

Toelichting op de verordening

Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken per 1 januari 2008 is o.a. de Wet milieubeheer gewijzigd. In artikel 10.32a van de Wet milieubeheer staat dat gemeenteraden in het belang van de milieubescherming bij verordening regels kunnen stellen aan het lozen van afvloeiend hemelwater en grondwater in de openbare vuilwaterriolering, maar ook in het openbare hemelwaterstelsel of openbare ontwateringsstelsel. Dit is een instrument om de gemeentelijke watertaken (zorgplichten) vorm te geven. De wet geeft een bevoegdheid. Dit betekent dat gemeenten niet verplicht zijn een verordening voor het lozen van hemel- en grondwater in de riolering te hebben. Een gemeente legt haar rioleringsbeleid vast in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Hemel- en grondwaterlozingen in de riolering zijn geregeld in het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah), het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) en het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit). Over de riolering en de aansluiting van bouwwerken op de openbare riolering staan voorschriften in het Bouwbesluit 2012 (BB). De onderhavige verordening is aanvullend en komt niet in strijd met plichten die elders zijn vastgelegd. Bij strijd zou de hogere regeling – de “lozingsbesluiten” en het Bouwbesluit – voorgaan.

Situatie I: Nieuwbouw in een bestaand bebouwd gebied waar een gebiedsaanwijzing geldt (art. 2 van deze verordening).

Op grond van de milieuregelgeving mogen particulieren en bedrijven afvloeiend hemelwater en overtollig grondwater in het oppervlaktewater, in de bodem of in een rioolstelsel lozen (zie art. 2 Blah, art. 3.2 en 3.4 Blbi en art. 3.2 en 3.3 Activiteitenbesluit). Voor nieuwbouw bestaat op grond van de bouwregelgeving niet de plicht – wel een mogelijkheid – om de afvoer van hemelwater aan te sluiten op de openbare riolering (art. 6.18, vierde lid, onder b BB). Dit artikel bepaalt dat B&W een aansluitvoorschrift stellen voor een hemelwaterleiding als het hemelwater “in dat stelsel of riool mag worden gebracht”. Zodra op grond van deze verordening een aanwijzingsbesluit geldt, is een dergelijke lozing op grond van artikel 2 van deze verordening niet meer toegestaan. De gemeente zal het aansluitvoorschrift dan weigeren. De wijze waarop het hemelwater wordt verwerkt, moet wel voldoen aan het doelvoorschrift van art. 6.15, eerste lid 1, BB: “het water moet zonder nadelige gevolgen voor de gezondheid kunnen worden afgevoerd”. Dit kan bijvoorbeeld door het water in het oppervlaktewater, de bodem of een eventueel openbaar hemelwaterstelsel te lozen.

Situatie II: Bestaande bouw is aangesloten op het openbare vuilwaterriool in een gebied waar een gebiedsaanwijzing geldt (art. 2 van deze verordening).

Voor de bestaande bouw geldt op grond van het Bouwbesluit enkel de verplichting dat afvloeiend hemelwater zonder nadelige gevolgen voor de gezondheid kan worden afgevoerd (art. 6.15, eerste lid, BB). Een verbod als bedoeld in deze verordening om het afvloeiende hemelwater te lozen in een openbaar vuilwaterriool is hiermee niet in strijd. Het is immers mogelijk aan het doelvoorschrift van art. 6.15, eerste lid, BB te voldoen zonder het afvloeiende hemelwater te lozen in het openbare vuilwaterriool. De perceeleigenaar kan het afvloeiende hemelwater bijvoorbeeld lozen in een watergang, in de bodem of in een eventueel aanwezig openbaar hemelwaterstelsel.

In de praktijk heet het beëindigen van hemel- en grondwaterlozingen in het openbare vuilwaterriool ook wel afkoppelen. Maar deze term is niet wettelijk gedefinieerd. De verordening sluit aan bij het woordgebruik van artikel 10.32a Wet milieubeheer: het beëindigen/verbieden van de lozing van afvloeiend hemelwater en grondwater in een openbaar vuilwaterriool.

Artikel 1 Begripsbepalingen

Ad A Bouwwerk

Een definitie van het begrip bouwwerk geeft de Wet milieubeheer niet. Deze verordening sluit aan bij de in de jurisprudentie aanvaarde definitie: "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".

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, het is niet zonder meer duidelijk wanneer aan de vier voorwaarden wordt voldaan om tot de conclusie te komen dat een object een bouwwerk is. Een uitgebreide opsomming van jurisprudentie vindt u in de *toelichting op de Modelbouwverordening van de Standaardregelingen in de bouw (Sdu uitgevers bv, Den Haag)*.

Ad B Bebouwd oppervlak

Een definitie van het begrip bebouwd oppervlak geeft de Wet Milieubeheer niet. Dit betreft een oppervlak waarop een bouwwerk wordt gebouwd.

Ad C Openbaar vuilwaterriool

Een openbaar vuilwaterriool betreft een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Dit betreft het huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater. Het openbaar vuilwaterriool betreft het riool voor de stroom afvalwater die overblijft nadat het hemelwater en/of grondwater zijn afgevoerd op of in de bodem, in een nabijgelegen watergang of in de daarvoor bedoelde voorziening. Het openbaar vuilwaterriool kan een drukriool zijn.

Ad D Openbaar gemengd waterriool

Een openbaar gemengd waterriool betreft een voorziening voor de inzameling en het transport van een mengsel van stedelijk afvalwater en hemelwater. Dit betreft het huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater. Het openbaar vuilwaterriool betreft het riool voor de stroom afvalwater die overblijft nadat het hemelwater en/of grondwater zijn afgevoerd op of in de bodem, in een nabijgelegen watergang of in de daarvoor bedoelde voorziening. Het openbaar vuilwaterriool kan een drukriool zijn.

Ad E Openbaar hemelwaterriool

Een openbaar hemelwaterriool betreft een voorziening voor de inzameling en het transport van hemelwater. Dit betreft het afvloeiend regenwater, grondwater of ander hemelwater.

Ad F Drukriool

Bij de conventionele rioleringswijzen wordt het afvalwater onder vrij verval, door gebruik te maken van de zwaartekracht, ingezameld. Zodra de afvoer niet geschiedt onder vrij verval, wordt gesproken over mechanische riolering. Tot de mechanische riolering wordt drukriolering gerekend. Drukriolering bestaat uit een aantal (kleine) gemalen en daarop aangesloten drukleidingen.

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 het lozingsverbod te brengen.

Artikel 2 Lozingsverbod hemel- en grondwater

Inleiding

Dit artikel biedt de mogelijkheid een eigenaar van een bouwwerk die niet uit vrije wil meewerkt aan de uitvoering van een rioleringsplan, te dwingen hemel- en grondwaterlozingen in het openbare vuilwaterriool te beëindigen. Een dergelijke verplichting voor bestaande bouwwerken is alleen mogelijk als een andere wijze van afvoeren of verwerken van hemel- en grondwater redelijk is. Bij het vaststellen van de gebiedsaanwijzing moet het college een afweging maken tussen de kosten van het beëindigen van de lozing en het treffen van voorzieningen die daarmee verband houden, in relatie tot de voordelen die het college hiervan verwacht (zoals het milieurendement en mogelijke reductie van wateroverlast) en de relatie met de ouderdom van het bouwwerk waarin of waaraan de voorzieningen worden getroffen. Ook moet het college deze afweging inzichtelijk maken.

Voor grondwater dat vrijkomt bij drainage, oppompen of andere vormen van onttrekkingen of ontwateren, geldt een gelijke situatie. Ook hier kan het wenselijk zijn het water op een andere wijze af te voeren dan via het vuilwaterriool.

Het verbod geldt ook voor nieuwe lozingen. Bij nieuwbouw of bij veranderingen van de lozings-situatie mogen hemel- en grondwater niet in de openbare vuilwaterriolering terecht komen.

Het artikel werkt pas nadat het college een bepaalde kern, buurt, wijk of straat heeft aangewezen als gebied waarvoor het verbod gaat gelden. Dit is een apart besluit (het college van B&W). Het college kan hierin zijn eigen afweging maken. Meestal zal dit zijn na een renovatie, groot onderhoud of gehele vernieuwing van het rioolstelsel, waarbij hetzij een gescheiden rioolstelsel een gemengd stelsel vervangt, hetzij een mogelijkheid bestaat af te voeren op een andere wijze. Maar het is ook mogelijk het lozingsverbod op te leggen zonder renovatie of aanleg van een gescheiden openbaar rioolstelsel, bijvoorbeeld in geval van wateroverlast door een beperkte capaciteit van de riolering. Het college kan er ook voor kiezen om het verbod alleen te laten gelden voor dakvlakken aan de straatzijde of alleen voor nieuwbouw. Dit is inbegrepen in de bevoegdheid tot aanwijzing van gebieden waar het lozingsverbod gaat gelden.

Op grond van artikel 4.22 Wet milieubeheer moet de gemeenteraad een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) vaststellen. Dit plan bevat beleid en normering voor het rioolstelsel in de gemeente en geeft aan wanneer vernieuwing en onderhoud plaatsvinden. In het GRP werkt de gemeente de zorgplichten voor afval-, hemel- en grondwater uit: wat verwacht de gemeente van burgers en bedrijven en wat mogen burgers en bedrijven van de gemeente verwachten? De basis voor het lozingsverbod – inclusief de afweging van de redelijkheid en de kosten – ligt in het GRP. Als het GRP geen beleidsvoornemen bevat over het beëindigen van hemel- en grondwaterlozingen in de openbare vuilwaterriolering, kan de gemeente artikel 2 van deze verordening niet toepassen.

Redelijkheid

Art. 10.32a, tweede lid Wet milieubeheer luidt: "Van de mogelijkheid, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt geen gebruik gemaakt, indien van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden geveerd".

Dit betekent een beperking van de bevoegdheid om een lozingsverbod in te stellen en verplicht de gemeente de redelijkheid van het opleggen of althans het effectueren van dit verbod te motiveren. Het overwegen en motiveren van de redelijkheid doet de gemeente als zij het GRP opstelt. Daarnaast kan zij ontheffing verlenen voor gevallen waarin de plicht onredelijk uitwerkt. Zie hiervoor de toelichting bij het zesde lid van artikel 2.

Ontluchting

De ontluchting van het rioolstelsel verdient bijzondere aandacht. Vaak vindt ontluchting plaats via een bovendakse uitmonding. Het beëindigen van de hemelwaterlozing kan de ontluchting belemmeren of minder effectief maken.

Lid 1

Het eerste lid bevat het verbod om afvloeiend hemelwater en grondwater te lozen in het openbare vuilwaterriool. Dit verbod geldt dus voor zowel bestaande als nieuwe lozingen. Het lozingsverbod geldt voor alle eigenaren van bouwwerken, open erven en terreinen, voor zover deze binnen de gebiedsaanwijzing liggen en het besluit tot gebiedsaanwijzing geen uitzondering bevat.

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 houdt het college rekening met het gemeentelijk rioleringsplan.

Het lozingsverbod is niet beperkt tot het bouwwerk, maar betreft ook open erf of terrein. Het verbod betreft dus het afvloeiende hemelwater dat afkomstig is van een bouwwerk en onder meer via een dakgoot, regenpijp en afvoerbuis het openbare vuilwaterriool bereikt. Maar ook het afvloeiende hemelwater dat afkomstig is van een open erf of terrein en via onder meer goten, putten en afvoerbuis het openbare vuilwaterriool bereikt. Een open erf of terrein waarin goten en putten zijn aangebracht, is bijvoorbeeld een terras, oprit, parkeerterrein of laad- en losperron.

Het college kan in de gebiedsaanwijzing onderscheid maken in het lozen van hemelwater vanaf de voorkant (wegzijde) van het bouwwerk en vanaf de achterkant. Dit is een gevolg van het redelijkheids criterium uit het tweede lid van art. 10.32a Wm. Het kan in bepaalde gevallen immers vrij lastig zijn om hemelwater dat aan de achterzijde van een bouwwerk afstroomt naar een openbaar hemelwaterstelsel aan de wegzijde te brengen. Dit zal meestal voor een hele straat of een rij woningen hetzelfde zijn.

Lid 2

Aan een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer kan de gemeente via handhaving op de zorgplicht van artikel 2.1 Activiteitenbesluit of via het stellen van (maatwerk)voorschriften op grond van dat artikel eisen stellen. Voor lozingen van hemelwater die al voor de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit plaatsvonden, is het overgangsrecht van artikel 3.3 lid 6 Activiteitenbesluit relevant. Op grond van het overgangsrecht mogen lozingen van hemelwater die al bestonden voordat het Activiteitenbesluit op de inrichting van toepassing werd, blijven bestaan. Dit overgangsrecht kan via een maatwerkvoorschrift op grond van artikel 3.3 lid 7 Activiteitenbesluit worden beëindigd. Als een individuele afweging per inrichting gewenst is (bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van inrichtingen met verontreinigde oppervlakken), kan de gemeente ervoor kiezen om inrichtingen in generieke zin uit te zonderen van de gebiedsaanwijzing. Bedrijven, werkplaatsen, scholen, winkels en dergelijke die niet onder het begrip inrichting in de Wm vallen, vallen wel onder de verplichting van dit artikel. Dit betekent dat ook scholen en buurthuizen en dergelijke onder de verordening vallen, waardoor eventuele kosten van het afkoppelen daarvan voor de gemeente zelf zijn. Een redelijke uitvoering van dit artikel brengt met zich mee dat als woningen en bedrijven een gezamenlijk dak en een gezamenlijke hemelwaterafvoer hebben, het besluit rond de gebiedsaanwijzing betrekking heeft op het hele bouwwerk en op alle (deel-/appartementseigenaren. Goed onderscheid tussen de verschillende lozers is dan immers niet mogelijk.

De gemeente kan de openbare weg, waarin normaliter goten en putten voor de hemelwaterafvoer liggen, ook generiek uitsluiten van de gebiedsaanwijzing. De gemeente is immers zelf verantwoordelijk voor het

verwerken van het hemelwater dat op de openbare weg valt. Zij hoeft zichzelf geen lozingsverbod op te leggen. De gemeente beschrijft in het GRP hoe zij met dit hemelwater wil omgaan en handelt daar ook naar.

Bij het vaststellen van de verordening kan de gemeenteraad besluiten de uitzonderingen in dit artikellid voor inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer en de openbare weg achterwege te laten. Het gevolg hiervan is dat in een gebied waarvoor een gebiedsaanwijzing geldt als bedoeld in het eerste lid het lozingsverbod ook geldt voor bedrijven en de gemeente zelf. Als de gemeente ook de hemel- en grondwaterlozingen bij bedrijventerreinen wil beëindigen, is het aan te raden het tweede lid niet op te nemen. Een uitzondering voor inrichtingen zou er dan toe leiden dat de gemeente aan alle bedrijven een individueel maatwerkvoorschrift moet stellen.

Lid 3

Het derde lid legt een relatie 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 met mogelijk ook beleidsvoornemens over de riolering hebben deze status niet, tenzij de gemeenteraad deze heeft vastgesteld als onderdeel van het gemeentelijk rioleringsplan.

Lid 4

Artikel 10.32a Wm geeft aan dat de verordening de termijn moet noemen waarbinnen de hemelwaterlozing moet zijn beëindigd. Hieraan is in het vierde lid voldaan. De nog in te vullen termijn moet voldoende ruimte laten voor de eventuele beroepsfase tegen de gebiedsaanwijzing en voor de eigenaren van bouwwerken, open erven en terreinen om de werkzaamheden te kunnen (laten) verrichten.

Lid 5

Soms is het nodig om een ontheffing van het verbod te geven. Dat kan in uitzonderingssituaties waarin het lozingsverbod een bijzondere onbillijkheid met zich meebrengt die niet tot de normaal beoogde gevolgen van de verordening en gebiedsaanwijzing behoort. Enig nadeel is wel aanvaardbaar. Het college kan de ontheffing onder beperkingen verlenen. Zo kan de ontheffing bijvoorbeeld alleen betrekking hebben op de achterzijde van een bouwwerk of alleen gedurende een bepaalde overgangperiode. Verder kan het college voorschriften aan een ontheffing verbinden. Een voorschrift kan betrekking hebben op onder meer het treffen van een alternatieve (tijdelijke) voorziening.

Lid 6

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4 Awb, is van toepassing op de gebiedsaanwijzing. Hierdoor duurt de voorbereiding van een besluit iets langer. Daar staat tegenover dat de bezwaarschriftenfase na het nemen van het besluit vervalst. Aangezien een gebiedsaanwijzing een concreterend besluit van algemene strekking is, wordt het besluit bekend gemaakt door kennisgeving in een huis-aan-huisblad (art. 3:42 lid 2 Awb).

Artikel 2a Verplichting van hemelwaterberging bij nieuwbouw en bij uitbreiding bestaande bouw

Lid 1

Dit lid beschrijft de eis om bij elke vorm van nieuwbouw een hemelwaterbergingseis van 60 mm per m² bebouwd oppervlak.

Lid 2

Dit lid beschrijft de eis om bij uitbreiding van bestaande bouw een hemelwaterbergingseis van 40 mm per m² bebouwd oppervlak.

Artikel 2b Vereisten hemelwaterberging

Lid 1

Een capaciteit van 60 mm per m² betekent dat voor een perceel met een totaal bebouwd oppervlak van 1 m² moet worden voorzien in een vorm van waterberging met een totale capaciteit van 60 liter.

Lid 2

Het tweede lid maakt duidelijk dat de waterberging niet bedoeld is om alle mogelijke regenbuien op te vangen. De gemeente zorgt voor openbare voorzieningen als noodoverloop. Dit artikel 2b lid 4 geeft invulling aan de wettelijke zorgplicht die de gemeente heeft voor het verwerken van hemelwater, als dat redelijkerwijs niet van de perceeleigenaar kan worden gevergd.

Lid 3

Voor het beperken van wateroverlast is het essentieel dat de hemelwaterberging binnen afzienbare tijd na een bui weer beschikbaar is voor het opvangen van de volgende bui. Daarom is in lid 3 bepaald dat de hemelwaterberging binnen een termijn van 48 uur weer beschikbaar moet zijn. Dit kan bijvoorbeeld door de hemelwaterberging als infiltratievoorziening in te richten, zodat het opgevangen water langzaam in de bodem zakt, of door het hemelwater vertraagd af te voeren naar oppervlaktewater.

Lid 4

Bij extreme neerslag, die de verplichte waterbergingscapaciteit in het betreffende gebied te boven gaat, kan overtollig hemelwater geloosd worden in het openbaar hemelwaterstelsel of op de openbare ruimte.

Artikel 3 Strafbepaling

De Wet milieubeheer kent geen strafbepaling voor overtreding van een verordening als bedoeld in artikel 10.32a. Daarom bevat deze verordening een zelfstandige strafbepaling, 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. Bij de handhaving van gemeentelijke verordeningen mag de gemeente altijd een last onder dwangsom en/of een last onder bestuursdwang opleggen. De last onder dwangsom komt voor dit type overtreding het eerst in aanmerking.

Artikel 4 Toezicht op de naleving

Artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft aan 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 aangewezen toezichthouder beschikt in beginsel over alle in afdeling 5.2 van de Awb opgenomen bevoegdheden. Op grond van artikel 5:14 van de Awb zijn deze bevoegdheden bij verordening of bij besluit van het college te beperken. 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. Bovendien kan het college (in termen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: het bevoegd gezag) ambtenaren aanwijzen van andere afdelingen of diensten.

Aanwijzing en opsporingsbevoegdheid

Een bepaling over buitengewone opsporingsambtenaren is overbodig. Immers, artikel 142, eerste lid, aanhef en onder c, van het Wetboek van Strafvordering, bepaalt onder meer 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 ontleen, 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. Op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar moeten zij voldoen aan eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid, en zijn beëdigd door de procureur-generaal.

Artikel 5 Inwerkingtreding en overgangsrecht

Lid 1

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2023.

Lid 2

De verordening wordt toegepast op alle bouwwerken waarvoor na inwerkingtreding een omgevingsvergunning voor bouwen wordt aangevraagd of die vanaf dat moment zonder vergunning worden gebouwd. Voor tenders en ontwikkelovereenkomsten geldt dat de verordening pas zes weken na inwerkingtreding van toepassing is.

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 gemeente Waalre geeft het beste aan waarover de verordening gaat.