

ADVIES
VAN 27 MAART 2013
OVER DE GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENING
INZAKE HEMELWATERPUTTEN, INFILTRATIEVOORZIENINGEN,
BUFFERVOORZIENINGEN EN GESCEIDEN LOZING VAN AFVALWATER EN
HEMELWATER

INHOUD

I. SITUERING	2
II. ALGEMENE BEOORDELING	3
III. STRATEGISCHE AANBEVELINGEN BIJ DE GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENING	3
III.1 TOEPASSINGSGEBIED	4
III.2 VERPLICHTE PLAATSING VAN EEN HEMELWATERPUT	4
III.3 VERPLICHTE INFILTRATIE- OF BUFFERVOORZIENING	5
III.4 COLLECTIEVE INFILTRATIE EN BUFFERING BIJ VERKAVELINGEN	6
III.5 AFWIJKINGSMOGELIJKHEDEN	6
III.6 PROVINCIALE EN GEMEENTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENINGEN	7

I. SITUERING

1. SARO ontving op 14 februari 2013 een adviesvraag van minister Philippe Muyters over het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.
2. De bestaande verordening wordt aangevuld en verscherpt.¹ Zo wordt de ondergrens voor overdekte constructies en verhardingen verlaagd. Enkele vrijstellingen (o.a. voor kleine kavels) worden geschrapt. De minimale inhoud van infiltratievoorzieningen en buffervoorzieningen wordt verhoogd. Nieuw is bovendien dat nieuwe verkavelingen, waarbij de aanleg van nieuwe wegen gepland is, infiltratiecapaciteit moeten voorzien.
3. Het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 stelde de aanpassing voorop van de stedenbouwkundige verordening voor de verplichte buffering, hergebruik en infiltratie van hemelwater. Ook de resolutie van het Vlaams Parlement van 7 juli 2011 pleit - naar aanleiding van de recente overstromingen - voor een herziening van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening hemelwater. Om te vermijden dat het water te snel wordt afgevoerd, is het belangrijk om de neerslag zoveel en zo lang mogelijk vast te houden. Dit kan door de verharde oppervlakten te beperken, het water dat erop valt op te vangen, te hergebruiken en te laten infiltreren in de bodem met als positief effect dat ook de grondwatertafels worden aangevuld (cf. principe 'vasthouden-bergen-afvoeren').²
4. In een eerste deel van voorliggend advies formuleert de raad een algemene beoordeling. In deel III geeft de raad vervolgens enkele strategische aanbevelingen bij de voorliggende gewestelijke stedenbouwkundige verordening. De raad beperkt zich hierbij tot strategische aandachtspunten zonder zich uit te spreken over de technische invulling van de bepalingen.

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. BS 8/11/2004 (gewijzigd BVR 23/6/2006 BS 22/8/2006, BVR 10/9/2010 BS. 7/10/2010).

² Resolutie Vlaams Parlement van 6 juli 2011 betreffende het beheersen van wateroverlast in het kader van een integraal waterbeleid. Stuk 1221 (2010-2011) – Nr. 1.

II. ALGEMENE BEOORDELING

5. De raad erkent dat het voorliggend besluit een bijdrage kan leveren voor het integraal waterbeheer in Vlaanderen. De verordening stimuleert het hergebruik, de buffering en infiltratie in het stedelijk gebied. Hierbij wordt uitgegaan van het algemeen aanvaard concept 'vasthouden-bergen-afvoeren'. Ook het voorzien van een gedeeltelijke win-back is positief (zie par.14 van dit advies).

De raad benadrukt dat voorliggende verordening verder aangepast moet worden in functie van meer duidelijkheid en transparantie: o.a. verduidelijking van het toepassingsgebied en verduidelijking van diverse begrippen (zie o.a. par.8 en par.9). De raad vraagt tevens de uitwerking van een volwaardige handleiding bij deze gewestelijke stedenbouwkundige verordening en wijst in het algemeen op het belang van sensibilisatie (o.a. inzake groendaken).

De raad vraagt tevens enkele aanpassingen in functie van de technische en financiële haalbaarheid. Zo dringt de raad er op aan om een hemelwaterput slechts te verplichten indien hergebruik ook effectief mogelijk is (zie par.10). De raad stelt in het algemeen vast dat de oefening niet is gebeurd om de financiële impact van de maatregelen in kaart te brengen; hierbij moet zowel aandacht gaan naar de kosten als naar de baten.

Wat betreft de voorziene afwijkingsmogelijkheden vraagt de raad op te nemen dat afwijkingen kunnen worden opgenomen op aangeven van het vergunning verlenend bestuur. De raad vraagt tevens de mogelijkheid te onderzoeken van gebiedsspecifieke afwijkingen (cf. par. 16).

6. Aanvullend merkt de raad op dat een verscherping van de verordening hemelwater slechts één element is van een globaal pakket aan maatregelen inzake integraal waterbeheer. De resolutie van het Vlaams Parlement wijst onder meer op de noodzaak om:
- bij de voorbereidingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen de nodige aandacht te besteden aan het behoud van het waterbergend vermogen; daarbij moet niet alleen uitgegaan worden van het herstel en het behoud van beek- en riviervalleien als structurerend fysisch systeem voor verdere ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook van een maximale meekoppeling van waterberging met andere functies (zoals natuur, recreatie en 'waterbestendige' land- en bosbouw);
 - verder werk te maken van een meer effectieve bestrijding van erosie, vertraging van de afstroom en verhoging van de infiltratie, en daartoe: a) op basis van de gemeentelijke erosiebestrijdingsplannen de erosieproblemen doelgericht aan te pakken en versneld initiatieven te nemen; b) de mogelijkheden binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid te evalueren in functie van een meer effectieve en versterkte inzet ervan; c) wanneer vrijwilligheid onvoldoende resultaat oplevert, in prioritaire gebieden na te gaan op welke wijze verplichte maatregelen inzake erosiebestrijding kunnen worden ingezet;
 - voor bestaande situaties meer in te zetten op afkoppeling, buffering van verharde oppervlakte en de herwaardering van het grachtenstelsel; te onderzoeken welke (combinatie van) instrumenten daarvoor het best geschikt zijn (bv. financiële instrumenten zoals heffingen of subsidies, gemeentelijke hemelwaterplannen).

III. STRATEGISCHE AANBEVELINGEN BIJ DE GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENING

7. In dit deel III formuleert de raad enkele strategische aanbevelingen bij de voorliggende gewestelijke stedenbouwkundige verordening. De raad gaat specifiek in op (a) het toepassingsgebied, (b) de verplichte plaatsing van een hemelwaterput, (c) de verplichte infiltratie- of buffervoorziening, (d) de collectieve voorzieningen, (e) de afwijkingsmogelijkheden en (f) de aanpassing van de provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. De

raad beperkt zich tot strategische aandachtspunten zonder zich uit te spreken over de technische invulling van de bepalingen.

III.1 TOEPASSINGSGBIED

8. Het voorliggend besluit is van toepassing op het bouwen, herbouwen of uitbreiden van overdekte constructies (waarbij de nieuwe oppervlakte groter is dan 40 m²) en op het aanleggen, heraanleggen of uitbreiden van verhardingen (waarbij de nieuwe oppervlakte groter is dan 40m²).³ De raad vindt het positief dat ook de uitbreiding van bestaande constructies of verhardingen binnen het toepassingsgebied valt. De term 'uitbreiding' moet echter verder verduidelijkt worden. Het bijbouwen van een extra verdieping aan een gebouw zonder dat de horizontale dakoppervlakte vergroot (en zonder wijziging aan de regenwaterafvoer) zou niet mogen vallen onder het toepassingsgebied van dit besluit. De raad merkt bovendien op dat een definitie ontbreekt van het begrip 'verharding'. In de huidige verordening wordt de referentieoppervlakte van de verharding wel verder verduidelijkt en wordt bepaald dat verharding aangelegd met waterdoorlatende klinkers slechts voor de helft meetelt. Dit moet dus alleszins verder verduidelijkt worden in het voorliggend besluit.

Het voorliggend besluit is tevens van toepassing voor verkavelingsaanvragen (als vermeld in artikel 4.2.15,§1 van de VCRO) waarbij voorzien wordt in de aanleg van nieuwe wegenis (zie par. 15).^{4,5}

9. Het voorliggend besluit is niet van toepassing op de delen van overdekte constructies of verhardingen waarbij het hemelwater dat er op valt op natuurlijke wijze op eigen terrein (naast of door de verharding) in de bodem infiltreert.⁶ Het is evident dat de oppervlakte waarop het water kan insijpelen voldoende groot moet zijn om het hemelwater op te vangen. De raad benadrukt dat het mogelijk moet blijven om op eenvoudige verklaring (door het formulier zelf in te vullen) dit aan te tonen. Indien echter aangetoond moet worden dat de terreinen de hoeveelheid regenwater via infiltratie aankunnen, dan wordt het onmogelijk om de aanvragen zelf op te maken (cf. problematiek screeningsnota).

Het voorliggend besluit is ook niet van toepassing voor de delen van de verharding, waarvan het hemelwater dat er op valt door contact met de verharding zo vervuild wordt dat het overeenkomstig de bepalingen van Vlarem als afvalwater kan worden beschouwd. Deze vrijstelling is ook opgenomen in de huidige verordening.

III.2 VERPLICHTE PLAATSING VAN EEN HEMELWATERPUT

10. Het voorliggend besluit maakt de plaatsing van een hemelwaterput van minimaal 5000 liter verplicht bij nieuwbouw of herbouw van woningen.⁷

Het voorliggend besluit verplicht de plaatsing van een hemelwaterput ook bij nieuwbouw of herbouw van gebouwen groter dan 100m². De raad merkt op dat voor gebouwen die niet bestemd zijn voor permanente of tijdelijke bewoning het hergebruik van hemelwater niet steeds evident is. Indien geen of nauwelijks hergebruik van hemelwater mogelijk is, is de investering in een hemelwaterput economisch niet te verantwoorden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de

³ Artikel 3 1° en 2°.

⁴ Artikel 3 3°.

⁵ De verordening is niet van toepassing op delen van de verharding die tot het openbaar wegdomenein behoren. Hier is de code van goede praktijk voor de aanleg van riolen van toepassing.

⁶ Artikel 4 1° en 2°.

⁷ Artikel 9, §1.

pluimveehouderij waar hemelwater slecht in beperkte mate kan gebruikt worden omwille van sanitaire voorschriften. Ook voor de industrie gelden vaak strenge eisen aan het gebruik van water in productieprocessen. De raad merkt op dat deze nuancering momenteel enkel wordt vermeld in de toelichtingsnota (pag.3): *“Enkel waar hergebruik verzekerd is en geen risico bestaat op vervuiling wordt de plaatsing van een hemelwaterput verplicht.”* De raad vraagt om dit toe te voegen aan het besluit. De raad verwijst naar de uitzondering die opgenomen is in de huidige verordening waar voor landbouwbedrijfsgebouwen, zonder bedrijfswoning, de plaatsing van een hemelwaterput niet wordt verplicht.

11. Het voorliggend besluit bepaalt dat de hemelwaterput moet worden uitgerust met een operationele pompinstallatie die het gebruik van het opgevangen hemelwater mogelijk maakt.⁸ Het besluit zegt echter niets over de verplichting tot hergebruik. De raad vraagt om aan het besluit toe te voegen dat wanneer een hemelwaterput verplicht is, moet aangetoond worden dat het hemelwater maximaal hergebruikt wordt. De verplichting om een of meer aftappunten te plaatsen moet toegevoegd worden. Een hemelwaterput met pompinstallatie maar zonder aftappunt is immers waardeloos.
12. Het voorliggend besluit voorziet dat gebouwen (of delen van gebouwen), die voorzien zijn van een groendak, niet moeten worden aangesloten op de hemelwaterput en niet hoeven in rekening gebracht te worden bij de berekening van de minimale inhoud van de regenwaterput. De raad vindt dit positief. Het besluit is echter niet duidelijk in hoeverre de plaatsing van een regenwaterput in dit geval nog verplicht is (cf. artikel 9,§1). SARO vraagt om in het besluit duidelijk te vermelden dat er geen regenwaterput moet geplaatst worden wanneer het volledige dak van het gebouw (of de woning) is voorzien van een groendak.⁹

III.3 VERPLICHTE INFILTRATIE- OF BUFFERVOORZIENING

13. Het voorliggend besluit bepaalt dat een vergunning of melding voor de bouw, herbouw of uitbreiding van een overdekte constructie of de aanleg, heraanleg of uitbreiding van verhardingen alleen kan verleend worden voor zover voorzien is in een infiltratievoorziening. Deze bepaling geldt niet voor percelen kleiner dan 250m².¹⁰ De plaatsing van een infiltratievoorziening is niet toegelaten in drinkwaterbeschermingszones; in deze gebieden wordt buffering (met vertraagde lozing) verplicht. In drinkwaterbeschermingszones buiten effectief overstromingsgevoelige gebieden is dit enkel zinvol voor afwaterende oppervlaktes vanaf 5000m². De plaatsing van een infiltratievoorziening is ook niet toegelaten in overstromingsgevoelig gebied; hier wordt een buffervolume opgelegd, tot 5000m² wordt hierbij geen vertraagde lozing opgelegd, vanaf 5000m² wordt een vertraagde lozing opgelegd van 20 l/s/ha. De reden hiervoor is dat men een lozing pas kan vertragen bij grote afwaterende oppervlaktes. In een overstromingsgevoelig gebied is het plaatsen van een buffervolume zonder vertraagde lozing wel zinvol omdat een hoog waterpeil de afwatering volledig zal tegenhouden. Het buffervolume wordt zo een extra volume waar het water in vastgehouden wordt. De raad vraagt dat in een overstromingsgevoelig gebied (dat geen drinkwaterwinningsgebied is) een infiltratievoorziening niet systematisch verboden wordt, maar er keuzevrijheid is. Dan kan men er eventueel ook voor kiezen om een waterdoorlatend buffervolume met vertraagde lozing te voorzien. De raad vraagt om op te nemen dat de noodoverlaat (indien aanwezig) van een infiltratievoorziening boven de hoogste grondwaterstand moet aangelegd worden.

⁸ Artikel 9, §2.

⁹ Het besluit (artikel 1 5°) bepaalt: *‘groendak: een dak dat volledig voorzien is van een drainagemat met een minimale dikte van 50 mm en begroeiing’*. SARO stelt voor om dit te vervangen door volgende definitie: *‘groendak: een dak dat via constructieve maatregelen een buffervolume voorziet van minimaal 35l/m²’*.

¹⁰ Artikel 10, §1.

14. Voor de dimensionering van een infiltratievoorziening wordt uitgegaan van de nieuw aangelegde of heraangelegde verharde grondoppervlaktes.¹¹ De raad merkt op dat hier ook de oppervlakte van de uitbreiding moet meegeteld worden. Het besluit voorziet tevens dat een deel van de bestaande verharde grondoppervlakte of de horizontale dakoppervlakte van de bestaande constructies mee in rekening moet worden gebracht bij de dimensionering van de infiltratievoorziening (voor zover deze oppervlakte nog niet is aangesloten op een hemelwaterput, infiltratie- of buffervoorziening). Hierdoor wordt een gedeeltelijke win-back gerealiseerd. Dit deel moet minstens even groot zijn als de nieuw of heraangelegde verharde oppervlakte of dakoppervlakte.¹² Dakoppervlaktes die zijn uitgerust met een groendak wordt slechts voor de helft meegerekend. Indien voorzien wordt in een hemelwaterput wordt de afwaterende oppervlakte verminderd met 60m². De raad kan deze bepaling ondersteunen die deels gericht is op een beperkte win-back.

III.4 COLLECTIEVE INFILTRATIE EN BUFFERING BIJ VERKAVELINGEN

15. Een verkavelingsvergunning waarbij nieuwe wegen worden aangelegd kan alleen verleend worden als voorzien is in de plaatsing van collectieve voorzieningen voor infiltratie of buffering.¹³ Voor de dimensionering van deze voorzieningen wordt uitgegaan van de oppervlakte wegverharding, vermeerderd met 80m² per kavel. De nota aan de Vlaamse Regering stelt dat *'op deze manier wordt voorzien dat de veelal van vergunning vrijgestelde werken voor de aanleg van een oprit of terras bij de individuele woningen aan de basisprincipes van de verordening zouden ontsnappen. Bij de realisatie van de bebouwing en verharding in dergelijke verkavelingen blijft de verordening onverminderd van toepassing'*. De raad stelt voor om deze verduidelijking ook op te nemen in het besluit.

III.5 AFWIJKINGSMOGELIJKHEDEN

16. Het voorliggend besluit voorziet dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van de aanvraag in uitzonderlijke gevallen en op uitdrukkelijke motivering van de aanvrager afwijkingen kan toestaan van de verplichtingen van dit besluit als dat om specifieke redenen met betrekking tot de mogelijkheden van hergebruik of plaatselijke terreinkenmerken noodzakelijk is. De raad vraagt dat in dit artikel wordt opgenomen dat afwijkingen ook kunnen worden opgenomen op aangeven van het vergunning verlenend bestuur.

Deze omschrijving in het besluit is zeer summier. Dit zorgt ervoor dat men naargelang de vereisten op het terrein maatwerk kan leveren. De raad is geen vragende partij dat alle verschillende mogelijke gevallen in een rigide besluit worden uitgewerkt. Wel vraagt de raad dat er een handleiding wordt opgemaakt die kan dienen ter ondersteuning van de vergunning verlenende overheid, de adviserende overheid en de initiatiefnemers. Hierin kunnen onder andere verschillende voorbeelden worden uitgewerkt waarvoor een afwijking of een specifieke uitvoeringswijze zinvol kan zijn. Als alternatief kan eventueel ook de mogelijkheid onderzocht worden van gebiedsspecifieke afwijkingen waarbij voor een bepaald gebied met dezelfde hydro-geologische kenmerken (vb. Antwerps havengebied, industrieterrein met bodem die geen infiltratie toelaat) één globale afwijking wordt vastgelegd. Dit zorgt er voor dat alle aanvragers

¹¹ Artikel 10,§1.

¹² Artikel 10, §4.

¹³ Het besluit verwijst naar verkavelingsaanvragen zoals vermeld in artikel 4.2.15,§1 van de VCRO. Het betreft het verkavelen van een stuk grond voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt.

binnen dit gebied op basis van eenzelfde argumentatie telkens opnieuw een afwijking moeten aanvragen of zo'n afwijking kan standaard door het vergunning verlenend bestuur worden opgelegd in de bijzondere voorwaarden van de beslissing.

III.6 PROVINCIALE EN GEMEENTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENINGEN

17. De VCRO (artikel 2.3.2,§1) bepaalt dat indien de Vlaamse Regering een gewestelijke stedenbouwkundige verordening vaststelt, de provincieraad uit eigen beweging de bestaande provinciale stedenbouwkundige verordening(en) in overeenstemming brengt met de voorschriften van de door de Vlaamse Regering vastgestelde stedenbouwkundige verordening.¹⁴ Het besluit voorziet dat de provincieraad van Vlaams-Brabant binnen een termijn van zes maanden de provinciale stedenbouwkundige verordeningen in overeenstemming brengt met de voorschriften van het besluit.¹⁵ Ook de gemeenteraden moeten de gemeentelijke stedenbouwkundige voorschriften in overeenstemming brengen met het besluit.

¹⁴ Een gewestelijke stedenbouwkundige verordening kan worden aangevuld en verder worden uitgevoerd middels provinciale stedenbouwkundige verordeningen, tenzij de gewestelijke stedenbouwkundige verordening uitdrukkelijk anders bepaalt. In dat laatste geval kan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening tevens bepalen dat bestaande provinciale stedenbouwkundige verordeningen met betrekking tot de geregelde aangelegenheid op een bepaalde datum ophouden uitwerking te hebben.

¹⁵ Artikel 10, §4.