Klimaatslim bosbeheer

De wettelijke natuurtoetsen zijn allemaal ontwikkeld in een tijd dat we nog niet met klimaatverandering bezig waren. De habitattoets en EHS-toets zijn immers begin jaren negentig door wetgevingsjuristen geformuleerd. Instandhouding van bepaalde habitattypen is daarmee wettelijk verplicht. Er is nu in de media veel ophef over kaalkap van bos, maar soms moet je als beheerder wel bos kappen omdat je anders niet aan je verplichte hoeveelheid hectares van habitattype droge heide of habitattype zandverstuiving komt. Je bent dan op grond van oude jaren negentig wetgeving juridisch verplicht om bos te kappen. Leg dat maar eens uit aan de huidige maatschappij die juist aan CO_2-vastlegging wil doen.
Bomen waren toch juist goed voor koolstofopslag? Waarom dan chainsaw massacres (niet mijn woorden maar zo stond het in april dit jaar in de Volkskrant). En je krijgt natuurlijk ook weer de klacht te horen dat op die eenmaal kaalgekapte en afgegraven zandvlaktes lang niet altijd weer de beoogde jonge heide te voorschijn komt: vaak zie je na verloop van tijd alleen maar vergrassing, verbrandneteling en verbraming, want ja, te veel stikstofdepositie. Weg bos, weg CO_2-opslag en geen heide of zandverstuiving.
Hoe lossen we dit op? Het is in wezen de schuld van juristen, want zij hebben die habitattoets en EHS-toets ontwikkeld: je moet je als beheerder houden aan bepaalde wettelijke habitattypen. Daar wordt rechtens op getoetst. Klimaat speelt daarbij geen rol. Moderne functiecombinaties als bos+duurzame energieproductie, bos+voedsel en bos+koolstofopslag lukken soms wel maar vaak ook niet. Als het juridisch lukt dan is dat niet dankzij maar ondanks de groene wetgeving. Ja, dan is deze wetgeving dus niet klimaatinclusief. Hoe kun je ervoor zorgen dat de Natura 2000-habitattoets en EHS-toets dat wel zijn? Door ze aan te passen maar de EU heeft Natura 2000 onlangs juist weer geëvalueerd en nog helemaal fit for purpose bevonden en ook onze eigen nationale NNN/EHS-toets komt weer vrolijk terug in de komende omgevingswetgeving.

Een interessante rechtstheoretische denkoefening zou wellicht kunnen zijn om eens een nieuwe EU-klimaatrichtlijn als moederrichtlijn boven de EU-habitatrichtlijn te plaatsen. Die laatste wordt daarmee dan gedegradeerd tot dochterrichtlijn. Tja, alleen al politiek een lastig proces, maar zoiets hebben we toch ook al gezien met de Kaderrichtlijn Water (KRW) die in 2000 boven de andere reeds bestaande waterrichtlijnen werd geplaatst. Ooit zullen we ons toch eens moeten uitspreken wat voorrang heeft: klimaat of natuur. Toegegeven, het is nu nog thinking the unthinkable, maar wat vinden we belangrijker: CO_2-opslag of instandhoudingsdoelstelling droge heide, koolstofvastlegging en waterretentie of die paar hectare verplichte zandverstuiving binnen je Natura 2000-gebied. Nu kun je wettechnisch nooit het klimaatinclusieve bosbeheer voorrang verlenen, maar moet je kiezen voor hectares zand of heide als daar een instandhoudingsdoelstelling of wkw (wezenlijke kenmerk en waarde in de EHS) voor geldt. Maar ook in de juristerij geldt dat nooit nooit goed is (en altijd altijd fout is). Je moet dus de juridische mogelijkheid hebben om onder omstandigheden af te wijken. Dat heet in juristenjargon een hardheidsclausule en die zou er voor klimaatinclusiviteit misschien ook wel moeten komen.
Zolang er nog geen EU-klimaatrichtlijn is, zou je dat volgens mij kunnen doen door een simpele ingreep in de wetsystematiek: maak het duurzaamheidsbeginsel als opperste rechtsbeginsel van het EU-milieurecht. Dan kunnen rechters de uitkomst van de habitattoets vervolgens nog eens toetsen op duurzaamheid. Nu kan dat niet want het EU-verdrag noemt wel duurzaamheid als beleidsprincipe maar maakt het niet tot afdwingbaar rechtsbeginsel. Dat laatste is bijvoorbeeld wel al gedaan in de Nieuw-Zeelandse omgevingswet en daar zie je ook veel meer moderne natuurinclusieve functiecombinaties zoals natuur en koolstofopslag, natuur en voedselproductie, natuur en waterretentie etcetera. Het is qua wetsystematiek een zogenoemd kerstboommodel: de piek is duurzaamheid en daaronder komen al die sectorale toetsen die wij ook kennen zoals natuurtoetsen, watertoets etc. Die toetsen kunnen onder omstandigheden dus overruled worden door de opperste toets van duurzame gebiedsontwikkeling. Deze in het internationale juridisch métier veelgeprezen wet, de Resource Management Act, wordt en passant ook gezien als een klimaatwet. Een aparte klimaatwet heb je immers niet meer nodig want het regent opeens duurzame functiecombinaties. Toegegeven, de EU werkt traag en zal zo'n X-mas Tree model niet meteen adopteren. De Natura 2000-habitattoets zal voorlopig dus niet overruled kunnen worden, maar onze nationale EHS-toets dus wel. Dat zou je al in de komende Omgevingswet kunnen gaan regelen door daar een echt afdwingbaar duurzaamheidsbeginsel als het opperste milieubeginsel op te nemen. Dat is nu echter nog niet gebeurd.

Hoe ziet klimaatinclusieve wetgeving voor bos en natuur er over tien jaar dan uit? Dan hebben we op nationaal maar ook op Europees niveau volgens mij dit X-mas Tree Model geadopteerd. Een kerstboom van allemaal milieutoetsen maar wel onder één overkoepelend rechtsbeginsel van duurzaamheid als piek op de wetgevingsboom. Natuurinclusieve en klimaatslimme functiecombinaties zijn dan ook eindelijk juridisch mogelijk en zelfs mainstream. Niet ondanks groene wetgeving, maar dankzij groene wetgeving.

Fred Kistenkas
fred.kistenkas@wur.nl



foto Fred Kistenkas