



Wat het omgevingsbeleid van het bosbeleid kan leren

# Beginnelgericht in plaats van normgericht

Fred Kistenkas is senior onderzoeker bij Wageningen University en Wageningen Environmental Research. Albert de Graaf is beleidsadviseur bij Provincie Flevoland, Maarten Willemen bij PEFC Nederland.

**Regels kunnen niet alles regelen. Beginselen blijken dat wel te kunnen, zo leert ons het bosbeleid. Het bosrecht kan als voorbeeld dienen voor het overige omgevingsrecht. Bovendien geef je met moderne sturingsmiddelen als gedragscodes en *due diligence* ook nog eens meer ruimte aan transitieopgaves en het zelfregulerende vermogen van zowel sector als samenleving. Dit biedt kansen voor regionaal maatwerk en juist dat is van belang bij de Omgevingswet.**





**D**e bosbouw heeft historisch gezien altijd al een aantal inzichten en verworvenheden opgeleverd die we nu nog allemaal gebruiken. Zo komt het thans zo hippe beleidsbegrip 'duurzaamheid' oorspronkelijk uit de bosbouw. Dat beleidsconcept werd daar al in de 18<sup>de</sup> eeuw (!) geïntroduceerd in

een standaardwerk over bosbouw - en nu gebruikt iedereen het. En wat dacht u van de Boswet? Dat was de meest succesvolle wet die wij ooit hebben gehad. Hij trad in 1961 in werking om het totale bosareaal in ons land niet verder af te laten nemen. Dat is glansrijk gelukt: toen de wet in werking trad hadden we in Ne-

derland acht procent bos, toen de wet twee jaar geleden opging in de Wet natuurbescherming hadden we zelfs meer bos, namelijk tien procent.

←.....  
*Kaalkap oud loofbos  
 Utrechtse Heuvelrug:  
 natuurdoelen botsen met  
 klimaatdoelen.*

*Beeld Fred Kistenkas*

Geen enkele andere Nederlandse wet had ooit zoveel succes! Het was een simpele wet die uitging van duidelijke principes... De wet regelde het hoofdprincipe van duurzaam bosbeheer verder niet met nadere detailnormen en criteria. Dat deed de sector zelf met bijvoorbeeld de PEFC- en FSC-keurmerken en standaarden voor duurzaam bosbeheer. Vanuit het wettelijk beginsel van duurzaamheid kun je in die standaarden exact zien welke normen en criteria er op detailniveau gelden (normen werken de criteria verder uit) en via het daarop stoelende beheerplan kun je dit zelfs tot op perceelniveau preciseren. In de PEFC-Standaard Nederland zie je die trits van beginselen, criteria en normen heel duidelijk: het begint met vetgedrukte principes, die worden uitgewerkt door criteria, die op hun beurt weer worden uitgewerkt door cursief-gedrukte normen; zeer overzichtelijk en logisch qua opbouw. Juristen noemen dit wel het kerstboom-model van regelstelling: de piek waaronder je boom optuigt is uiteraard het duurzaamheidsbeginsel, daaronder heb je de takken van criteria en normen en vervolgens als stam het beheerplan.

### **Kerstboom-model**

Dit *X-mas Tree Model* werd vervolgens in een aantal westerse landen al overgenomen voor hun algemene omgevingsbeleid en integrale omgevingswet, want wat voor de bossector werkt, kan ook goed voor andere milieusectoren werken. Je definieert een hoofdbeginsel van beleid en daaronder laat je de private sector veel zelf regelen. Regels kunnen immers niet alles regelen, maar beginselen wel...

Onder het allerhoogste topbeginsel van duurzaamheid kun je nog enkele andere afgeleide milieube- ➤

ginselen zetten, zoals het vervuiler-betaalt-principe of het voorzorgsbeginsel.

Die rechtsbeginselen bepalen de uitleg van de onderliggende normen en criteria en bij botsing van regels prevaleert de meest duurzame oplossing. Dat noemt men in juridisch jargon beginselgerichte rechtsvinding. Uiteindelijk vindt alle rechtsvinding en norm-interpretatie plaats met inachtneming

Ook Europa heeft voor het bosrecht onlangs in wezen zo'n X-mas-oplossing bedacht, want in de EU Houtverordening wordt eigenlijk alleen maar gezegd dat het om duurzame zorgvuldigheid gaat in de grondstofketen van hout: *due diligence systems* (DDS). Vervolgens kan deze *due diligence* bij voorbeeld met handelen volgens een PEFC- of FSC-standaard worden aange-

kunnen met allerlei detailregeltjes het wettelijk criterium van 'bosbouwkundig verantwoorde herplant' proberen dicht te reguleren. Dat zal nooit helemaal lukken; regels hebben *ad infinitum* weer regels nodig om zichzelf uit te leggen. Regels kunnen immers niet alles regelen. Beter is het om dit aan de sector met zijn grote en praktische kennis van zaken over te laten en aansluiting te zoeken bij zelfregulering die al klaarligt.

## 'EEN MOOIE KERSTBOOM IN PLAATS VAN EEN ROMMELIGE STAPEL TAKKEN'

van dat topbeginsel van duurzame gebiedsontwikkeling. In veel Angelsaksische landen functioneert zo'n *X-mas Tree* al zeer goed. Transities worden gefaciliteerd in plaats van tegengewerkt en een aparte klimaatwet heb je niet nodig. Zo worstelen wij momenteel met kaalkap van bos. Hier botsen natuurdoelen (boskap voor heide en zand) met klimaatdoelen (liever bos houden want meer koolstofvastlegging). Onder bijvoorbeeld de Nieuw-Zeelandse omgevingswet is zo'n botsing snel opgelost: vanuit het duurzaamheidsprincipe wint klimaat en dus koolstofvastlegging van bos. Bovendien blijf je ook nog eens meer te kunnen doen voor duurzame energie en andere transities.<sup>1</sup>

Daar liggen ook kansen voor ons omgevingsbeleid. De Omgevingswet is nu nog geen mooie kerstboom, maar meer een stapel door elkaar heen liggende takken. Er is ook nog geen echte piek, maar misschien kan ooit het beleidsdoel van duurzame ontwikkeling van art. 1.3 Omgevingswet uitgroeien tot een afdwingbaar rechtsbeginsel. Nu is het nog een vrijblijvend beleidsbeginsel.

toond. Een certificaat geeft je als het ware een 'DDS-je'. De EU-Houtverordening regelt dus heel weinig, maar biedt wel de interpretatieve kracht van een rechtsbeginsel. De oude regelgerichte rechtsvinding maakt plaats voor moderne beginselgerichte rechtsvinding. Dat kan een mooi voorbeeld voor de komende Om-

gevingswet zijn; laat provincies beginselgericht werken in plaats van strak normgericht.

Zo zouden de bevoegde overheden ervoor kunnen kiezen de PEFC Standaard Nederland op verzoek van de sector als gedragscode over te nemen. De wet, ook de provinciale wet (verordening), kan zich dan beperken tot de hoofdlijn. De sector werkt deze uit. De minister keurt na overleg met de provincies de gedragscode goed. Privaatrecht (PEFC, FSC) wordt dan opeens ook een vorm van publiekrecht (gedragscode ex art. 4.4 Wnb).

### Flevoland

Provincie Flevoland laat in de praktijk zien dat ook de provinciale wetgever niet alles in detail

## 'EEN NORMGERICHTE UITWERKING VAN DE OMGEVINGSWET MAAKT NIETS EENVOUDIGER OF BETER'

gevoelingswet zijn; laat provincies beginselgericht werken in plaats van strak normgericht.

### Gedragscode

Nu het Nederlandse bosbeleid sinds 2017 in de Wet natuurbescherming (Wnb) naar provincies is gedelegeerd, zouden provincies alvast gebruik kunnen maken van dit nieuwe model. Daar zou het provinciale bosrecht flexibeler en beter van worden. Provincies

hoeft dicht te timmeren met allerlei provinciale regeltjes, maar kan vertrouwen op beginselgerichte in plaats van een normgerichte aanpak. Het lastige criterium van bosbouwkundig verantwoorde herplant uit de Wet natuurbescherming geeft veel provincies momenteel hoofdbrekens. Flevoland heeft slechts enkele summier nadere herplantprincipes in haar provinciale verordening, zoals: de oppervlakte herplant is

tenminste gelijk aan het gevelde oppervlakte en herplant kan op termijn vergelijkbare ecologische en landschappelijke waarden vertegenwoordigen. Dit past bijvoorbeeld heel goed bij de huidige Flevolandse bestuursstijl. De provincie formuleert doelen,

traditionele normgerichte aanpak. Vanuit rechtsprincipes tuigt de legislatieve boom zich verder op en voer je provinciaal bosbeleid zoals de Flevolandse aanpak: beginselgericht bosbeleid. Onder het duurzaamheidsbeginsel, de piek van de kerstboom, kun je en-

senteerd als vernieuwende wetgeving, die bovendien alles in 2021 'eenvoudig en beter' moet maken. Een normgerichte uitwerking van de Omgevingswet maakt evenwel niets eenvoudiger of beter en is ook geen echte vernieuwing; dat is de beginselgerichte aanpak wel. In het bosbeleid experimenteren we al daarmee, zowel vanuit de EU als vanuit de provinciale praktijk zoals in Flevoland.

Zo is momenteel bescherming en dus regulering van de bosbodem een belangrijk aandachtspunt. In bestaande certificeringsstandaarden liggen de regels in wezen al voor ons klaar. In de criteria 2.4 t/m 3.3 van bijvoorbeeld de *PEFC Standaard Nederland* wordt in feite al de DDS-zorgvuldigheid geregeld met aandacht voor uitsleppaden, spoorvorming door zware machines, afvoer van takken tophout en ondergrondse biomassa.

Het leuke is dat de regels van PEFC of FSC middels het Europees rechtsinstrument van DDS plotseiling nu ook een publiekrechtelijke lading kunnen krijgen: ze zijn van een soort privaatrechtelijke pseudowetgeving opeens de DDS-zorgvuldigheidsstandaard en dus hard publiekrecht. Een reeds bestaande index, maar vooral ook certificeringsregelingen vullen wetten aan. Datzelfde publiekrecht geeft bovendien een mooie juridische status aan die certificeringen omdat daarmee wordt voldaan aan DDS volgens de EU Houtverordening. DDS-zorgvuldigheid geldt immers ook voor de Nederlandse bouseigenaar.

Via zo'n zorgvuldigheidseis kun je duurzame gebiedsontwikkeling met zijn transitie faciliteren. Je maakt dan binnen een overzichtelijke opbouw (*X-mas Tree*) ook nog eens gebruik van reeds elders bestaande en goedwerkende standaarden, indices en gedragscodes. Zag het omgevingsrecht er alvast maar zo uit als het Europese of het Flevolandse bosrecht.

## 'REGELS KUNNEN NIET ALLES REGELEN, BEGINSELEN WEL'

maar vertrouwt voor de realisatie daarvan op de kracht van de samenleving. Daar hoort bij dat er niet meer regels worden gesteld dan strikt noodzakelijk, om een opeenstapeling van regelgeving te voorkomen.

Ook voor moderne dossiers als het voedselbos sluit de provincie Flevoland aan bij reeds bestaande sectorale regulering. Zo bestaat er al een *Index Natuur en Landschap* van de provinciale uitvoeringskoepel Bij12 met een typologie van beheertypen voor de *Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer* (SNL). Deze SNL-systematiek blijkt je als provincie goed te kunnen gebruiken als beoordelingskader bij omvorming tot voedselbos. Bij beheertype 'multi-functioneel bos' zal omvorming naar voedselbos bijvoorbeeld geen probleem zijn, maar bij bostypen met primair een natuurfunctie in Natuurnetwerk Nederland weer wel. Dit soort indices blijken in de provinciale bestuurspraktijk heel handig te gebruiken, zo leert Flevoland ons. In wezen is dit de kerstboom-benadering. Als provincie ben je dan de piek van de wetgevingboom.

### Due diligence

De les van het bosbeleid is dat je met een beginselgerichte aanpak verder kunt komen dan met de

kele normen en criteria hangen. Die kunnen al ergens klaarliggen op de plank, zoals de *Index Natuur en Landschap* of de PEFC-standaard. Zo'n standaard kun je adopteren als gedragscode. Deze standaard is weer een kerstboommodel op zichzelf: vanuit principes kom je tot normen, criteria en uiteindelijk een beheerplan op perceelsniveau.

De EU adopteert ook al zo'n beginselgerichte aanpak: de Europese Houtverordening uit 2013 (*EU Timber Regulation*) eist immers *due diligence systems* (DDS) van bosbodem tot bouwmarkt, dus binnen de gehele houtketen. DDS zou je kunnen zien als een eis van 'bos-zorgvuldigheid' en die zorgvuldigheid mag de sector zelf invullen. Dat kan bijvoorbeeld met de bestaande standaarden. *Due diligence* is een rechtsbegrip dat je ook buiten het bosbeleid steeds vaker hoort. In wezen is het een eis van formele zorgvuldigheid om duurzame gebiedsontwikkeling te garanderen. Zo hadden we ook de Omgevingswet kunnen optuigen onder het hoogste rechtsbeginsel van duurzame gebiedsontwikkeling. Dan hadden we een mooie kerstboom in plaats van een rommelige stapel takken gehad.

### Omgevingswet

De Omgevingswet wordt gepre-

«