

## Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater Oldambt

De raad van de gemeente Oldambt,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 3 november 2020 inzake het vaststellen van de verordening afvoer hemelwater en grondwater Oldambt;

gelet op artikel 10.32a Wet Milieubeheer en artikel 154 van de Gemeentewet;

overwegende:

dat de gemeenteraad van Oldambt een Water- en rioleringsplan heeft vastgesteld waar is gesteld dat vermenging van schone afvalwaterstromen zoals hemelwater en grondwater met vuil afvalwater, overeenkomstig de in artikel 10.29a van de Wet milieubeheer vastgelegde voorkeursvolgorde voor de behandeling van afvalwater, zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen;

dat artikel 10.32a van de Wet milieubeheer de gemeenteraad de bevoegdheid biedt bij verordening regels te stellen over het brengen van afvloeiend hemelwater of grondwater op of in de bodem of in een openbaar vuilwaterriool en over het beëindigen van het lozen van afvloeiend hemelwater en grondwater in een openbaar vuilwaterriool;

dat het gewenst is, als sluitstuk van het de gemeente ter beschikking staande instrumentarium uitvoering te geven aan het in het Water- en rioleringsplan vastgestelde beleid, gebruik te maken van de mogelijkheid het afvloeiend hemelwater en het grondwater in een bepaald aan te wijzen gebied vanaf een vooraf te bepalen datum niet meer te doen afvloeien in een openbaar vuilwaterriool;

dat de verordeningbevoegdheid van art. 10.32a van de Wet milieubeheer de gemeente de mogelijkheid biedt het afkoppelen van hemelwater en grondwater van een openbaar vuilwaterriool af te dwingen, mits dit in redelijkheid van de lozer kan worden gevergd.

### BESLUIT

vast te stellen:

de **Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater Oldambt**

### Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. afkoppelen: het beëindigen van de afvoer van op hard oppervlak vallend hemelwater en de afvoer van grondwater naar een openbaar vuilwaterriool, door dit afvalwater te benutten, te infiltreren of te houden in de bodem dan wel te brengen in oppervlaktewater;
- b. beheerder: beheerder van het openbaar vuilwaterriool zijnde het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt;
- c. openbaar vuilwaterriool: voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door een gemeente met het beheer is belast.

### Artikel 2 Plicht tot afkoppelen

1. De beheerder kan door middel van een aanwijzingsbesluit een gebied aanwijzen waarbinnen het verboden is hemelwater te lozen in een openbaar vuilwaterriool. Eenzelfde gebiedsaanwijzing kan door de beheerder worden gedaan ten aanzien van het vrijkomende grondwater bij drainage, oppompen of andere vormen van onttrekkingen.
2. De beheerder kan de wijze bepalen waarop het afkoppelen moet plaatsvinden.
3. De 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 en grondwater kan worden gevergd.
4. Op de voorbereiding van de gebiedsaanwijzing is afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

### **Artikel 3 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 4 Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking.

### **Artikel 5 Citeertitel**

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater Oldambt.

*Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 14 december 2020.*

*De griffier, De voorzitter,*

*Jelte van der Meer Cora-Yfke Sikkema*

## **Toelichting**

### **Algemeen**

Met de inwerkingtreding van de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken (kortweg: 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 de gemeenteraad bij verordening kan bepalen dat:

- a. 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
- b. 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.<sup>1</sup> Van deze laatste mogelijkheid wordt geen gebruikgemaakt, indien van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden geveegd.

Hiermee hebben gemeenten een instrument om de gemeentelijke watertaken (zorgplichten) vorm te geven, waaronder het verplichten van afkoppelen bij burgers en bedrijven. Ook de gemeente zelf is vanzelfsprekend gehouden te voldoen aan de afkoppelplicht.

### **Plaats van de verordening in het gemeentelijk waterbeleid van Oldambt**

De verordening staat niet op zichzelf, maar heeft een belangrijke relatie met het gemeentelijke beleid zoals vastgelegd in het Water- en rioleringsplan Oldambt.

De verordening kan worden ingezet bij het concreet invullen van de gemeentelijke watertaken ofwel de gemeentelijke zorgplichten voor hemelwater en grondwater. De verordening kan als een 'stok achter de deur' worden ingezet daar waar het inzetten op de vrijwillige medewerking van de bewoners niet tot het gewenste afkoppelresultaat leidt. Met de verordening kan het afkoppelen van hemelwater en grondwater van een openbaar vuilwaterriool worden afgedwongen. De keuze voor de verordening moet ook in relatie worden gebracht met de voorkeursvolgorde voor de omgang met afvalwater zoals verankerd in art. 10.29a Wm. De voorkeursvolgorde geeft richting aan de beleidsmatige afwegingen die de gemeente in het rioleringsplan heeft gemaakt.

In de meeste situaties mag afvloeiend hemelwater van daken van particuliere huishoudens zonder verdere beperkingen in het oppervlaktewater, op of in de bodem of op een hemelwaterstelsel worden geloosd. Maar er kan door de gemeente waar nodig worden (bij)gestuurd in gevallen waarin dat voor het goed functioneren van de riolering, de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater of de bodem noodzakelijk is.

Waar het individuele situaties betreft, kan de gemeente particuliere huishoudens, op grond van het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah), een individueel maatwerkvoorschrift opleggen. Voor bedrijven volgt deze mogelijkheid uit het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim), in de praktijk veelal het Activiteitenbesluit genoemd. Een maatwerkvoorschrift is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen rechtsbescherming openstaat.

Daar waar een collectieve aanpak is vereist, verdient de inzet van de verordening de voorkeur. Door de mogelijkheid van de verordening is het niet nodig om in een aangewezen gebied voor ieder individueel lozingsgeval een maatwerkvoorschrift op te leggen. Met de verordening kan worden bereikt dat

1) Stedelijk afvalwater is in artikel 1.1. van de Wet milieubeheer gedefinieerd als huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater.

daar waar lozingen van afvloeiend hemelwater of grondwater bijvoorbeeld nog op het gemengde stelsel plaatsvinden, de gemeente mogelijkheden heeft om die lozingen op termijn te beëindigen door de in de verordening voorgeschreven afkoppelverplichting.

De gemeente heeft in haar Water- en rioleringsplan vastgelegd dat bij uitvoering van projecten (bijvoorbeeld rioolvervangings- of wegreconstructie) afkoppelen het uitgangspunt is. Het criterium daarbij 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?

De verordening kan van toepassing worden verklaard in bestaande situaties, waar hemelwater (en eventueel ook grondwater) nog op het openbaar vuilwaterstelsel (gemengd rioolstelsel) wordt geloosd. De verordening regelt niet zozeer het niet aansluiten (aansluitverplichtingen gaan immers via de bouw wet- en regelgeving), maar de verordening kan er praktisch gezien wel voor zorgen dat bepaalde schone afvalwaterstromen niet langer kunnen worden gebracht op de openbare riolering door de lozingen (in kwalitatieve en kwantitatieve zin) van die schone waterstromen hierop te reguleren. Voor nieuwbouwsituaties biedt de bouwregelgeving voldoende mogelijkheden om burgers en bedrijven schoon en vuil water gescheiden te laten aanbieden voor een aansluiting op de riolering.

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

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1 Begripsbepalingen

#### a. Afkoppelen

Afkoppelen is wettelijk niet gedefinieerd, maar het is te omschrijven als het beëindigen van de afvoer van op hard oppervlak, zoals daken en tuintegels, vallend hemelwater en de afvoer van grondwater naar een openbaar vuilwaterriool, door dit afvalwater te benutten, te infiltreren in de bodem dan wel te brengen in oppervlaktewater. Onder afkoppelen wordt ook het beëindigen van het lozen van grondwater in een openbaar vuilwaterstelsel begrepen.

Afvalwater is al het water waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Dit betekent dat afvalwater (net zoals elke afvalstof) op een doelmatige en milieu hygiënisch verantwoorde wijze dient te worden beheerd en afgevoerd. Tot afvalwater moeten niet alleen de vuile waterstromen worden gerekend; ook (relatief) schoon hemelwater en grondwater vallen, vanwege het 'ontdoeningscriterium' binnen de definitie. Hemelwater zelf is niet gedefinieerd, de betekenis spreekt voor zich. Behalve regenwater moeten ook ijzel, sneeuw en hagel tot het begrip worden gerekend.

Voor het omgaan met afvalwater geldt een voorkeursvolgorde die in artikel 10.29a Wet milieubeheer is vastgelegd. Hoewel deze voorkeursvolgorde voor het stellen van eisen aan lozingen zelf niet afdwingbaar is, kan de gemeente hieraan wel invulling geven door het opleggen van maatwerkvoorschriften of door gebruik te maken van de verordening mogelijkheid zoals hier bedoeld.

#### b. Beheerder

Gemeenten hebben op grond van de Wet milieubeheer een zorgplicht voor de inzameling van stedelijk afvalwater (artikel 10.33), en op grond van de Waterwet een zorgplicht voor hemelwater en een zorgplicht voor grondwater (artikelen 3.5 en 3.6). De beheerder van het openbaar vuilwaterriool is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt.

#### c. Openbaar vuilwaterriool

Een openbaar vuilwaterriool is zowel in de Wet milieubeheer (artikel 1.1) als in de Waterwet (artikel 1.1) gedefinieerd als een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door een gemeente met het beheer is belast.

### Artikel 2 Plicht tot afkoppelen

#### Inleiding

Dit artikel biedt de mogelijkheid om een eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein, die niet uit vrije wil meewerkt aan de uitvoering van het gemeentelijke waterbeleid, te dwingen de hemel- en grondwaterafvoer los te koppelen van het vuilwaterriool. Het kunnen beschikken over dit nieuwe artikel is van belang voor het handhaven van de plicht tot afkoppelen bij huishoudens en bedrijven.

Een dergelijke verplichting voor bestaande bouwwerken is enkel mogelijk indien een andere wijze van afvoeren of verwerken 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, vindt plaats 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 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 en grondwater 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.

In het Water- en rioleringsplan Oldambt is over afkoppelen gesteld dat de gemeente ernaar streeft vermenging van schoon hemelwater met afvalwater zoveel mogelijk terug te dringen volgens de voorkeursvolgorde "vasthouden-bergen-afvoeren". Hiermee wordt een verdere vermindering van de vuiluitstoot van afvalwater bereikt waarmee de kans op stankoverlast en vervuiling bij overstortsituaties wordt verminderd. Het actief scheiden van de waterstromen kost veel geld en levert bij de realisatie veel overlast voor omwonenden. Daarom is er in het beleid voor gekozen afkoppelen mee te laten liften met overige projecten zoals wegconstructies, rioolvervanging en revitalisering. Zeker in bestaand gebied is nog vaak sprake van een gemengd riool. Bij het vervangen van de riolering is afkoppelen uitgangspunt en dit betekent dan concreet dat het hemelwater van het openbaar gebied wordt aangesloten op een (nieuw aan te leggen) gemeentelijk hemelwater- of ontwateringsstelsel (riool of watergang). De particulier krijgt de mogelijkheid om ook het overtollige hemel- en/of grondwater hierop aan te sluiten.

#### 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 gevegd. Dit legt de gemeente een beperking op aan de toepassing van de uit de verordening voortvloeiende bevoegdheid. Het geeft tevens een plicht tot motivering over de redelijkheid van het opleggen of althans het effectueren van de afkoppelverplichting. De redelijkheid tot het invoeren van een plicht tot afkoppelen in een bepaald gebied blijkt uit het afvalwaterbeleidsplan en de hierop gebaseerde uitvoeringsplannen. Voor situaties waarin de plicht onredelijk uitwerkt, kent de verordening in het vijfde lid een mogelijkheid tot ontheffing.

#### Ontluchting

Bij het voornemen tot afkoppelen verdient de ontluchting van het rioleringsstelsel 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 ontlichten. Indien valt te voorzien dat ontlichtingsproblemen ontstaan in het hoofdriool ten gevolge van het afkoppelen en er geen goede oplossing beschikbaar is dan wel deze onevenredig hoge kosten veroorzaakt, zal van de mogelijkheid tot gebiedsaanwijzing geen gebruik worden gemaakt.

#### 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. De plicht tot afkoppelen is dus niet slechts beperkt tot het bouwwerk, maar betreft ook het open erf of andere terreinen. 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. Een open erf of terrein waarin goten en putten zijn aangebracht is onder meer een terras, een oprit, een parkeerterrein, een laad- en losperron. Ook de openbare weg binnen een aangewezen gebied valt binnen de reikwijdte van de afkoppelplicht.

In de gebiedsaanwijzing wordt rekening gehouden met de locatie van de hemel- en/of grondwaterafvoer. In eerste instantie wordt onderscheid gemaakt tussen aansluitingen die zich aan de voorkant (wegzijde) van het bouwwerk bevinden en de achterkant van het bouwwerk. Dit is een gevolg van het redelijkheids-

criterium uit het tweede lid van art. 10.32a Wet Milieubeheer. De voorkant van het bouwwerk kan in de meeste gevallen relatief gemakkelijk worden afgekoppeld. De achterzijde van het bouwwerk is soms moeilijker af te koppelen en zal, indien afkoppeling in redelijkheid niet verlangd kan worden, buiten beschouwing worden gelaten. In het besluit tot gebiedsaanwijzing wordt beleidsmatig onderbouwd dat het gevraagde in beginsel redelijk is, waarbij concreet wordt aangegeven wat concreet gevraagd wordt (gescheiden aanbieden of infiltreren) en wat daarvan de (financiële) consequenties zijn.

Ten slotte wordt aangetekend dat een gebiedsaanwijzing een besluit van algemene strekking is, in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het vaststellen van de gebiedsaanwijzing wordt door de beheerder rekening gehouden met het gemeentelijke waterbeleid, zoals verankerd in de algemene inleiding genoemde plannen.

#### Lid 2

Door of vanwege de beheerder kan worden aangegeven op welke wijze afkoppelen (technisch) moet gebeuren. Indien na het afkoppelen de hemel- en/of grondwaterafvoerleiding moet worden aangesloten aan het openbaar schoonwaterriool, biedt de bouwregelgeving de mogelijkheid aan te geven op welke wijze deze aansluiting (technisch) moet plaatsvinden.

#### Lid 3

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 derde lid voldaan. De afkoppelplicht kan niet van de ene op de andere dag worden afgekondigd. In de gebiedsaanwijzing wordt gekozen voor een termijn van 12 maanden. De gebiedsaanwijzing treedt in werking op de dag waarop zij bekend is gemaakt, maar de verplichting tot afkoppelen geldt op zijn vroegst pas na 12 maanden.

In de gebiedsaanwijzing zijn verschillende gebieden weergegeven op een overzichtskaart. Deze kaart beschrijft de gebieden die reeds afgekoppeld zijn, of waar afkoppelen gewenst is en beschrijft gebieden waarvan bekend is dat er afkoppelwerkzaamheden gepland staan. Na publicatie van het aanwijzingsbesluit hebben de gebouw- en perceeleigenaren, afhankelijk van het gebied waarin ze wonen, minimaal een jaar de tijd om daadwerkelijk af te koppelen.

#### Lid 4

Ontheffing van de afkoppelverplichting is mogelijk 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 individueel nadeel is echter aanvaardbaar om een collectief doel te dienen (zoals het voorkomen van wateroverlast).

In de aan te wijzen gebieden is het vrijwel altijd mogelijk om het hemelwater en/of grondwater aan te sluiten op het openbare schoonwaterstelsel. Waar er geen openbaar schoonwaterriool aanwezig is, zijn er in de regel voldoende mogelijkheden hemelwater te infiltreren in de bodem of te lozen in oppervlaktewater. Het verlenen van een ontheffing van de afkoppelverplichting is daarom alleen aan de orde indien het afkoppelen tot onredelijk hoge kosten voor de perceeleigenaar leidt. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij het moeten uitvoeren van werkzaamheden aan leidingdoorvoeren door de fundering. Of de kosten onredelijk zijn wordt, bij de beoordeling van een verzoek om ontheffing, bepaald aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval. Als voor een individuele perceeleigenaar de te maken kosten onevenredig hoog zijn, in vergelijking met anderen in het aangewezen gebied, ligt ontheffing in de rede.

Naast het kosten criterium kunnen ook milieuredenen aanleiding geven tot een ontheffing. Zo kunnen verweerde asbestdaken een gevaar opleveren voor mensen in de omgeving. Maar ook uitlogbare bouwmaterialen zoals een bovengemiddeld gebruik (zoals bij grote dakoppervlakken van bijvoorbeeld bedrijven) van koper en zink kunnen een nadelig effect hebben op de volksgezondheid.

Zonder goede afwatering van hemelwater op de riolering, kunnen schadelijke/gevaarlijke deeltjes in het milieu terecht komen. Afkoppelen van het openbaar riool ligt in deze gevallen niet direct in de rede.

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. Een voorschrift dient vergezeld te gaan van een goede motivering.

#### Lid 5

Op de voorbereiding van de gebiedsaanwijzing is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb), van toepassing. Belanghebbenden hebben hiermee de gelegenheid op het ontwerpbesluit zienswijzen in te brengen. Op deze manier wordt een zorgvuldige voorbereiding en vaststelling gewaarborgd.

### **Artikel 3 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.

#### **Artikel 4 Inwerkingtreding**

Overgangsrecht is niet nodig, omdat niet eerder een dergelijke verplichting tot het afkoppelen bestond.