

Toelichting op Hoofdstuk 8 Water

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.

Lozingsverbod hemel- en grondwater

Inleiding

Dit artikel biedt de mogelijkheid een eigenaar van een bouwwerk die niet uit vrije wil meewerken aan de uitvoering van een rioleringsplan, te dwingen hemelwaterlozingen in het openbare vuilwaterriool te beëindigen. Een dergelijke verplichting voor bestaande bouwwerken is alleen mogelijk als een andere wijze van afvoeren of verwerken van hemelwater 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 terechtkomen.

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 uitvoeringsbesluit van 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 rioelstelsel, waarbij hetzij een gescheiden rioelstelsel 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 rioelstelsel, bijvoorbeeld in geval van wateroverlast door een beperkte capaciteit van de riolering.

Op grond van artikel 4.22 Wet milieubeheer moet de gemeenteraad een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) vaststellen. Dit plan bevat beleid en normering voor het rioelstelsel 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. In Het GRP 2019-2023 is het opstellen van de hemelwaterverordening aangekondigd.

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 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. Als het college kan voorzien dat door het lozingsverbod in het hoofdriool ontluchttingsproblemen 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 te lozen in het openbare vuilwaterriool. Dit verbod geldt dus voor zowel bestaande als nieuwe lozingen. Het lozingsverbod geldt voor alle eigenaren van bouwwerken en overig verhard oppervlak, voor zover deze binnen de gebiedsaanwijzing liggen en het besluit tot gebiedsaanwijzing geen uitzondering bevat. Een gebiedsaanwijzing is een concretiserend 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 uitgangspunten in het gemeentelijk rioleringsplan.

Het lozingsverbod is niet beperkt tot het bouwwerk, maar betreft ook overig verhard oppervlak. 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 overig verhard oppervlak en via onder meer goten, putten en afvoerbuis het openbare vuilwaterriool bereikt. Verhard oppervlak waarin goten en putten zijn aangebracht, is bijvoorbeeld een terras, oprit, parkeerterrein of laad- en losperron.

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.

Lid 3

Soms is het nodig om een ontheffing van het verbod te geven. Dat kan in uitzonderingssituaties waarin het lozingsverbod gevolgen 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 delen van een bouwwerk of alleen gedurende een bepaalde overgangsperiode. Verder kan het college voorschriften aan een ontheffing verbinden. Een voorschrift kan betrekking hebben op onder meer het treffen van een alternatieve (tijdelijke) voorziening.

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, wordt het besluit bekend gemaakt door kennisgeving in een huis-aan-huisblad (art. 3:42 lid 2 Awb).