

Toelichting op de Verordening Hemel- en grondwater gemeente Renkum 2021

Algemeen

De gemeente heeft een zorgplicht om afvloeiend hemelwater te verwerken. Hemelwater is de verzamelnaam voor water dat uit de hemel valt. Het gaat hier om regenwater, ijzel, sneeuw en hagel. Het maakt onderdeel uit van de watertaken die de gemeente heeft.

Het doel van de verordening is om geen hemelwater meer af te laten vloeien via het vuilwaterriool. Hiermee wordt voorkomen dat de zuiveringsinstallatie onnodig Hemel- en grondwater moet zuiveren. Een ander belangrijk aspect is het voorkomen van wateroverlast. Het uiteindelijke doel is om in 2050 geen hemel- en grondwater meer af te voeren via het vuilwaterriool.

Deze hemel- en grondwaterverordening geeft de mogelijkheid om een verplichting te geven voor het ontkoppelen van hemel- en grondwater van het vuilwaterriool. Naast dat het bij nieuwbouw verplicht is kan het bevoegd gezag een verplichting geven bij bestaande bebouwing. De eigenaar van grond en bouwwerken is zelf verantwoordelijk voor het afkoppelen van hemel- en grondwater. Het gaat hier om verantwoordelijkheid voor het leefbaar houden van de fysieke leefomgeving. De gemeente heeft een afkoppelcoach ingezet om inwoners van Renkum te adviseren en te ondersteunen in het afkoppelen van hemelwater. Hier geldt wel dat het redelijkerwijs mogelijk moet zijn. Er zal actief campagne worden gevoerd.

Advies van de afkoppel coach:

Houd het afkoppelen simpel en kies niet meteen voor ondergrondse oplossingen. In veel gevallen is het een kwestie van de regenpijp doorzagen en het water met een bochtstukje naar een onverhard deel van de tuin te leiden. "Als je direct langs je huis bestrating hebt, dan kun je de regenpijp onder het pad door leggen of een gootje aanbrengen", adviseert de Afkoppelcoach. "Vaak hebben mensen meer dan 1 regenpijp in hun tuin. Begin klein en kijk wat mogelijk is. Je hoeft niet alles tegelijk te doen. Elke afgekoppelde regenpijp is er 1."

Wettelijke grondslag voor de Hemel- en grondwaterverordening

Artikel 10.32 van de Wet milieubeheer vormt de wettelijke grondslag voor het vaststellen van een verordening omtrent de afvoer van hemel- en grondwater.

Artikel 10.32 Wet milieubeheer

De gemeenteraad kan bij verordening 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.

Artikel 3.5 van de Waterwet bepaalt dat de gemeente hiertoe een zorgplicht heeft. Dit houdt in dat er sprake moet zijn van redelijkheid. Wanneer de mogelijkheid er niet is om hemelwater anders te laten afvloeien dan via het vuilwaterriool dragen de gemeenteraad en het college zorg voor het doelmatig afvoeren hiervan.

Beleid van de gemeente Renkum

Elke gemeente moet haar beleid voor de afvoer van huishoudelijk afval- en hemelwater conform de Wet milieubeheer vastleggen in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Na van kracht worden van de Omgevingswet vervalt deze verplichting. Omdat er financiële consequenties voor de hoogte van de rioolheffing volgen uit de keuzes rond water en riolering, heeft de gemeente Renkum ervoor gekozen een Beheerplan Water en Riolering op te stellen voor de periode vanaf 1-1-2022.

Voorafgaand aan het Beheerplan heeft de gemeenteraad een Ambitienota 2021 vastgesteld (31-3-2021).

In het Beheerplan Water en Riolering wordt in paragraaf 4.2.8 nader ingegaan op het omgaan met hemelwater en in paragraaf 4.2.9 op klimaatadaptatie. De gemeente Renkum zet in op het zichtbaar en aan de oppervlakte verwerken van overtollig regenwater. Het zichtbaar verwerken van regenwater levert een positieve bijdrage aan de belevingswaarde en biedt een meerwaarde in de openbare ruimte en/of het landschap. Dit moet echter wel gebeuren zonder teveel overlast en zonder schade. De gemeente streeft na dat de grondwaterstanden binnen de gestelde randvoorwaarden op natuurlijk wijze kunnen fluctueren zonder dat hierdoor overlast wordt ervaren als gevolg van structureel te hoge of te lage grondwaterstanden in relatie met het gebruik van de grond.

Als onderdeel van de doelstelling voor rioleringsbeheer is –gegeven het doel van de zorgplichten voor afvalwater, hemelwater en grondwater – o.a het volgende gezegd:

In 2050 moet Renkum klimaatbestendig en waterrobuust zijn ingericht (afgesproken in het landelijke Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie DPRA en in het Regionaal Manifest Ruimtelijke Adaptatie). Daar is al mee begonnen en blijven we fors op inzetten. Dit uitgangspunt (landelijk afgesproken in het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie) is ook vertaald in de ambitieniveaus die zijn vastgesteld in de Ambitienota 2021. Dit betekent dat we in 2050 volledig afgekoppeld willen zijn.

Hemel- en grondwaterverordening en de omgevingswet

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal deze verordening van rechtswege onderdeel gaan uitmaken van het tijdelijke omgevingsplan. Om die reden is bij de opbouw van deze verordening aangesloten op de opbouw van het casco voor het omgevingsplan zoals deze door de VNG is samengesteld. Op deze wijze is het eenvoudiger deze verordening om te zetten naar een (deel-)omgevingsplan.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepaling

In de begripsbepaling is gekozen om alleen begrippen op te nemen waar onduidelijkheid over kan bestaan.

Afkoppelen:

In de praktijk heet het beëindigen van hemel- en grondwaterlozingen in het openbare vuilwaterriool ook wel afkoppelen. Deze term is niet wettelijk gedefinieerd. Het gaat hier echter letterlijk over het afkoppelen van de regenpijp waardoor het hemelwater niet in het vuilwaterriool terecht komt.

Bevoegd gezag:

Er is gekozen voor de term bevoegd gezag. In de Omgevingswet is het college van burgemeester en wethouders aangewezen als bevoegd gezag. Het college geeft daarin uitvoering aan de door de raad vastgestelde regelgeving. Binnen het omgevingsplan is dit ook steeds het college.

Bouwwerk:

Voor het begrip bouwwerk is aangesloten bij jurisprudentie. Aan de hand van de vier elementen van de definitie van het begrip bouwwerk wordt bepaald of een object een bouwwerk is of niet:

1. constructie;
2. van enige omvang;
3. met de grond verbonden;
4. bedoeld om ter plaatse te functioneren.

Een bouwwerk kan naast een gebouw ook een ander object zijn. Denk bijvoorbeeld aan een tunnel.

Nieuwbouw:

In het in middels vervallen rioleringsplan 'Verbreed gemeentelijk rioleringsplan Renkum 2010 –2014 wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de in de Waterwet genoemde zorgplicht over het afvoeren van hemelwater. In dit plan wordt het volgende over nieuwbouw genoemd: *Bij nieuwbouw wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het hemelwater niet op de riolering mag worden aangesloten.* In navolgende regelgeving is dit overgenomen. Vanaf 2010 wordt in vergunningen voor bouwen op grond van dit beleid de voorwaarde opgenomen dat hemelwater niet op de riolering mag worden aangesloten. Om die reden is voor het begrip nieuwbouw gekozen 2010 als uitgangspunt te nemen.

Openbaar vuilwaterriool:

Voor het begrip openbaar vuilwaterriool is aangesloten bij de omschrijving die de Wet milieubeheer hier voor geeft.

Artikel 2 Doel van de hemel- en grondwaterverordening

Onder de Omgevingswet is het doelmatig stellen van regels van belang. Een regel is nodig om een bepaald doel te kunnen bereiken. Wanneer een artikel is opgenomen maar geen enkel doel dient is het onnodig dit artikel op te nemen.

Deze verordening draagt onder andere bij aan het doel omschreven in het gemeentelijk Beheerplan Water en Riolering zoals omschreven onder het kopje 4.1 Ambitie als uitgangspunt. Ook sluiten de doelen aan bij de doelen die in de Omgevingswet worden omschreven.

Artikel 1.2 van de Omgevingswet bepaalt in lid 3 en 4 het volgende:

- 3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:
 - a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,*
 - b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,*
 - c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,*
 - d. het nalaten van activiteiten.**
- 4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.*

Artikel 3 Zorgplicht

Het ligt tevens in lijn met de Omgevingswet een zorgplicht op te nemen in de verordening. De Omgevingswet gaat er vanuit dat een ieder een zorgplicht heeft voor de fysieke leefomgeving. In de Omgevingswet is in artikel 1.6 een algemene zorgplicht opgenomen die voor een ieder geldt. Deze zorgplicht geldt altijd. In specifieke regelingen zoals in deze verordening kan een meer specifieke zorgplicht worden opgenomen. Wanneer duidelijk aantoonbaar is dat iemand zich niet aan deze zorgplicht houdt kan op grond van dit artikel handhavend worden opgetreden.

Artikel 4 Het toepassingsbereik

In lid 1 van artikel 4 wordt genoemd wanneer deze verordening van toepassing is. Het gaat hier om nieuwbouw vanaf 2010, bestaande bouwwerken waar na inwerkingtreding van deze verordening een ingrijpende verbouwing zal plaatsvinden en bestaande bouwwerken in een door het college aan te wijzen werkingsgebied.

Met nieuwbouw worden alle nieuw te bouwen bouwwerken bedoeld zowel vergunningplichtig als vergunningsvrij. In het in middels vervallen rioleringsplan 'Verbreed gemeentelijk rioleringsplan Renkum 2010 –2014 wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de in de Waterwet genoemde zorgplicht over het afvoeren van hemelwater. In dit plan wordt het volgende over nieuwbouw genoemd: *Bij nieuwbouw wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het hemelwater niet op de riolering mag worden aangesloten.* In navolgende regelgeving is dit overgenomen. Vanaf 2010 wordt in vergunningen voor bouwen op grond van dit beleid de voorwaarde opgenomen dat hemelwater niet op de riolering mag worden aangesloten. Om die reden is voor het begrip nieuwbouw gekozen 2010 als uitgangspunt te nemen.

Deze verordening is ingevolge lid 2 van artikel 4 niet van toepassing op milieubelastende inrichtingen. Het gescheiden lozen van hemelwater wordt hiervoor geregeld in het Activiteitenbesluit (Ab). Het is voor bedrijven verboden hemelwater op het vuilwaterriool te lozen. Behalve als de lozing reeds voor 1 januari 2008 plaatsvond en die situatie niet is veranderd door een maatwerkvoorschrift (art 3.3 lid 6 en 7 Ab). Dit geldt ook voor inrichtingen die na die datum van rechtswege te maken krijgen met dit artikel. Alleen in uitzondering mag lozing op vuilwaterriool plaatsvinden. Bijvoorbeeld:

1. als het gaat om een locatie met een hoge grondwaterstand. Zo hoog dat bodemlozing eigenlijk niet kan;
2. er geen oppervlaktewater in de buurt is waarop men het hemelwater kan lozen;
3. er geen hemelwaterstelsel aanwezig is.

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal er geen sprake meer zijn van een milieubelastende inrichting maar van milieubelastende activiteiten. Voor deze inrichtingen zal gelden dat maatwerk nodig is in het verplichten van het lozen van hemelwater.

Artikel 5 en 6 Verbodsbepalingen

Dit artikel biedt de mogelijkheid een eigenaar van een bouwwerk die niet uit vrije wil meewerkt aan het ontkoppelen van hemel- en grondwater, 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 bevoegd gezag 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 bevoegd gezag 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 lozings. Bij nieuwbouw of bij veranderingen van de lozings-situatie mogen hemel- en grondwater niet in de openbare vuilwaterriolering terechtkomen.

Artikel 6 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 bevoegd gezag kan hierin een 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.

Artikel 7 Bepalingen over de gebiedsaanwijzing

Lid 1. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (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 vervalft. Artikel 3.42 Awb bepaalt dat de bekendmaking van een aanwijzingsbesluit die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt op de in de artikelen 5 onderscheidenlijk 6 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze. Dat houdt in dat het besluit bekendgemaakt wordt door plaatsing in het uitgegeven publicatieblad (gemeentebld.nl)

Lid 2 Voor de gebiedsaanwijzing geldt dat deze vier weken na de terinzagelegging van het vastgestelde besluit van het bevoegd gezag in werking zal treden.

Lid 3 Bepaald dat er een termijn gegeven wordt van 12 maanden waarop het ontkoppelen van het hemelwater moet zijn gerealiseerd. Het bevoegd gezag kan deze termijn met 12 maanden verlengen. Hier moet ook gekeken worden wat in redelijkheid gevraagd kan worden. In deze termijn zal de gemeente zelf ook actief informatie geven over het ontkoppelen.

Artikel 8 Ontheffing van het verbod

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 geveerd". In dit artikel wordt dan ook de mogelijkheid gegeven om ontheffing van het verbod aan te vragen bij het bevoegd gezag.

Artikel 9 Toezichthouders

Artikel 5:11 van de 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 bevoegd gezag te beperken. Het bevoegd gezag 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 bevoegd ambtenaren aanwijzen van andere afdelingen of diensten.

Waarom geen strafbaarstelling

Op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet maakt deze verordening van rechtswege onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan. In de Omgevingswet wordt de mogelijkheid gegeven om bij overtreding een bestuurlijke boete op te leggen. Dit is geregeld in artikel 18.12 van de Omgevingswet. Het is dan ook niet nodig dit op te nemen in de verordening.

Artikel 18.12 Omgevingswet

Het bevoegd gezag kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van:

- a. op grond van artikel 4.1, eerste lid, in een omgevingsplan gestelde regels over het gebruik of de staat van open erven of terreinen of het gebruik van gebouwen, of over het tegengaan van hinder,
- b. op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, en derde lid, gestelde verboden voor en regels of voorschriften over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van bouwwerken.

Een bestuurlijke boete kan alleen worden opgelegd als binnen een tijdvak van twee jaar voorafgaand aan de dag van constatering van de overtreding eenzelfde overtreding, begaan door dezelfde overtreder, is geconstateerd.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Artikel 10 lid 2 van de Bekendmakingswet bepaalt dat andere algemeen verbindende voorschriften dan die genoemd in het eerste lid van dit artikel in werking treden met ingang van de achtste dag na de datum van bekendmaking, tenzij bij of krachtens de wet of in het besluit daarvoor een ander tijdstip is aangewezen.

Artikel 11 Citeertitel

De tekst van artikel 10.32a Wet milieubeheer geeft de verordening geen naam. De naamgeving staat dus vrij. Landelijk wordt een dergelijke verordening, Hemel- en grondwater verordening genoemd. Het lijkt logisch om daar bij aan te sluiten.