



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De zes instrumenten van de Omgevingswet

Omgevingsvisie

Programma

Decentrale regels

Gemeentelijk omgevingsplan

Provinciale omgevingsverordening

Waterschapsverordening

Algemene rijksregels

Omgevingsvergunning

Projectbesluit

EENVOUDIG BETER

Wanneer het met het oog op de bescherming van de leefomgeving nodig is dat het Rijk regels stelt aan activiteiten van burgers en bedrijven, kan in veel gevallen worden volstaan met algemene regels. Dat voorkomt dat burgers en ondernemers steeds in een vergunningprocedure individueel toestemming moeten vragen van de overheid. Degene die een activiteit wil uitvoeren kan daardoor sneller aan de slag. De wet spreekt daarom een voorkeur uit om activiteiten waar mogelijk te reguleren met algemene regels in plaats van vergunningen.

Algemene regels voor activiteiten worden door het Rijk gesteld in algemene maatregelen van bestuur. Ook gemeenten, provincies en waterschappen kunnen algemene regels voor activiteiten stellen (zie daarvoor decentrale regels), maar niet wanneer het Rijk een onderwerp uitputtend heeft geregeld. Waar nodig kunnen de algemene regels worden aangevuld met een meldingsplicht, zodat de overheid van het uitvoeren van de activiteit op de hoogte is. Het komt voor dat een verantwoordelijkheid van Rijk of provincie tot beperkingen moet leiden voor andere bestuursorganen. Rijk en provincies kunnen in dat geval regels vaststellen die gericht zijn op de inhoud van besluiten van andere overheden (zogenoemde instructieregels). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om regels voor de doorwerking van nationale ruimtelijke belangen rond de hoofdinfrastructuur, de hoofdwatersen, militaire functies en erfgoederen van uitzonderlijke en universele waarde (Werelderfgoed) zoals die nu zijn opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Maatwerk

Een mogelijk nadeel van het gebruik van algemene regels is dat niet altijd rekening kan worden gehouden met specifieke situaties. In specifieke gevallen kan blijken dat algemene regels niet goed 'passen', wat tot onnodige beperkingen van initiatiefnemers kan leiden, of tot onvoldoende bescherming van de leefomgeving. Het wetsvoorstel biedt drie mogelijkheden om bij de toepassing van algemene regels maatwerk te leveren. Deze mogelijkheden zijn nu al bekend uit onder meer de Wet milieubeheer, maar ze kunnen onder de Omgevingswet in de breedte van het omgevingsrecht toegepast worden.

In de eerste plaats is het mogelijk om in algemene rijksregels gemeenten, waterschappen of provincies de ruimte te geven om regionaal aanvullende of afwijkende regels vast te stellen. Wat afwijken betreft kan het zowel een aanscherping als versoepeling zijn. Een aanscherping kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in kwetsbare gebieden of juist belastende gebieden.

Een tweede vorm van afwegingsruimte die het Rijk binnen algemene regels kan bieden, is de mogelijkheid voor individueel maatwerk. Versoepeling van regels zal daarbij veelal op verzoek van de initiatiefnemer zijn, aanscherping van regels op initiatief van de overheid zelf, of van bijvoorbeeld een milieuorganisatie. Het stellen van regionale of individuele regels binnen algemene rijksregels is alleen mogelijk, als de rijksregels dit expliciet aangeven.

In de derde plaats bevat het wetsvoorstel een gelijkwaardigheidsbepaling. Op grond hiervan kunnen andere maatregelen worden toegestaan als hiermee hetzelfde doel wordt bereikt. Sommige aspecten komen niet in aanmerking voor een gelijkwaardigheidsbepaling, zoals bepaalde harde EU-eisen of sommige veiligheidsaspecten. Ook is soms voorafgaande toetsing van de gelijkwaardigheid door het bevoegd gezag vereist. Dat moet dan in de algemene regels zijn aangegeven.

Winst

Het werken met algemene regels vergroot de uniformiteit en beperkt de administratieve lasten. Initiatiefnemers en de omgeving weten wat mag en wat niet mag. Dat is transparant, zorgt voor een gelijkwaardig speelveld en geeft duidelijkheid.

De keuze over wat mag en wat niet mag verschuift naar een eerder stadium van besluitvorming en veelal naar een ander bestuursniveau. De besluitvorming vindt immers plaats bij het vaststellen van de algemene regel en niet bij het besluit over een individueel geval waarop de regel van toepassing is.

Deze verschuiving kan verschillend worden beoordeeld. De mogelijkheden om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen een initiatief nemen af. Ook verschuift een deel van de discussie naar de handhaving. Daartegenover staat een grote daling van administratieve lasten, en de mogelijkheid om bijvoorbeeld ontwikkelingen in de stand der techniek relatief snel door te voeren door eenmalige aanpassing van algemene regels, in plaats van het actualiseren van vele individuele vergunningen.

De algemene regels kunnen voor gekozen onderwerpen ruimte bieden voor gebiedsgericht en lokaal maatwerk. De regeling van gelijkwaardigheid en het werken met doelvoorschriften in algemene rijksregels bieden de initiatiefnemer meer ruimte, zolang het beoogde doel maar bereikt wordt. Dat is ook gunstig voor innovatieve ontwikkelingen, die vaak duurzaamheid bevorderen.



Voorbeeld

Een voorbeeld van het toepassen van algemene regels is het huidige Activiteitenbesluit. Het Activiteitenbesluit bevat algemene milieuregels voor activiteiten van bedrijven. Het heeft als uitgangspunt om zoveel mogelijk activiteiten of aspecten daarvan onder algemene regels te brengen. Het achterliggende doel hiervan is het verminderen van administratieve lasten voor bedrijven en van bestuurlijke lasten voor overheden. Het Activiteitenbesluit heeft bijgedragen aan een sterke afname van het aantal vergunningaanvragen en verleende vergunningen.