



Fred Kistenkas

BELEIDSWETGEVING



foto Fred Kistenkas

De Vereniging voor Milieurecht (VMR) bestond vorige maand veertig jaar en vroeg mij om in hun jubileumbundel terug te kijken op precies evenzovele jaren milieurecht doceren aan de universiteit. En ja, graag ook de stikstof-acties van de boeren erin ‘want jouw proefschrift ging destijds toch ook over demonstratievrijheid als grondrecht en dus ook over snelwegblokkades?’. Ja ja klopt, maar dat was heel erg lang geleden: *Vrije Straatcommunicatie*, UvA 1989, nog geschreven aan de Amsterdamse rechtenfaculteit tijdens een sabbatical in Bonn en dus geïnspireerd op vooral de toenmalige West-Duitse rechtsliteratuur rond de zogenoemde *Freie Strassenkommunikation*. Dat ging niet over trekkers, omgekeerde vlaggen, asbest en mest op de snelweg. Maar de conclusie was inderdaad wel dat demonstratievrijheid ophoudt bij het in gevaar brengen van de verkeersveiligheid of volksgezondheid, dus juridisch gezien mogen dat soort boerenacties dus niet.

Of ik dat wilde opschrijven en dan meteen ook zeggen dat stikstofdoelen juridisch gewoon gehaald moeten worden, want de habitattoets is immers toch dwingend Europees recht? ‘Nou

dan, twee keer een heel duidelijke juridische stellingname, Fred. Dat is mooi voor onze lezers. Die boerenblokkades mogen dus niet en die stikstofdoelen moeten dus gewoon wel, want die zijn juridisch spijkerhard.’ Ja, maar wij juristen hebben geen zin om weer eens geïntimideerd te worden; of dat nou door of vanwege een programmadirectie is of door sommige boerenclubjes, maakt daarbij niet uit.

Snapten ze. Of ik dan maar een hoofdstuk wilde wijden aan wat mij opviel aan die veertig jaar groen omgevingsrecht. Nou, dat is in wezen een heel positief verhaal. In 1982 behoorde ik in Utrecht tot een eerste piekleine groep afstudeerders die voor het eerst een aarzelend keuzevakje Milieurecht in een bedompt zaaltje aan het Domplein kon volgen. Het flinterdunne leerboekje in ‘typies’ jaren zeventig opmaak (*Nederlands milieurecht in kort bestek*, 2^e druk 1978) besteedde toen nog geen enkele aandacht aan natuurbeschermingsrecht, want dat bestond domweg nog niet als zelfstandig rechtsgebied. Wel iets over jacht en wat over waterverontreiniging en afvalstoffen. Veertig jaar later is dat natuurbeschermingsrecht uitgegroeid tot een belangrijk vak aan elke juridische faculteit, en zelfs ook op de Wageningse campus waar niet eens een rechtenfaculteit is. Mag ook wel, want juist dit rechtsgebied legt immers het hele land plat met zijn stikstofcrisis, dus niemand kan er meer omheen. Emancipatie van een ondergeschoven kindje volledig geslaagd!

Is er ook nog iets minder positiefs te melden dan? Jazeker, de milieuwetgeving begint volgens mij steeds meer op vrijblijvend milieubeleid te lijken. Milieuwetgeving en zeker natuurwetgeving is groot geworden met duidelijke verboden en toetsen, maar het lijkt in de jongste generatie wetgeving meer om een beleidscyclus te gaan. Harde rechtsinstrumenten zoals die toetsen en verboden dreigen op de achtergrond te raken, terwijl softe beleidsinstrumenten zoals programma’s, strategieën en visies meer op de voorgrond treden. Wetgeving lijkt zich in ons domein steeds meer te focussen op het beleidsproces en minder op de inhoud. Denk aan de beleidscyclus van de Omgevingswet, maar ook aan moderne EU-wetgeving zoals de houtverordening en de exotenverordening. Het is steeds meer een beleidscircus van actieplannetjes, reductiedoelen, visies, programmaatjes, risicobeheer, lijstjes en systeemjes aan het worden. Wetgeving zelf lijkt ook steeds meer op een beleidsdocument.

Afgelopen zomer presenteerde de Europese Commissie wetsvoorstellen voor natuurherstel en gewasbeschermingsmiddelen en ook daarin weer een circus van allerlei beleidsdoelstellingen. Die doelen lijken misschien dan wel hard met hun deadline van 2030, maar de manier waarop ze gehaald zouden moeten worden is goeddeels overgelaten aan de beleidsvrijheid van de lidstaat. Wetgeving dreigt steeds meer het domein van bestuurskundigen te worden. Wij juristen noemen dat beleidsinstrumentale wetgeving ofwel beleidswetgeving. Ik weet niet of ik dat een goede ontwikkeling vind. Beleid is immers slechts vrijblijvend, maar recht is dwingend en een zachte waarde als natuur heeft nu juist harde, dwingende rechtsregels nodig. Wat heb je aan soft natuurbeleid zonder harde wettelijke regels? Wat heb je aan alleen maar exotenbeleid zonder exotenrecht? Beleidsontwikkeling? Ja, prachtig, maar wetgeving geeft dat beleid vervolgens tanden. Maak van wetgeving dus geen soft beleid. Daarom: stop de verbestuurskundiging van het recht!

fred.kistenkas@wur.nl