

Verordening op de afvoer van hemel- en grondwater

De raad van de gemeente Haaren;
in zijn vergadering van 18 december 2018;
gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 13 november 2018;
gelet op de behandeling in het raadsplein van 29 november 2018;
gelet op artikel 10.32a van de Wet milieubeheer.

BESLUIT:

De volgende verordening vast te stellen:
Verordening op de afvoer van hemel- en grondwater

Artikel 1 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 of 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 openbare riool: het college.

Artikel 2 Lozingsverbod hemel- en grondwater

1. De beheerder van het openbare riool kan een gebied aanwijzen waarbinnen het verboden is afvloeiend hemelwater en grondwater te lozen in het openbare vuilwaterriool.
2. De gebiedsaanwijzing heeft geen betrekking op de openbare weg.
3. Bij het vaststellen van gebiedsaanwijzing houdt de beheerder van het openbare riool rekening met het gemeentelijk rioleringsplan.
4. De gebiedsaanwijzing treedt in werking met ingang van 6 maanden na de dag waarop zij bekend is gemaakt.
5. De beheerder kan schriftelijk ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het eerste lid, als van de eigenaar van het bouwwerk, open erf of terrein redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van het hemelwater of grondwater kan worden geleverd. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.
6. Op de voorbereiding van de gebiedsaanwijzing is afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
7. In alle gevallen dient te worden voorkomen dat er overlast wordt veroorzaakt bij aangrenzende percelen of de openbare ruimte.

Artikel 3 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 een geldboete van de tweede categorie.

Artikel 4 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 de dag na die van bekendmaking in het gemeenteblad.

Artikel 6 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Verordening op de afvoer van hemel- en grondwater.

Eric Dammingh
Griffier

Jeannette Zwijnenburg-van der Vliet
Voorzitter

Bijlage

Toelichting op de verordening

Algemeen

In artikel 10.32a van de Wet milieubeheer is opgenomen dat gemeenteraden een bevoegdheid hebben in het belang van de bescherming van het milieu bij verordening regels te stellen aan het lozen van afvalwater op de riolering. Hiermee hebben gemeenten 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 afvalwater op de riolering te hebben. In het rioleringsbeleid, dat is neergelegd in het gemeentelijk rioleringsplan, bepaalt de gemeente of de inzet van dit nieuwe instrument nodig is, gelet op de lokale omstandigheden.

Over de riolering en de aansluiting van bouwwerken op de openbare riolering staan voorschriften in het Bouwbesluit 2012. De onderhavige verordening is aanvullend en komt niet in strijd met plichten die elders zijn vastgelegd. Bij strijd zou de hogere regeling -het Bouwbesluit- voorgaan.

Met deze verordening wordt het gemeentelijk beleid uit het gemeentelijk rioleringsplan verankerd.

Keur

In de meeste gevallen is het waterschap het bevoegd gezag over het oppervlaktewater. Voor lozing op het oppervlaktewater en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd, evenals voor bouwwerken op of langs waterlopen, heeft het waterschap regels vastgelegd in de Keur. Gemeente Haaren ligt in het beheergebied van het waterschap De Dommel. In deze Keur is ook hemelwaterbeleid benoemd. Deze komen (in 2018) overeen met de regels in deze verordening.

Zorgplicht

De eigenaar van een perceel is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het hemelwater dat op zijn terrein komt. Op grond van deze zorgplicht ligt er pas een taak voor de gemeente als de eigenaar van het perceel zich in alle redelijkheid niet kan ontdoen van het hemelwater op zijn terrein. De eigenaar van een perceel is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het grondwater in of op zijn terrein.

Om te mogen aansluiten op de (vuilwater) riolering van de gemeente moet dit aangevraagd worden. De gemeente zal dan beoordelen of door de aansluiting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan zoals gesteld in artikel 4 van het Besluit lozing afvalwater huishoudens.

Situatie I: Nieuwbouw of aanbouw 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 een openbaar hemelwaterstelsel of openbaar vuilwaterstelsel (art. 6.18, vierde lid, onder b BB). Dit artikel bepaalt dat burgemeester en wethouders een aansluitvoorschrift stellen voor een hemelwaterleiding als het hemelwater "op dat stelsel of riool mag worden gebracht". Zodra op grond van deze verordening een aanwijzingsbesluit geldt met de bepaling dat het verboden is afvloeiend hemelwater te lozen in het openbare vuilwaterriool, is een dergelijke lozing 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 in 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

- 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 uitgeverij, Den Haag)*.

- Beheerder openbaar riool

De in artikel 2 genoemde beheerder van het openbare riool is het college van burgemeester en wethouders. B&W kunnen hun bevoegdheden op grond van deze verordening mandateren aan een uitvoeringsorganisatie.

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 de gemeente 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 zij 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 zij 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 vuilwaterrioleringsplan terecht komen.

Het artikel werkt pas nadat de gemeente een bepaalde kern, buurt, wijk of straat heeft aangewezen als gebied waarvoor het verbod gaat gelden. Dit is een apart besluit van de beheerder van het openbare riool (B&W). De beheerder 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 rioleringsplan én de mogelijkheid om het hemelwater op een andere wijze te verwerken.

Op grond van artikel 4.22 Wet milieubeheer moet de gemeenteraad een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) vaststellen. Dit plan bevat beleid 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 vuilwaterrioleringsplan, 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 gevergd".

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.

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. Als de gemeente kan voorzien dat door het lozingsverbod in het hoofdriool ontluchtingsproblemen ontstaan en er geen goede oplossing beschikbaar is dan wel deze onevenredig hoge kosten veroorzaakt, is de gebiedsaanwijzing niet mogelijk.

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 lozings. Het lozingsverbod geldt voor alle eigenaren van bouwwerken, open erven en terreinen, voor zover deze binnen de gebiedsaanwijzing liggen en het desbetreffende besluit 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 de beheerder van het openbare riool 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 kunnen zijn aangebracht, is bijvoorbeeld een terras, oprit, parkeerterrein of laad- en losperron.

De gemeente 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 redelijkheidscriterium 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

De gemeente kan de openbare weg, waarin normaliter goten en putten voor de hemelwaterafvoer liggen, ook generiek uitsluiten van de gebiedsaanwijzing. De beheerder van het openbare riool is immers zelf verantwoordelijk voor het verwerken van het hemelwater dat op de openbare weg valt. Hij hoeft zichzelf geen lozingsverbod op te leggen. De beheerder beschrijft in het GRP hoe hij met dit hemelwater wil omgaan en handelt daar ook naar.

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 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 kan de gemeente behoefte hebben 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. De gemeente 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 de gemeente 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 vervalt. Aangezien een gebiedsaanwijzing een concretiserend besluit van algemene strekking is, moet de gemeente het besluit bekendmaken door kennisgeving in een huis-aan-huisblad (art. 3:42 lid 2 Awb).

Lid 7

Het Burgerlijk Wetboek en de Waterwet geven aan dat op eigen perceel te verwerken water niet mag leiden tot overlast op naburige percelen.

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. Momenteel bedraagt de geldboete van de tweede categorie maximaal € 4.050 (voor een rechtspersoon € 8.100). 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. In dit verband is ook artikel 5:16a van de Awb van belang. Hierin staat dat een toezichthouder bevoegd is van personen een identiteitsbewijs in te zien 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. 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 en in strijd met Aanwijzing 92 van de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving. 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

De inwerkingtreding van de verordening is in beginsel acht dagen na de bekendmaking (artikel 142 van de Gemeentewet). De gemeenteraad kan in de verordening een ander tijdstip van inwerkingtreding vaststellen of B&W de bevoegdheid geven 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 hemel- en grondwater geeft het beste aan waarover de verordening gaat.

Overgangsrecht

Overgangsrecht is niet nodig, omdat niet eerder een dergelijk lozingsverbod voor afvloeiend hemelwater en grondwater bestond.