Model Verordening afvoer hemelwater en grondwater

De raad van de gemeente [**naam gemeente**];
gelezen het voorstel van college van burgemeester en wethouders van [**datum en nummer**];
gelet op artikel 10.32a van de Wet milieubeheer;
gezien het advies van de [**naam commissie**];
overwegende dat de Wet milieubeheer de bevoegdheid biedt bij verordening regels te stellen over het brengen van afvloeiend hemelwater of grondwater op of in de bodem of in een rioolvoorziening en over het beëindigen van het lozen van afvloeiend hemelwater en grondwater in een rioolvoorziening voor afvalwater;
overwegende dat het gewenst is gebruik te maken van de mogelijkheid het afvloeiend hemelwater en het grondwater in een bepaald gebied vanaf een vooraf te bepalen datum niet meer te doen afvloeien in een openbaar vuilwaterriool.
Besluit vast te stellen
Verordening afvoer hemelwater en grondwater

Artikel 1. [vervallen]~~Begripsomschrijvingen~~

~~In deze verordening wordt verstaan onder:~~

~~a. bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.~~

~~b. beheerder van het openbaar riool: het college.~~

Artikel 2. Plicht tot afkoppelen

1. Het is in de daartoe door het college krachtens artikel 10.32a van de Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, of in het omgevingsplan aangewezen gebieden verboden om:
   a. een hemelwaterafvoerleiding aan te sluiten of aangesloten te houden op het openbaar vuilwaterriool; of
   b. bij drainage, oppompen of andere vormen van onttrekkingen vrijkomend grondwater te lozen in het openbaar vuilwaterriool.

~~De beheerder van het openbaar riool kan een gebied aanwijzen waarbinnen het verboden is een hemelwaterafvoerleiding aan te sluiten of aangesloten te houden op het openbaar vuilwaterriool. Eenzelfde gebiedsaanwijzing kan door genoemde beheerder worden gedaan ten aanzien van het vrijkomende grondwater bij drainage, oppompen of andere vormen van onttrekkingen.~~

2. Het college van burgemeester en wethouders~~De beheerder~~ kan de wijze bepalen waarop het afkoppelen plaatsvindt.

3. De gebiedsaanwijzing heeft geen betrekking op inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet en op de openbare weg.
4. Bij het vaststellen van de gebiedsaanwijzing houdt het college van burgemeester en wethoudersde beheerder van het openbaar riool rekening met het gemeentelijk rioleringsplan.
5. De gebiedsaanwijzing treedt in werking met ingang van de ….. week na de dag waarop zij bekend is gemaakt.
6. Het college van burgemeester en wethoudersDe beheerder kan ontheffing verlenen van de verplichting tot afkoppelen die voortvloeit uit de gebiedsaanwijzing, indien van de eigenaar van het bouwwerk, open erf of terrein redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van het hemelwater kan worden gevergd.
7. Op de voorbereiding van de gebiedsaanwijzing is afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 3. [vervallen]Strafbepaling

Overtreding van het krachtens artikel 2 bepaalde en de daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

Artikel 4. [vervallen]Toezichthouders

Met het toezicht op de naleving van de bepalingen bij of krachtens deze verordening gesteld zijn belast de bij besluit van het college aan te wijzen personen of groep van personen.

Artikel 5. Inwerkingtreding
Deze verordening treedt in werking op …..

Artikel 6. Citeertitel
Deze verordening wordt aangehaald als Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van …….. (datum).
De voorzitter, De griffier,

Toelichting

Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Wet Gemeentelijke Watertaken per 1 januari 2008 is o.a. de Wet milieubeheer gewijzigd. In artikel 10.32a van de Wet milieubeheer is opgenomen dat gemeenteraden in het belang van de bescherming van het milieu bij verordening regels kunnen stellen aan het lozen van afvalwater op de riolering. Hiermee hebben gemeenten een instrument om de gemeentelijke watertaken (zorgplichten voor huishoudelijk-, hemel- en grondwater) vorm te geven.
De wet geeft een bevoegdheid. Dit betekent dat gemeenten niet verplicht zijn een verordening voor het lozen van hemel- en grondwater op de riolering te hebben.
Het rioleringsbeleid is neergelegd in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP).
Over de riolering en de aansluiting van bouwwerken op de openbare riolering staan voorschriften in het Bouwbesluit 2012 (BB).
Er zijn twee situaties te onderscheiden met betrekking tot het hemelwaterbeleid van gemeenten.

Situatie I: Nieuwbouw in een bestaand bebouwd gebied waar een gebiedsaanwijzing geldt (art. 2 van deze verordening).
Voor nieuwbouw bestaat niet de plicht – wel de mogelijkheid – om de afvoer van hemelwater aan te sluiten op de openbare riolering (art. 6.18 BB). Zodra een aanwijzingsbesluit geldt met de bepaling dat het riool uitsluitend is bestemd voor afvalwater en fecaliën waarop geen hemelwater mag worden geloosd, is de mogelijkheid feitelijk niet meer aanwezig. De wijze waarop het hemelwater wordt afgevoerd dient te voldoen aan het doelvoorschrift van art. 6.15 BB: een voor de gezondheid nadelige situatie wordt voorkomen.

Situatie II*:* Bestaande bouw is aangesloten op het openbaar gemengd rioolstelsel in een gebied waar een gebiedsaanwijzing geldt (art. 2 van deze verordening).
Voor de bestaande bouw geldt de plicht de afvoervoorziening aanwezig te hebben en te houden voor de afvoer van afvalwater en fecaliën (art. 6.15 BB). Een plicht tot het afkoppelen van het hemelwater als bedoeld in deze verordening is hiermee niet in strijd.
De wijze waarop het hemelwater wordt afgevoerd nadat dit is afgekoppeld, dient te voldoen aan het doelvoorschrift van art. 6.15 BB: een voor de gezondheid nadelige situatie wordt voorkomen. Een uitwerking staat meestal in het GRP

Artikel 1. [vervallen]~~Begripsbepalingen~~

~~- bouwwerk~~

~~Een definitie van het begrip bouwwerk geeft de Wet milieubeheer niet. Een algemeen aanvaarde begripsbepaling voor bouwwerk is opgenomen in de Model-bouwverordening (MBV). Deze luidt: bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt~~

~~in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren. Deze omschrijving is in deze verordening overgenomen.~~
~~Aan de hand van de vier elementen van de definitie van het begrip bouwwerk: 1) constructie, 2) van enige omvang, 3) met de grond verbonden, 4) bedoeld om ter plaatse te functioneren, wordt bepaald of een object een bouwwerk is of niet.~~
~~Over het begrip bouwwerk bestaat een uitgebreide jurisprudentie, te vinden op www.rechtspraak.nl.~~

~~Bouwwerk~~
~~Korte aanduiding wat wordt verstaan onder het begrip bouwwerk in zin van de Woningwet.~~
~~In het algemeen is een object een bouwwerk wanneer het aan alle vier de criteria voldoet:~~
~~– enige omvang (twee stenen op elkaar is geen bouwwerk)~~
~~– technische / bouwkundige constructie (metselen, timmeren, schroeven enz; een kuil gegraven in de aarde en die aarde als een wal eromheen opgeworpen met in de kuil folie teneinde regenwater op te vangen is geen constructie)~~
~~– drie dimensionaal (een bouwwerk heeft altijd een lengte, een breedte en een hoogte; een (reclame)bord plat tegen de gevel geschroefd, wegverharding of een terras op maaiveldniveau is derhalve geen bouwwerk; weer wel een weg op een brug, viaduct, tunnel enz)~~
~~– plaatsgebonden (kortstondig op een plek staan is geen bouwen – wellicht wel APV standplaats–, ligplaats– of evenementenvergunning; jurisprudentie geeft aan wanneer iets door tijdverloop toch plaatsgebonden is).~~
~~In menig bestemmingsplan is voor objecten die geen bouwwerk zijn en wel een ruimtelijke relevantie hebben een aanlegvergunningstelsel opgenomen. Door deze begripsafbakening van bouwwerk, is een groot deel van de wegenbouw geen bouwen in de zin van de Woningwet. Een wegverharding is geen bouwwerk, omdat het niet driedimensionaal is. Een aanlegvergunning, uitwegvergunning enz. is vaak wel vereist.~~

~~– beheerder van het openbaar riool.~~
~~De in artikel 2 genoemde beheerder van het openbaar riool is het college van burgemeester en wethouders.~~

~~Een begripsbepaling voor open erf en terrein is niet opgenomen. Met het besluit tot gebiedsaanwijzing en de bijbehorende kaart heeft het college voldoende mogelijkheden om open erven en terreinen al dan niet onder de werking van het besluit en daarmee de plicht tot afkoppelen te brengen.~~

Artikel 2. Plicht tot afkoppelen

Inleiding

Dit artikel biedt de mogelijkheid om een eigenaar van een bouwwerk, die niet uit vrije wil meewerkt aan de uitvoering van een rioleringsplan, te dwingen de hemelwaterafvoer los te koppelen van het vuilwaterriool. Een dergelijke verplichting voor bestaande bouwwerken is enkel mogelijk indien een andere wijze van afvoeren of verwerken van hemelwater redelijk is. Een afweging tussen de kosten van het afkoppelen en het treffen van voorzieningen die daarmee verband houden in relatie tot de voordelen die hiervan worden verwacht (o.a. het milieurendement en mogelijke reductie van wateroverlast) en de relatie met de ouderdom van het bouwwerk waarin of waaraan de voorzieningen worden getroffen, dient plaats te vinden en inzichtelijk te worden gemaakt bij het effectief maken van de bedoelde verplichting.
Voor grondwater dat vrijkomt bij drainage, oppompen of andere vormen van onttrekkingen of ontwateren geldt een gelijke situatie. Ook hier kan het wenselijk zijn dat het water op een andere wijze wordt afgevoerd dan via het vuilwaterriool.
Het artikel werkt pas nadat met betrekking tot de riolering in een bepaalde kern, buurt, wijk of straat een situatie is ingetreden, waardoor het naar het oordeel van de beheerder van het rioleringsstelsel nodig wordt het loskoppelen en het op andere wijze afvoeren van het hemelwater te verlangen. Meestal zal dit zijn na een renovatie, groot onderhoud, geheel vernieuwen van het rioolstelsel, waarbij hetzij een gemengd stelsel wordt vervangen door een gescheiden rioolstelsel, hetzij een mogelijkheid bestaat af te voeren op andere wijze. Het is echter ook mogelijk het afkoppelen op te leggen zonder renovatie of aanleg van een gescheiden openbaar rioolstelsel, bijvoorbeeld in geval van wateroverlast als gevolg van een beperkte capaciteit van de riolering. Het kunnen beschikken over dit artikel is van belang voor het handhaven van de plicht tot afkoppelen bij huishoudens.

Het gemeentelijk rioleringsplan (GRP)

De gemeenteraad is verplicht een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) vast te stellen ingevolge artikel 4.22 Wet milieubeheer. Dit plan bevat beleid en normering voor het rioleringsstelsel in de gemeente en geeft aan wanneer vernieuwing en onderhoud plaatsvindt. Daarnaast zal de gemeente uiterlijk voor eind 2012 de zorgplichten voor het afvalwater, hemelwater en grondwater in het (verbreed) GRP moeten hebben geformuleerd. De basis voor de verplichting tot afkoppelen – inclusief de afweging van de redelijkheid en de kosten – ligt in het GRP. Indien het GRP geen beleidsvoornemen bevat over het afkoppelen, kan dit artikel niet worden toegepast.

Redelijkheid

Art. 10.32a, tweede lid Wet milieubeheer luidt:
Van de mogelijkheid, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt geen gebruikgemaakt, indien van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater

vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden gevergd.
Dit legt een beperking op aan de toepassing van de bevoegdheid uit art. 5.3.4A, en geeft een plicht tot een motivering over de redelijkheid van het opleggen of althans het effectueren van de verplichting. De redelijkheid tot het invoeren van een plicht tot afkoppelen in een bepaald gebied wordt overwogen en gemotiveerd bij het opstellen van het GRP. Daarnaast is voor gevallen waarin de plicht onredelijk uitwerkt een mogelijkheid tot ontheffing opgenomen.

Ontluchting
De ontluchting van het rioleringsstelsel verdient bijzondere aandacht. Gebruikelijk is de ontluchting van de riolering te doen plaatsvinden via een bovendakse uitmonding. Er kunnen zich situaties voordoen dat het afkoppelen van de hemelwaterafvoer leidt tot het niet of minder effectief ontluchten. Indien valt te voorzien dat ontluchtingsproblemen ontstaan in het hoofdriool ten gevolge van het afkoppelen en er geen goede oplossing beschikbaar is dan wel deze onevenredig hoge kosten veroorzaakt, is de gebiedsaanwijzing niet mogelijk. In het GRP dient aandacht te worden besteed aan deze problematiek.

Lid 1
Het eerste lid geeft de plicht tot afkoppelen van de hemelwaterafvoerleiding van het openbaar vuilwaterriool of voor zover nog geen aansluiting aan het openbaar vuilwaterriool bestaat, deze niet aan te brengen. Het gaat hier zowel om de afvoerleidingen die direct zijn aangesloten op het openbaar vuilwaterriool alsmede leidingen die op het perceel of binnen de woning/het gebouw zijn aangesloten op een gemengde leiding die op het openbaar vuilwaterriool is aangesloten. De plicht tot afkoppelen geldt voor alle eigenaren van bouwwerken, open erven en terreinen, voor zover deze zijn gelegen binnen de gebiedsaanwijzing en het desbetreffende besluit geen uitzondering bevat. Eenzelfde situatie geldt voor het grondwater.
Een gebiedsaanwijzing is een besluit van algemene strekking. Dit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het vaststellen van de gebiedsaanwijzing wordt ~~houdt de beheerder van het openbaar riool~~ gehouden rekening met het gemeentelijk rioleringsplan. ~~De beheerder van het openbaar vuilwaterriool is de gemeente, vertegenwoordigd door het college.~~
De plicht tot afkoppelen is niet beperkt tot het bouwwerk, maar betreft ook open erf of terrein. Bedoeld is zowel het afvloeiend hemelwater dat afkomstig is van een bouwwerk en via een dakgoot, regenpijp, afvoerbuis enz. het openbaar vuilwaterriool bereikt als het afvloeiend hemelwater dat afkomstig is van een open erf of terrein en via goten, putten, afvoerbuis enz. het openbaar vuilwaterriool bereikt te omvatten. Een open erf of terrein waarin goten en putten zijn aangebracht is onder meer een terras, een oprit, een parkeerterrein, een laad- en losperron.

Het is mogelijk in de gebiedsaanwijzing een onderscheid te maken in het afkoppelen van de aansluiting die zich bevindt aan de voorkant (wegzijde) van het bouwwerk en de achterkant. Dit is een gevolg van het redelijkheidscriterium uit het tweede lid van art. 10.32a Wm. Dit zal meestal voor een hele straat of een rij woningen hetzelfde zijn.

Lid 3

Aan een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, zoals die luidde voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, kunnen via de milieuvergunning of de direct werkende (maatwerk)voorschriften eisen worden gesteld. Deze kunnen betrekking hebben op het afkoppelen van de hemelwaterafvoer van het vuilwaterriool. Daarom zijn deze inrichtingen uitgezonderd van de gebiedsaanwijzing over het afkoppelen. Bedrijven, werkplaatsen, scholen, winkels enz die niet vallen onder de Wm, vallen wel onder de verplichting van dit artikel. Dit betekent dat ook scholen, buurthuizen e.d. onder de verordening vallen.
Een redelijke uitvoering van dit artikel brengt met zich mee, dat in het geval woningen en bedrijven onder één dak zijn gelegen en een gezamenlijke hemelwaterafvoer bezitten, het besluit omtrent de gebiedsaanwijzing betrekking heeft op het hele bouwwerk en op alle (deel-/appartements-)eigenaren.
De openbare weg waarin zich normaliter goten en putten voor de afvoer van hemelwater bevinden, is uitgesloten van de plicht tot afkoppelen. Dit komt pas aan de orde wanneer de riolering in de straat wordt gescheiden in een vuilwaterriool en een schoonwaterriool of andere voorziening voor de afvoer en verwerking van hemelwater. Indien aan de voorzijde van een bouwwerk het hemelwater wordt afgekoppeld van het vuilwaterriool en niet afzonderlijk wordt opgevangen of afgevoerd, komt dit vanzelf op de straat en vandaar in het vuilwaterriool. Dan heeft afkoppelen geen zin.
Bij het vaststellen van de verordening kan een gemeenteraad besluiten de uitzondering in dit artikellid voor inrichtingen Wet milieubeheer weg te laten. Het gevolg hiervan is dat in een gebied waarvoor een gebiedsaanwijzing geldt als bedoeld in het eerste lid de plicht tot afkoppelen eveneens geldt voor bedrijven.

Lid 4

In het vierde lid is een relatie gelegd met het gemeentelijk rioleringsplan. Dit plan bezit een wettelijke basis en is in elke gemeente aanwezig, omdat de Wet milieubeheer dit in artikel 4.22 verplicht stelt. Andere plannen, waarin mogelijk ook beleidsvoornemens staan over de riolering, hebben niet deze status, tenzij deze zijn vastgesteld door de gemeenteraad als onderdeel van het gemeentelijk rioleringsplan.

Lid 5

Artikel 10.32a Wm geeft aan dat de termijn waarbinnen de lozing van het hemelwater moet zijn beëindigd in de verordening wordt genoemd. Hieraan is in het vijf~~der~~de lid voldaan. De nog in te vullen termijn dient voldoende ruimte te laten voor de eventuele bezwaarfase tegen de gebiedsaanwijzing en dient voldoende ruimte te laten voor de aannemer om planmatig in het bedoelde gebied – na verkregen opdracht van de individuele eigenaren – de werkzaamheden te kunnen verrichten.

Lid 6
Er is behoefte aan een ontheffing die kan worden toegepast in uitzonderingssituaties waarin toepassing van gebiedsaanwijzing een bijzondere onbillijkheid met zich brengt die niet behoort tot de normaal beoogde gevolgen van het de gebiedsaanwijzing. Enig nadeel is aanvaardbaar. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Een voorschrift kan betrekking hebben op onder meer een uitstel van de plicht tot afkoppelen en op het treffen van een alternatieve (tijdelijke) voorziening.

~~Lid 7~~
~~De uniforme openbare voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4 Awb, is van toepassing verklaard.~~
~~De voorbereiding van een besluit duurt iets langer. Daar staat tegenover dat de bezwaarschriftenfase na het nemen van het besluit vervalt~~.

Artikel 3. [vervallen]~~Strafbepaling~~
~~De Wet milieubeheer kent geen strafbepaling voor overtreding van een verordening als bedoeld in artikel 10.32a. Deze wet bevat een uitgebreid systeem van bestuurlijke boete, maar dit is niet gekoppeld aan art.10.32a. Daarom is in deze verordening een zelfstandige strafbepaling opgenomen, gekoppeld aan de geldboetecategorieën van art. 23 Wetboek van Strafrecht.~~
~~Gekozen is voor de geldboete van de tweede categorie als bedoeld in art. 23 Wetboek van Strafrecht. Momenteel bedraagt de geldboete van de tweede categorie maximaal € 3.900,– (voor een rechtspersoon € 7.800,–)~~
~~Voor het handhaven van gemeentelijke verordeningen geldt altijd de mogelijkheid van dwangsom en bestuursdwang. De dwangsom komt voor dit type overtreding het eerst in aanmerking.~~

Artikel 4. [vervallen]~~Toezicht op de naleving~~
~~In artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt aangegeven dat onder toezichthouder wordt verstaan: een natuurlijk persoon, die bij of krachtens een wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Een persoon die~~

~~aangewezen is als toezichthouder beschikt in beginsel over alle in afdeling 5.2 van de Awb opgenomen bevoegdheden. Op grond van artikel 5:14 van de Awb kunnen deze bevoegdheden bij verordening of bij besluit van het college worden beperkt. In dit verband is tevens artikel 5:16a van de Awb van belang. Hierin staat beschreven dat een toezichthouder bevoegd is van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Het college wijst in de regel een gemeentelijke afdeling of dienst aan waarvan de ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving van de verordening. Voorts kan het college (in termen van de komende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: bevoegd gezag) ambtenaren aanwijzen van andere afdelingen of diensten.~~
~~Aanwijzing betekent niet dat zij tevens opsporingbevoegd zijn.~~
~~Een bepaling over buitengewone opsporingsambtenaren is overbodig en in strijd met Aanwijzing 92 van de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving. Immers, in artikel 142, eerste lid, aanhef en onder c, van het Wetboek van Strafvordering, is onder meer bepaald dat met de opsporing van strafbare feiten als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn belast de personen die bij verordeningen zijn belast met het toezicht op de naleving daarvan, een en ander voor zover het die feiten betreft en de personen zijn beëdigd. Aangezien buitengewone opsporingsambtenaren hun aanwijzing aan het Wetboek van Strafvordering ontlenen, is een nadere regeling niet nodig.~~
~~De aanwijzing als toezichthouder is de grondslag voor de aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar. De opsporingsbevoegdheid van de buitengewone opsporingsambtenaren beperkt zich tot die zaken waarvoor zij toezichthouder zijn. Zij dienen op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar aan eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid te voldoen en te zijn beëdigd door de procureur-generaal.~~

Artikel 5. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de verordening is in beginsel acht dagen na de bekendmaking; zie de artikelen 6, 8 en 9 van de Bekendmakingswet en artikel 3:42 van de Algemene Wet Bestuursrecht~~zie artikel 142 van de Gemeentewet~~. De gemeenteraad kan een ander tijdstip van inwerkingtreding in de verordening vaststellen of burgemeester en wethouders in de verordening de bevoegdheid geven om de inwerkingtreding van de verordening op een nader tijdstip te bepalen.

Artikel 6. Citeertitel

De tekst van artikel 10.32a Wet milieubeheer geeft de verordening geen naam. De naamgeving staat dus vrij.
De naam waterverordening lijkt minder geschikt, omdat in sommige provincies een waterverordening – met geheel andere inhoud – bestaat. De naam Verordening op

de afvoer van hemelwater en grondwater geeft het beste aan waarover de verordening gaat.

Overgangsrecht

Overgangsrecht is niet nodig, omdat niet eerder en dergelijke verplichting tot het afkoppelen bestond. In gemeenten waar dit wel het geval is, kan bij het nemen van een gebiedsaanwijzing ingevolge art. 2 van deze verordening (= een besluit van algemene strekking) hiermee rekening worden gehouden. De gebiedsaanwijzing betreft dan niet die gebieden, bouwwerken, erven en terreinen waarvoor eerder een soortgelijke verplichting is gegeven.

Bijlage 1: Toelichting achtergronden en gebruik modelverordening voor de afvoer van hemelwater en grondwater

Met de inwerkingtreding van de Wet Gemeentelijke Watertaken per 1 januari 2008 is o.a. de Wet milieubeheer (Wm) gewijzigd. In de wet is opgenomen dat gemeenten een nieuwe bevoegdheid hebben en in het belang van de bescherming van het milieu bij verordening regels kunnen stellen aan het lozen van hemelwater en grondwater op de riolering en op of in de bodem. Hiermee hebben gemeenten een nieuw instrument gekregen om de gemeentelijke watertaken (zorgplichten) vorm te geven. De verordeningbevoegdheid is facultatief. Dat betekent dat gemeenten niet verplicht zijn een verordening voor het lozen van afvalwater op de riolering te hebben.
De inwerkingtreding van de Wet Gemeentelijke Watertaken in 2008 staat niet op zichzelf, maar past in een bredere context van veranderende wetgeving. Hierbij zijn vooral de Waterwet en de algemene regels (AMvB's) voor het lozen van afvalwater van belang. Het verbreed gemeentelijke rioleringsplan speelt een belangrijke rol bij het formuleren van de gemeentelijke zorgplichten en bij het formuleren van de uitgangspunten voor lozingen van stedelijk afvalwater.

De zorgplichten en het scheiden van schoon en vuil water
Gemeenten hebben met de zorgplichten voor hemelwater en grondwater veel beleidsvrijheid gekregen. Bij het maken van de verschillende beleidskeuzes ligt afstemming met het waterschap voor de hand. In toenemende mate vindt deze afstemming in regionaalverband plaats.
Een belangrijk uitgangspunt is dat de zorgplichten beginnen bij de burger. De gemeente bepaalt, zo nodig in overleg met het waterschap, wat redelijkerwijs van de burger kan worden verwacht en op welke manier de gemeentelijke zorgplichten worden ingevuld 1.

Bij de zorgplicht hemelwater 2 kan de gemeente ervoor kiezen om hemelwater wel of bewust niet aan te sluiten op de riolering. Vervolgens kiest de gemeente met welke voorziening het verwerken en transporteren plaats vindt (o.a. gemengd of gescheiden riolering, IBA e.d.).
Er bestaat dus niet zoiets als een wettelijke plicht tot afkoppelen voor gemeenten, juist om ruimte te geven aan een lokale afweging. De gemeente zal een keuze moeten maken in welke gebieden zij wel of niet gaat afkoppelen en deze keuze zal goed moeten worden onderbouwd. Een belangrijke pijler van deze onderbouwing is doelmatigheid: hoe verhouden de kosten van het afkoppelen zich tot het behaalde milieurendement van het scheiden van schoon en vuilwater en/of de reductie van overlast bij hevige regenval.

Wel of niet afkoppelen?
Het afkoppelen van verhard oppervlak van het openbare vuilwaterriool kan een bijdrage leveren aan verminderen van wateroverlast en riooloverstorten bij hevige regenval en het verbeteren van het zuiveringsrendement van de rioolwaterzuivering. Daarnaast kan door het afkoppelen de capaciteit van de zuivering worden beperkt (lagere kosten exploitatie en nieuwbouw) en kunnen investeringen in randvoorzieningen in de riolering mogelijk achterwege blijven.
Een belangrijk aandachtspunt bij het afkoppelen van verhard oppervlak is de kwaliteit van het afgekoppelde regenwater. Is het afstromend regenwater schoon genoeg om al dan niet via een gescheiden stelsel in het oppervlaktewater te lozen? Ook de capaciteit van het hemelwaterstelsel en het risico op foutieve aansluiting speelt een belangrijke rol in de afweging om wel of niet af te koppelen.
Bij een besluit tot afkoppelen van het verhard oppervak kan een gemeente besluiten om op particulier terrein af te koppelen. Hierin bestaan feitelijk twee varianten:

1. de gemeente kan de particuliere gebouw- en terreineigenaar dwingen om het hemelwater (en grondwater) gescheiden aan te leveren of
2. de gemeente kan de particuliere gebouw- en terreineigenaar dwingen het hemelwater (en grondwater) op eigen terrein te verwerken.

De lokale situatie en beleidsmatige voorkeuren van de gemeente bepalen de keuze voor het al dan niet afkoppelen op particulier terrein. Hierbij is de motivering van groot belang: wat zijn de te verwachte kosten? Wat is het rendement van het afkoppelen voor de reductie van wateroverlast en het milieu? Bij het afkoppelen van particulier terrein of bebouwing bepaalt de gemeente of dat alleen vrijwillig gebeurt of dat zij dit daadwerkelijk wil afdwingen. Voor het afdwingen van het afkoppelen is de verordening het instrument.

Afkoppelen op particulier terrein?
Bij de afweging van gemeenten over het afkoppelen van particulier terrein spelen veel aspecten een rol. Naast de fysieke situatie (o.a. effectiviteit reductie

wateroverlast, milieurendement, type bebouwing, verharding, bodemopbouw) spelen tenminste ook de volgende aspecten een rol:

1. Kosten voor particuliere eigenaar

De kosten voor eigenaren van gebouwen en terrein voor het afkoppelen zijn sterk afhankelijk van de situatie. De Leidraad Riolering module D1100 van de Stichting RIONED gaat uitgebreid in op gemiddelde kostenkentallen van de rioleringszorg. Hierbij komen ook kentallen aan bod voor het gescheiden aanbieden van schoon en vuilwater voor aansluiting op de openbare riolering. Ook komen de kosten voor verschillende voorzieningen aan bod, zoals o.a. infiltratie- en drainagevoorzieningen, infiltratiekratten, vegetatiedaken, regenton e.d.

Onderdeel	Kostenkental *	Uitgangspunten
o Vervanging perceelaansluitleiding	€ 400 per stuk	Vervanging gelijktijdig met rioolwerkzaamheden openbare weg
o Aanleg perceelaansluitleiding	€ 230 per stuk	
o Afkoppelen dakoppervlak voorzijde woning	€ 20 per m2 dakoppervlak	Inclusief bladvanger
o Aanleg en onderhoud infiltratieveld	€ 4,5 per m2 aangesloten verhard oppervlak	
o Aanleg grindkoffer	€ 5,2 per m2 aangesloten verhard oppervlak	
o Aanleg vegetatiedaken (sedum)	€ 40 per m2	
o Aanleg vegetatiedaken (gras)	€ 100 per m2	
o Regenton	€ 40 per stuk	Volume 150 tot 200 liter

* Kosten voor gemiddelde situatie zoals vermeld in Leidraad Riolering D1100 (prijspeil 2007)

2. Ontluchting rioolstelsel

Een rioolstelsel heeft voorzieningen voor beluchting en ontluchting. In Nederland vindt ontluchting van het openbare vuilwaterriool in veel gevallen plaats via de gemengde huisaansluitingen (regenpijp bovendaks). Bij aanpassen van een gemengde huisaansluiting naar alleen een aansluiting voor het vuilwater op het openbare vuilwaterriool kan het voorkomen dat ontluchtingsvoorzieningen voor het openbaar vuilwaterriool verdwijnen. Hierdoor kan stankoverlast optreden. Bij

afkoppelen kan dus sprake zijn van een risico op stankoverlast. Module B2600 van de Leidraad Riolering gaat hier nader op in. De module gaat ook in op mogelijke oplossingen.

3. Asbestdaken

Verweerde asbestdaken kunnen een gevaar opleveren voor mensen in de omgeving. Zonder goede afwatering van hemelwater op de riolering, kunnen asbestvezels op de grond terechtkomen en vervolgens in woningen door de inloop van mensen. Bij een afwatering en verwerking van hemelwater in de bodem kan een verontreiniging van bodem en grondwater plaatsvinden. Asbestdaken komen vooral voor bij stallen en schuren in de buitengebieden, maar ook in de bebouwde omgeving worden asbestdaken aangetroffen.

De constatering over asbestdaken geldt feitelijk breder en ook voor andere uitloogbare bouwmaterialen (zie ook tekstkader onderzoek RIVM afspoeling bouwmetalen).

De verordeningsbevoegdheid voor gemeenten

In artikel 10.32a van de Wet milieubeheer is opgenomen dat gemeenten bij verordening regels kunnen stellen aan het lozen van hemelwater en grondwater op de riolering en op of in de bodem.

In het artikel is opgenomen dat de gemeenteraad bij verordening kan bepalen dat:

- bij het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, wordt voldaan aan de in die verordening gestelde regels, en
- het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater binnen een in die verordening aangegeven termijn wordt beëindigd.

Met andere woorden: gemeenten kunnen regels stellen aan de kwantiteit en kwaliteit van hemelwater en grondwater dat door burgers en bedrijven wordt aangeboden voor lozing op de riolering. Hierbij is opgenomen dat van deze mogelijkheid kan worden afgeweken als van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden gevergd.

Wat regelt de modelverordening?

De modelverordening regelt dat een gemeente een gebied kan aanwijzen, waarbinnen het niet is toegestaan hemelwater of grondwater te lozen op het openbaar vuilwaterriool. Hierbij zal de gemeente een redelijke termijn moeten hanteren.

Het is mogelijk om in de zogenaamde gebiedsaanwijzing een onderscheid te maken in het afkoppelen van de aansluiting die zich bevindt aan de voorzijde van een gebouw en de achterkant.

Het aanwijzen van een gebied behoeft uiteraard een gedegen beleidsmatige onderbouwing en zal moeten volgen uit het gemeentelijk rioleringsplan (GRP)2. Het plan zal moeten motiveren dat het gevraagde voor de meeste mensen in die situatie redelijk is. Maar ook moet duidelijk zijn wat concreet gevraagd wordt en daarvan de (financiële) consequenties zijn. Gaat het bijvoorbeeld om het gescheiden aanbieden van afval- en hemelwater? Of moet het hemelwater worden verwerkt op het eigen terrein (infiltratie)? Geldt gescheiden aanleveren voor de daken en de voorzijde van de woning? Of ook de achterkant? Op welk moment vindt het scheiden plaats: op het moment dat het openbare rioolstelsel door de gemeenten wordt vernieuwd?
De verordening staat dus niet op zichzelf, maar heeft een belangrijke relatie met het gemeentelijke beleid. Het formuleren van de zorgplichten voor het grondwater en hemelwater en de afweging van wat redelijkerwijs van de eigenaar kan worden verwacht wordt niet in de verordening gemaakt.
De verordening is een instrument om het beleid uit te voeren. Als de gemeente in het gemeentelijk rioleringsplan duidelijk heeft vastgelegd wat zij wil en dat goed onderbouwd, dan kan de verordening worden ingezet. De VNG adviseert om het gemeentelijk rioleringsplan en de verordening in goed overleg met het waterschap uit te werken.

Hoe werkt het in de praktijk?
Het gebruik van de verordening hemelwater en grondwater begint dus bij het goed onderbouwd formuleren van de zorgplichten voor het hemelwater en het grondwater in het gemeentelijk rioleringsplan (stap A). Vervolgens kan de verordening met regels voor het lozen van hemelwater en grondwater voor het totale grondgebied van de gemeenten worden opgesteld (stap B).
Tenslotte kan de gemeente met de gebiedsaanwijzing specifieke gebieden benoemen, waarvoor de regels gelden en hierbij zonodig nadere specificaties geven (stap C). De regelgeving is pas te handhaven als alle drie stappen zijn doorlopen.

Figuur 1 Verordening hemelwater.pdf (versie geldig sinds: 23-07-2009; PDF-bestand; grootte: 21.08 KB).

Figuur 1: Werkwijze gemeente bij totstandkoming zorgplicht en gebruik verordening

Het toepassen van de door de gemeenteraad vastgestelde verordening in de praktijk begint met een besluit van B en W om een gebied aan te wijzen, waarbinnen het verbod op het lozen op het openbaar vuilwaterriool van toepassing is. Op basis van de zogenaamde gebiedsaanwijzing kan de gemeente aan de betrokken burgers een

brief sturen, waarin staat aan welke verplichting zij (op termijn) moeten voldoen. Daarbij zal het voor een aantal burgers niet redelijk zijn om aan het gevraagde te voldoen. Bijvoorbeeld als iemand geen tuin heeft en niet aan oppervlaktewater grenst, is het verwerken op eigen terrein vrijwel onmogelijk. Voor deze mensen kan een gemeente ontheffing van de gebiedsaanwijzing verlenen. De ontheffing gaat over een individueel geval.
Indien de gemeente geen ontheffing verleent en een burger blijft weigeren kan de gemeente bestuursdwang of een dwangsom toepassen.

De relatie met bouwregelgeving
In de artikelen 6.15 tot en met 6.18 van het Bouwbesluit 2012 staan voorschriften over het afvoeren van afvalwater uit bouwwerken. NEN 3215: 2011 is op de afvoervoorziening van toepassing. Er is een onderscheid gemaakt in de eisen voor bestaande bouwwerken en voor te bouwen bouwwerken.
Voor nieuwe bouwwerken kan de gemeente op basis van het Bouwbesluit de eigenaar verplichten het hemelwater gescheiden van het afvalwater aan te bieden voor lozing op de riolering. Voor bestaande bouwwerken en voor bestaande en nieuwe erven en terreinen kan dit op basis van de gemeentelijke verordening met betrekking tot afvoer hemelwater en grondwater.

Technische randvoorwaarden aansluiting riolering
In artikel 2, tweede lid, van de modelverordening afvoer hemelwater en grondwater is vastgelegd dat de beheerder kan bepalen op welke wijze het afkoppelen (technisch) plaatsvindt. De Leidraad Riolering module A 2100 van de Stichting RIONED gaat nader in op de technische eisen voor de (gescheiden) aansluiting op de riolering.

De relatie met algemene regels voor het lozen van afvalwater
Met de invoering van het “Besluit lozing afvalwater huishoudens” in 2008 heeft de gemeente de mogelijkheid gekregen om individuele eigenaren met een zogenaamd maatwerkvoorschrift de plicht op te leggen de hemelwaterafvoer af te koppelen van het openbaar vuilwaterriool en via een gescheiden stelsel of op een andere wijze het hemelwater af te voeren. Het gaat hier om een besluit per bouwwerk, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. De gemeente kan dus ook zonder verordening voor individuele gevallen met een maatwerkvoorschrift regels stellen aan het lozen van hemelwater (en/of grondwater) op de riolering. Voor veel bedrijven kan dit met een maatwerkvoorschrift op basis van het Activiteitenbesluit, artikel 6.18, tweede lid voor hemelwater en eventueel in een milieuvergunning.
Het voordeel van het instrument verordening is dat het een collectieve aanpak mogelijk maakt en een praktisch middel is dat geschikt is voor specifieke gebieden

(wijken / straten). Hiermee wordt voorkomen dat voor iedere eigenaar een maatwerkvoorschrift moeten worden gehanteerd.
In de modelverordening is opgenomen dat inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer zijn uitgesloten. Voor lozingen op de riolering vanuit inrichtingen kan de gemeente op individuele basis via een maatwerkvoorschrift op grond van het activiteitenbesluit nadere regels stellen. Daarnaast geldt voor een deel van de inrichtingen een vergunningplicht. Juridisch gezien is het dus niet nodig om inrichtingen onder de verordening te laten vallen, maar in de praktijk zou het wel meerwaarde kunnen hebben. Bijvoorbeeld voor kleinere bedrijven met een vergelijkbaar lozingengedrag als dat van huishoudens in een woonwijk (bv. winkels en horeca). Gemeenten kunnen er voor kiezen om een categorie van bedrijven te benoemen in de verordening. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van de indeling naar type A, B of C conform het Activiteitenbesluit.
Omdat het in algemene zin niet mogelijk is om categorieën van bedrijven te benoemen die onder de verordening vallen, is de uitsluiting van inrichtingen in de modelverordening opgenomen. Als blijkt dat dit voor de eigen gemeente wel mogelijk is, kan lid 3 van artikel 2 worden aangepast. De keuze om een categorie van bedrijven onder de werking van de verordening te brengen, moet voldoende zijn gemotiveerd.
Meer informatie over de algemene regels op het gebied van afvalwater vindt u op www.infomil.nl (onderdeel klimaat, lucht, water).

Op welke situaties is de verordening van toepassing?

Hemelwater

1. Rioolvervanging en de overgang van een gemengd naar gescheiden stelsel in een straat/wijk met bestaande bouw
    - Eigenaren van bouwwerken (niet zijnde inrichtingen Wm) mogen het hemelwater alleen gescheiden aanbieden voor aansluiting op de afzonderlijke stelsels voor afvalwater en hemelwater
    - Eigenaren van bouwwerken (niet zijnde inrichtingen Wm) mogen het hemelwater niet lozen op het openbaar vuilwaterriool en alleen op het eigen terrein verwerken (o.a. infiltreren in de bodem) of lozen op oppervlaktewater
2. Water-op-straat bij hevige regenval in een wijk/straat met bestaande bouw als gevolg van de capaciteit van het gemengde stelsel
    - Eigenaren van bouwwerken (niet zijnde inrichtingen Wm) mogen het hemelwater niet (direct) lozen op het openbaar vuilwaterriool en alleen op het eigen terrein verwerken (o.a. infiltreren in de bodem of tijdelijke berging) of lozen op oppervlaktewater

3. Het inrichten van een nieuwe wijk/straat [bij nieuwbouw volstaat het Bouwbesluit]
    - Eigenaren van bouwwerken (niet zijnde inrichtingen Wm) mogen het hemelwater alleen gescheiden aanbieden voor aansluiting op de afzonderlijke stelsels voor afvalwater en hemelwater
    - Eigenaren van bouwwerken (niet zijnde inrichtingen Wm) mogen het hemelwater niet (direct) lozen op het openbaar vuilwaterriool en alleen op het eigen terrein verwerken (o.a. infiltreren in de bodem of tijdelijke berging) of lozen in oppervlaktewater

Grondwater

1. Drainage van particuliere voorzieningen in grondwaterprobleemgebieden
    - Eigenaren van bouwwerken (niet zijnde inrichtingen Wm) mogen het grondwater alleen gescheiden aanbieden voor aansluiting op de afzonderlijke stelsels voor hemelwater en/of grondwater

Aanpak diffuse bronnen

De aanpak van diffuse belasting uit uitloogbare materialen wordt met de uitgewerkte verordening niet geregeld. Daarmee blijft een belangrijk thema dus buiten de modelverordening. In juridische zin kan met een gemeentelijke verordening het toepassen van (uitloogbare) materialen niet worden verboden. Hogere regelgeving (Bouwbesluit en Woningwet) biedt hiervoor geen grondslag. Wat gemeenten met de nieuwe verordenende bevoegdheid in de Wet milieubeheer wel kunnen, is regels stellen aan de kwaliteit van te lozen afvalwater. Al is het handhaven van deze regels in de praktijk vaak niet eenvoudig.
De VNG heeft hier in de verordening niet voor gekozen. De belangrijkste reden hiervoor is dat op dit moment op initiatief van het ministerie van I&M een beleidsontwikkelingtraject loopt voor brongericht beleid om emissie van zware metalen naar bodem en water tegen te gaan (zie ook tekstkader afspoeling bouwmetalen). De resultaten van dit traject zijn bepalend voor de wijze waarop gemeenten regels zouden kunnen opnemen in de verordening. Zodra er duidelijkheid is over de (on)mogelijkheden van nationaal brongericht beleid, zal de VNG de afweging maken om hier alsnog in de vorm van artikelen in de modelverordening in te voorzien.

Onderzoek RIVM naar afspoeling van bouwmetalen

Het RIVM heeft de milieurisico's van emissies van zink, koper en lood in de bouw berekend. Zink, koper en lood lossen op in regenwater dat langs bouwmaterialen loopt, waarin deze metalen zijn verwerkt (afspoelen). De milieurisico's hangen sterk af van de omstandigheden: de hoeveelheid water die langs de bouwmaterialen stroomt en de manier waarop dat water wordt afgevoerd, hebben grote invloed op

de hoeveelheid metalen die in het milieu terechtkomen. De grootste risico's zijn situaties met zogeheten afgekoppelde hemelwatersystemen, waarbij regenwater met de metalen direct in de bodem infiltreert.
Voor reguliere toepassingen, zoals zinken dakgoten, zinken vangrails en loodslabben, heeft het RIVM indicaties van maximaal toelaatbare emissies voorgesteld. Deze vorm van normstelling is via maatregelen te realiseren. Voor toepassingen die minder vaak voorkomen, zoals koper en zink in gevels en daken, is een algemene normstelling minder effectief. Hierbij is het belangrijk de afspoeling te beperken door de toepassing af te stemmen op de lokale omstandigheden, zoals de hoeveelheid bouwmetaal en de manier waarop de afwatering is geregeld.
Het ontbreken van duidelijke richtlijnen voor de uitloging van metalen uit bouwmaterialen, zoals wegmeubilair en vangrails, ontneemt de noodzaak voor gerichte innovatie van milieuvriendelijke alternatieven. Generieke regelgeving met prestatiekenmerken voor milieuhygiënische verantwoorde toepassingen van bouwmaterialen is voorzien, maar laat nog enige tijd op zich wachten. Opname van deze regelgeving in Besluit bodemkwaliteit ligt voor de hand, maar zal niet eerder starten dan in 2012. In afwachting van generieke regelgeving wordt waar mogelijk aangesloten bij de opgestelde criteria voor duurzaam inkopen van straatmeubilair, openbare verlichting en kunstwerken. Hierbij maakt overigens uitloging nog geen deel uit van de criteria voor duurzaam inkopen.

De verordening als één van de beleidsinstrumenten
Het verplichten van de eigenaar om het hemelwater en grondwater gescheiden aan te bieden of het hemelwater te verwerken op het eigen terrein met het instrument van de gemeentelijke verordening is zeker niet het enige middel om het gemeentelijk beleid vorm te geven. De VNG adviseert om de mogelijkheid van de verordening te plaatsen in een bredere context. Werk hierbij in de juiste volgorde. Eerst zal de gemeente het eigen beleid moeten formuleren. Met andere woorden: wat kan redelijkerwijs van de eigenaar worden verwacht. Dit kan in het gemeentelijk rioleringsplan. De tweede stap is dan de doorwerking van het beleid in de verordening.
De verordening kan een onderdeel zijn van een gebiedsgerichte aanpak, waarbij de gemeente verschillende instrumenten inzet. Bijvoorbeeld: voorlichting en informatievoorzieningen, afkoppelen op basis van vrijwilligheid, stimuleren van afkoppelen door subsidie e.d. De gemeentelijke verordening is feitelijk het laatste middel om niet meewerkende eigenaren te verplichten mee te werken aan een gebiedsgerichte aanpak.

1. Leidraad riolering, modules A1000 en A2000.
Op 10 juni 2009 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank in Middelburg een uitspraak (LJN: BI7438) gedaan in een zaak tussen gemeente en particulier over

schade door afstromend regenwater. Bij deze uitspraak is ook de zorgplicht hemelwater betrokken in de onderbouwing van het vonnis. De gemeente is veroordeeld tot het treffen van maatregelen om de schade te voorkomen.
2. Een beleidsmatige onderbouwing kan ook plaatsvinden in o.a. een ander gemeentelijk beleidsplan (o.a. afkoppelplan, grondwaterplan of stedelijk waterplan). Hierbij is het wel van belang dat deze beleidsplannen door de gemeenteraad zijn vastgesteld als onderdeel van het GRP en dat het GRP zelf een verwijzing bevat naar het betreffende beleidsplan.