

ECLI:NL:RVS:2020:917

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	01-04-2020
Datum publicatie	01-04-2020
Zaaknummer	201901750/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBGEL:2019:156, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 juni 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders van Barneveld een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een pluimveestal en het wijzigen van een rundveehouderij in een biologische pluimveehouderij aan de [locatie 1] en [locatie 2] te Kootwijkerbroek. De gevraagde omgevingsvergunning betreft het omzetten van een rundveehouderij in een pluimveehouderij met 24.000 biologische legkippen en het bouwen van een pluimveestal met een uitloopgebied van ongeveer 9,6 hectare. Het uitloopgebied bestaat uit weilanden rondom de pluimveestal waarvan de kippen bij normale omstandigheden (geen extreem weer of uitbraak dierziekten) 8 uur per dag gebruik kunnen maken. De overdekte uitlopen zijn ongeveer 10 uur per dag beschikbaar voor de kippen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2020-0075 M en R 2020/60 met annotatie van B. Arentz

Uitspraak

201901750/1/A1.

Datum uitspraak: 1 april 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], [appellant B], [appellant C], [appellant D], [appellant E] en [appellant F] (hierna: [appellant] en anderen), allen wonend te Kootwijkerbroek, gemeente Barneveld, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland, zittingsplaats Arnhem, van 17 januari 2019 in zaken nrs. 17/1546, 17/1550, 17/1551, 17/1552, 17/1553, 17/1555, 17/1556 en 17/1557 in het geding tussen:

[appellant] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Barneveld.

Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2016 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een pluimveestal en het wijzigen van een rundveehouderij in een biologische pluimveehouderij aan de [locatie 1] en [locatie 2] te Kootwijkerbroek.

Bij afzonderlijke besluiten van 10 februari 2017 heeft het college het door [appellant] en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 januari 2019 heeft de rechtbank het door [appellant] en anderen daartegen ingestelde beroep, voor zover ontvankelijk, ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en anderen en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 januari 2020, waar [appellant A] en [appellant B], bijgestaan door mr. J.J.H. Hulshof, advocaat te Nijmegen, en [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. D.L. de Vries en ing. G.H. Landeweerd, zijn verschenen. Verder is ter zitting [belanghebbende] h.o.d.n. [bedrijf] (vergunninghouder), bijgestaan door mr. P.P.A. Bodden, advocaat te Nijmegen, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De gevraagde omgevingsvergunning betreft het omzetten van een rundveehouderij in een pluimveehouderij met 24.000 biologische legkippen en het bouwen van een pluimveestal met een uitloopgebied van ongeveer 9,6 hectare. Het uitloopgebied bestaat uit weilanden rondom de pluimveestal waarvan de kippen bij normale omstandigheden (geen extreem weer of uitbraak dierziekten) 8 uur per dag gebruik kunnen maken. De overdekte uitlopen zijn ongeveer 10 uur per dag beschikbaar voor de kippen.

Op grond van artikel 2.2a, eerste lid, aanhef en onder e, van het Besluit omgevingsrecht is voor de pluimveehouderij een krachtens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleende vergunning vereist. Die vergunning kan op grond van artikel 2.17 van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 5.13b, eerste en zesde lid, van het Besluit omgevingsrecht alleen worden geweigerd indien het college op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt of indien de activiteit leidt tot een overschrijding van de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10), zoals vermeld in voorschrift 4.1 van bijlage 2 van de Wet milieubeheer, voor zover de verplichting tot het in acht nemen daarvan is vastgesteld bij of krachtens artikel 5.16 van die wet.

Voor het bouwen van de pluimveestal is een omgevingsvergunning zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo vereist.

[appellant] en anderen zijn omwonenden en wonen allen ten oosten van de pluimveehouderij. Zij stellen zich op het standpunt dat de aangevraagde pluimveehouderij niet in de omgeving past en vrezet onder meer voor een verslechtering van de luchtkwaliteit in de omgeving.

2. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Hoger beroep - ontvankelijkheid

3. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank de beroepsgrond tegen het gebruik van groenstroken in strijd met het bestemmingsplan ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard, omdat zij hierover in de bezwaarfase geen gronden naar voren hebben gebracht. [appellant] en anderen verwijzen onder meer naar de uitspraak van de Afdeling van 27 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:4245), waaruit volgens hen blijkt dat gronden die niet expliciet in bezwaar zijn aangevoerd, vanwege die enkele omstandigheid niet buiten de inhoudelijke beoordeling van het beroep zouden moeten blijven.

3.1. Uit artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vloeit voort dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waartegen hij geen bezwaar heeft gemaakt, tenzij dit hem redelijkerwijs niet kan worden verweten.

In de uitspraak van 9 maart 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP7155) heeft de Afdeling overwogen dat het in de rede ligt om voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb elk van de in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bedoelde toestemmingen die in een omgevingsvergunning zijn opgenomen, als besluitonderdeel op te vatten.

3.2. Het gebruik van groenstroken in strijd met het bestemmingsplan is een toestemming als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. De rechtbank heeft overwogen dat de vergunning is verleend zoals aangevraagd, zodat ook de gronden in het uitloopgebied met de bestemming "Groen" - waarbinnen agrarisch gebruik niet is toegestaan - bij het bestreden besluit zijn vergund. Dit is tussen partijen ook niet in geschil.

Zoals onder 3.1 is overwogen, betreft deze toestemming een apart besluitonderdeel waartegen [appellant] en anderen bezwaar hadden moeten maken. Niet in geschil is dat [appellant] en anderen geen bezwaar

hebben gemaakt tegen de betreffende toestemming. Nu er geen grond bestaat dat hen dit redelijkerwijs niet kan worden verweten, heeft de rechtbank het beroep van [appellant] en anderen in zoverre terecht niet-ontvankelijk verklaard.

Een verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 27 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:4245) kan [appellant] en anderen niet baten, omdat het in die uitspraak ging om het aanvoeren van nadere gronden in beroep van een reeds bestreden besluitonderdeel.

Het betoog faalt.

4. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank het beroep voor zover dat is gericht tegen het bouwen van de pluimveestal ten onrechte

niet-ontvankelijk heeft verklaard. Zij stellen dat alle bezwaarschriften duidelijk zijn gericht tegen de pluimveestal in het algemeen en dat daarin geen onderscheid is gemaakt in gronden tegen het besluitonderdeel bouwen en gronden tegen het besluitonderdeel beperkte milieutoets.

4.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat alleen [appellant E] in zijn bezwaarschrift gronden heeft aangevoerd tegen het besluitonderdeel bouwen zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. [appellant E] heeft aangevoerd dat zijn uitzicht wordt belemmerd door de pluimveestal. De andere appellanten hebben weliswaar gesteld dat zij tegen de pluimveestal zijn, maar zij hebben niet uitgelegd waarom zij tegen de bouw van de stal zijn. Hun bezwaargronden hebben betrekking op de milieugevolgen van de toestemming als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo. Omdat zij, anders dan [appellant E], geen bezwaargronden hebben aangevoerd tegen het besluitonderdeel bouwen, heeft de rechtbank hun beroep in zoverre terecht niet-ontvankelijk verklaard.

Het betoog faalt.

Hoger beroep - relativiteit

5. [appellant E] betoogt dat de rechtbank hem ten onrechte het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb heeft tegengeworpen, voor zover het zijn beroepsgrond tegen het besluitonderdeel bouwen betreft. Volgens [appellant E] is het bouwen van de pluimveestal in strijd met de archeologische dubbelbestemming van het perceel. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat die archeologische dubbelbestemming niet strekt tot de bescherming van de belangen van [appellant E]. Hij leeft in een van de oudste landbouwgebieden van Nederland met een verkaveling die al eeuwen ongewijzigd is, zodat hij een van anderen te onderscheiden bijzonder belang heeft bij een deugdelijke omgang met archeologische waarden.

5.1. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

5.2. Ter plaatse van de inrichting aan de [locatie 1] en [locatie 2] te Kootwijkerbroek geldt het bestemmingsplan "Buitengebied 2012 geconsolideerd". Op het perceel waarop de pluimveestal is voorzien, rust de bestemming "Agrarisch" en de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 1". Op grond van artikel 25, lid 25.1, van de planregels zijn de voor "Waarde - Archeologie 1" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor het behoud en de bescherming van archeologische waarden van de gronden. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1825), terecht overwogen dat het belang van [appellant E] is gelegen in de bescherming van zijn woon- en leefklimaat en niet in het belang dat artikel 25, lid 25.1, van de planregels beoogt te beschermen, te weten de bescherming van de archeologische waarden. Vergelijk in dit verband de uitspraken van de Afdeling van onderscheidenlijk 8 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:309) en 16 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:116).

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het beroep van [appellant E] op artikel 25, lid 25.1, van de planregels daarom op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van de omgevingsvergunning.

Het betoog faalt.

Hoger beroep - inhoudelijk

6. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college de gevraagde vergunning had moeten weigeren, omdat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Niet kan immers worden uitgesloten dat de pluimveehouderij belangrijke nadelige gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu kan hebben. In dit verband voeren zij aan dat het college de gevolgen van de uitlopen ten onrechte buiten beschouwing heeft gelaten, dat niet duidelijk is of de uitstoot van zwevende deeltjes (PM_{2,5}) in de afweging is betrokken en dat het college ten onrechte geen aandacht heeft besteed aan gezondheidsrisico's vanwege zoönosen en endotoxinen. Ook betogen [appellant] en anderen dat de vergunde activiteiten nadelige gevolgen voor de bodem zullen hebben, omdat de uitloop voor het pluimvee leidt tot een ongecontroleerde belasting van de bodem met stikstof en fosfaat. Daarnaast stellen [appellant] en anderen dat de gevolgen voor de luchtkwaliteit aanleiding hadden moeten geven om een milieueffectrapport te verlangen. Samengevat weergegeven voeren zij hierover aan dat iedere verslechtering van de luchtkwaliteit ter plaatse in strijd is met artikel 12 van de Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008 L 152; hierna: de richtlijn luchtkwaliteit) en dat de aanwijzing van agglomeraties en de plaatsing van bemonsteringspunten onjuist, dan wel onvoldoende zijn en daardoor in strijd zijn met de artikelen 2, 4, 7 en bijlage III en V van de richtlijn luchtkwaliteit. Volgens [appellant] en anderen worden hierdoor de achtergrondconcentraties onjuist berekend en gemeten, zodat is uitgegaan van verkeerde (te lage) waarden. Ook moet op grond van overweging 2 en artikel 32 van de richtlijn luchtkwaliteit rekening worden gehouden met de richtsnoeren van de Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organisation, WHO) en wordt de door de WHO aanbevolen waarde voor zwevende deeltjes (PM₁₀) overschreden, zodat om die reden ook een milieueffectrapport moest worden opgesteld. Tot slot stellen [appellant] en anderen dat het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) en het Besluit houdende regels met betrekking tot emissiearme huisvestingssystemen voor landbouwhuisdieren (Besluit emissiearme huisvesting) onverbindend moeten worden verklaard, omdat die besluiten onvoldoende rekening houden met de uitstoot van zwevende deeltjes door bedrijven waarop die besluiten van toepassing zijn.

6.1. Anders dan het college aanvoert, hebben [appellant] en anderen bij de rechtbank al betoogd dat het college de omgevingsvergunning had moeten weigeren, omdat een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt. Dit onder meer omdat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten zijn vanwege de uitstoot van zwevende deeltjes (PM₁₀). Dit betoog is dus niet eerst in hoger beroep naar voren gebracht. Verder zijn de nadere argumenten over strijd met de richtlijn luchtkwaliteit in de brief van 11 september 2019 niet zodanig laat ingediend dat het college werd belemmerd daarop adequaat te reageren of dat de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins werd belemmerd. De Afdeling ziet dan ook aanleiding het betoog inhoudelijk te beoordelen.

6.2. Aangevraagd is een omgevingsvergunning voor een pluimveehouderij met 24.000 biologische legkippen. De Afdeling stelt vast dat de activiteiten onder de drempelwaarden van onderscheidenlijk 60.000 in categorie C14 en 40.000 stuks pluimvee in categorie D14 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage blijven, zodat het opstellen van een milieueffectrapport of het maken van een milieueffectbeoordeling volgens dit Besluit niet verplicht is. Het college moest daarom bezien of de aangevraagde activiteit, ondanks dat de drempelwaarden niet worden overschreden, belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Het college heeft hiervoor een zogenoemde vormvrije milieueffectbeoordeling (hierna: vormvrije m.e.r.-beoordeling) opgesteld, waarbij het de criteria uit bijlage III van de Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd op 16 april 2014 (Pb EU 2012, L 26 en PbEU 2014 L124; hierna: de mer-richtlijn) heeft betrokken.

6.3. Het college heeft zich in de vormvrije m.e.r.-beoordeling bij het besluit van 21 juni 2016 op het standpunt gesteld dat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen of tot een acceptabel niveau worden beperkt door voorschriften uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling milieubeheer. Het college heeft bij de beoordeling onder meer betrokken dat de geurbelasting en de uitstoot van zwevende deeltjes vanwege het in werking zijn van de inrichting toeneemt ten opzichte van situatie met de rundveehouderij, maar dat ruimschoots aan de geldende geurnormen en grenswaarden voor zwevende deeltjes wordt voldaan. Door de nokventilatie te verdelen over meerdere ventilatoren wordt de emissie beter verspreid dan via één emissiepunt en door toepassing van de aangevraagde

warmtewisselaar zal op grond van het "Interimbeleid aanpak integrale luchtkwaliteit (fijnstof, geur, ammoniak) voor alle lopende en nieuwe agrarische vergunningaanvragen op het grondgebied van de gemeenten Ede, Barneveld, Scherpenzeel, Renswoude" (hierna: het interimbeleid) een bovenwettelijke reductie van zwevende deeltjes worden gerealiseerd. Ter zitting heeft het college in dit verband nog toegelicht dat een verdergaande reductie van de uitstoot van zwevende deeltjes wordt gerealiseerd met een reeds geïnstalleerde strooiselschuif. Anders dan [appellant] en anderen betogen, heeft het college bij de beoordeling naar het oordeel van de Afdeling dan ook de gevolgen van de gehele inrichting inclusief de uitlopen betrokken. In dit verband acht het college van belang dat de afstand van de uitloop tot nabijgelegen woningen van derden tenminste 50 m bedraagt, dat het pluimvee 8 tot 10 uur per dag gebruik kan maken van de (overdekte) uitloop en dat het pluimvee voordat het gebruik kan maken van de uitloop gevoerd wordt, een ei legt en de behoefte doet op het rooster boven de mestband. Verder legt het college door middel van het stellen maatwerkvoorschriften vast dat er beplanting rond de uitlopen moet zijn, dat moet worden voorkomen dat pluimvee binnen 50 m van de gevels van woningen van derden komen en dat de uitlopen minimaal wekelijks moeten worden gecontroleerd op kadavers, vervuiling met mest en ongedierte. De aangetroffen verontreinigingen moet alsdan worden verwijderd en afgevoerd. Verder heeft het college zich op het standpunt gesteld dat gezondheidsrisico's door de hiervoor weergegeven emissies en maatregelen zoveel mogelijk worden voorkomen en in de aangevraagde situatie geen bijzondere omstandigheid gezien waardoor vanwege gezondheidsrisico's een milieueffectrapport moest worden opgesteld. Ten aanzien van de uitstoot van PM_{2,5} verwijst het college in reactie op het betoog van [appellant] en anderen naar een publicatie op de website van Infomil, waarin op basis van een analyse van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) wordt gesteld dat de concentraties PM₁₀ en PM_{2.5} sterk samenhangen en dat als aan de grenswaarden voor PM₁₀ wordt voldaan, ook de grenswaarden voor PM_{2,5} wordt nageleefd. Volgens het college wordt ruimschoots aan de grenswaarden voor PM₁₀ voldaan en ziet het, gelet op het vorenstaande, geen aanleiding voor het opstellen van een milieueffectrapport vanwege nadelige gevolgen door PM_{2,5}. Verder acht het college het onaannemelijk dat de mestproductie van het pluimvee leidt tot een bodemverontreiniging, omdat de mest van het pluimvee in de stal wordt opgevangen en in een maatwerkvoorschrift is vastgelegd dat vervuiling van de uitloop wekelijks moet worden verwijderd. Gelet op het vorenstaande heeft de aangevraagde activiteit volgens het college geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu waardoor, ondanks dat de drempelwaarden van het Besluit milieueffectrapportage niet worden overschreden, toch een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt.

6.4. Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat de lidstaat bij de uitvoering van een richtlijn de volledige toepassing ervan moet verzekeren. Het Hof van Justitie heeft overwogen dat de vaststelling van nationale maatregelen die een richtlijn naar behoren uitvoeren, niet tot gevolg heeft dat de richtlijn niet langer toepassing heeft, en dat een lidstaat ook na vaststelling van deze maatregelen gehouden blijft daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren. Daarom kunnen particulieren zich voor de nationale rechter tegenover de staat beroepen op bepalingen van een richtlijn die inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende precies zijn, in alle gevallen waarin de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk verzekerd is, dit wil zeggen niet alleen in geval van niet-uitvoering of onjuiste uitvoering van deze richtlijn, maar ook ingeval de nationale maatregelen die de betrokken richtlijn naar behoren uitvoeren niet zodanig worden toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat wordt bereikt (zie het arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 2002, Marks & Spencer, ECLI:EU:C:2002:435, punten 26 en 27).

6.5. Volgens eveneens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dient bij de uitleg van een bepaling van Unierecht rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, de ontstaansgeschiedenis, alsmede de context en de doelstellingen die worden nagestreefd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin de arresten van het Hof van Justitie van 20 december 2017, Acacia en DAmato, EU:C:2017:992, punt 31, en 17 april 2018, Egenberger, EU:C:2018:257, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

6.6. Op grond van artikel 12 van de richtlijn luchtkwaliteit moeten lidstaten de niveaus van luchtverontreinigende stoffen beneden de grenswaarden houden in het geval deze niveaus al lager dan deze grenswaarden zijn. Hieruit is niet af te leiden, zoals [appellant] en anderen stellen, dat de richtlijn iedere verslechtering van de luchtkwaliteit onder genoemde grenswaarden ter plaatse verbiedt. Verder volgt uit artikel 12 van de richtlijn luchtkwaliteit dat de lidstaten ernaar streven de beste met duurzame

ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit te beschermen. Dit is een inspanningsverplichting en geen verbod zoals [appellant] en anderen dat betogen. Op grond van artikel 13 van de richtlijn luchtkwaliteit zorgen de lidstaten ervoor dat de niveaus van luchtverontreinigende stoffen in de lucht de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden. Ook uit deze bepaling volgt niet dat het niveau van luchtverontreinigende stoffen in geen enkel opzicht mag toenemen in de situatie dat dit niveau zich al onder de grenswaarden bevindt. Met dit onderdeel van hun betoog hebben [appellant] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat bij iedere verslechtering van de luchtkwaliteit al sprake is van een situatie waarin de richtlijn luchtkwaliteit zodanig wordt toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat niet wordt bereikt.

6.7. Verder hebben [appellant] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat de voor Nederland geldende grenswaarden door verlening van de vergunning van 21 juni 2016 worden overschreden. Over wat [appellant] en anderen betogen, namelijk dat de achtergrondconcentraties onjuist zijn berekend en gemeten, zodat is uitgegaan van verkeerde (te lage) waarden, wordt als volgt overwogen.

6.7.1. Voor zover [appellant] en anderen verwijzen naar de door de WHO aanbevolen waarden voor zwevende deeltjes (PM10) wijst de Afdeling erop dat het om aanbevolen waarden gaat en niet om normen waaraan op grond van de richtlijn of andere regelgeving moet worden voldaan. De verwijzing naar de WHO in artikel 32 is nu niet relevant voor deze procedure, omdat het artikel ziet op een evaluatie voor PM2,5 waarbij de meest recente wetenschappelijke informatie van de WHO zal worden betrokken.

6.7.2. Volgens [appellant] en anderen is de Gelderse Vallei ten onrechte niet als agglomeratie aangemerkt, terwijl sprake is van een onderling samenhangend geheel, een groot aantal inwoners en grote gemeenten. De Gelderse Vallei omvat volgens hen het gebied tussen en inclusief de gemeenten Ede, Veenendaal, Wageningen, Barneveld, Amersfoort en Apeldoorn. Zij stellen dat de Gelderse Vallei qua aantal inwoners en qua oppervlakte groter is dan de agglomeratie Heerlen/Kerkrade. Op grond van artikel 2, aanhef en onder 17, van de richtlijn luchtkwaliteit wordt voor de toepassing van deze richtlijn verstaan onder agglomeratie: een verstedelijkte zone met een bevolking van meer dan 250.000 inwoners of, in het geval van een bevolking van 250.000 inwoners of minder, met een door de lidstaten vast te stellen bevolkingsdichtheid per km². De door [appellant] en anderen genoemde Gelderse Vallei voldoet niet aan deze definitie alleen al omdat geen sprake is van een verstedelijkte zone. De Gelderse Vallei omvat onder meer steden en landbouwgronden en beslaat een groot deel van de Veluwe. In wat [appellant] en anderen aanvoeren, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de Gelderse Vallei ten onrechte niet als agglomeratie is aangemerkt.

6.7.3. Volgens het arrest van het Hof van Justitie van 26 juni 2019, Craeynest, ECLI:EU:C:2019:533, punten 42 en 43, voorziet een aantal van de bepalingen van richtlijn 2008/50 in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen, zodat particulieren zich daarop kunnen beroepen jegens de staat. Dat is met name het geval met de in bijlage III, deel B, punt 1, onder a, eerste streepje, bij richtlijn 2008/50 opgelegde verplichting om bemonsteringspunten op een zodanige plaats te installeren dat gegevens worden verkregen over de verontreiniging op de meest vervuilde plaatsen, of met de verplichting om ten minste het in bijlage V bij deze richtlijn bepaalde minimumaantal bemonsteringspunten te plaatsen. Het staat aan de nationale rechter om na te gaan of deze verplichtingen zijn nagekomen.

Voor het betoog over de bemonsteringspunten verwijzen [appellant] en anderen naar het hiervoor vermelde onderdeel van bijlage III van de richtlijn luchtkwaliteit. Bijlage III bestaat uit vier onderdelen: A. Algemeen, B. Situering van de bemonsteringspunten op macroschaal, C. Situering van de bemonsteringspunten op microschaal en D. Documentatie en toetsing van de gekozen locaties. Nederland is blijkens artikel 9 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 verdeeld in drie zones, namelijk noord, midden en zuid, en er zijn volgens artikel 8 van deze regeling zes agglomeraties aangewezen. Verder staat in artikel 17, aanhef en onder c, van de regeling dat de zone midden (waarin de inrichting ligt) ten minste acht vaste meetpunten voor zwevende deeltjes (PM10) bevat. Uit de kaart van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit, waarnaar [appellant] en anderen verwijzen, volgt dat aan dat aantal ruimschoots wordt voldaan. Het dichtst bij de inrichting gelegen bemonsteringspunt is station Wekerom-Riemterdijk. Dit station is een achtergrondstation oftewel een regionaal station, omdat het station in landelijk gebied ligt en niet in de nabijheid van grote wegen of industrie. Het station ligt op een afstand van ongeveer 3,8 km van de inrichting. De situering van bemonsteringspunten op macroschaal, zoals deel B van bijlage III vermeld, heeft betrekking op de plaatsing en verdeling van bemonsteringspunten in zones

en agglomeraties van een lidstaat. Deel B bevat verschillende criteria waaraan de situering moet voldoen. Eén van die criteria is dat bemonsteringspunten zich op een zodanige plaats dienen te bevinden dat gegevens worden verkregen over, onder meer, de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking (on)rechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde(n) niet verwaarloosbaar is. [appellant] en anderen noemen alleen dit criterium, maar daarnaast moeten bemonsteringspunten op grond van bijlage III, deel B, van de richtlijn luchtkwaliteit onder meer zodanig worden gesitueerd dat de meting niet door nabijheid van andere factoren wordt beïnvloed. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het aantal bemonsteringspunten in de zone midden onvoldoende is, dan wel dat met de verdeling van de bemonsteringspunten in de zone midden niet een representatief beeld van de luchtkwaliteit wordt verkregen. Zij hebben dan ook niet aannemelijk gemaakt dat de aangewezen locaties van de bemonsteringspunten in de zone midden, rekening houdend met alle criteria, in strijd met de richtlijn luchtkwaliteit zijn. In dit verband overweegt de Afdeling dat het Hof van Justitie in het door [appellant] en anderen genoemde arrest van 26 juni 2019, Craeynest, ECLI:EU:C:2019:533, in punt 44 heeft overwogen dat het mogelijk is dat voor meerdere locaties is voldaan aan de criteria van bijlage III, deel B, punt 1, onder a, bij de richtlijn en dat de bevoegde nationale autoriteiten alsdan op grond van hun beleidsruimte moeten kiezen op welke plaatsen de bemonsteringspunten concreet zullen worden geïnstalleerd.

6.7.4. Voorts blijkt uit de beoordeling van de luchtkwaliteit voor zwevende deeltjes (PM10) dat de jaargemiddelde concentratie ter plaatse van de meest belaste woning 23,8 µg/m³ bedraagt, waar dit op grond van voorschrift 4.1 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer 40 µg/m³ mag zijn. Het aantal dagen dat een concentratie van 50 µg/m³ wordt overschreden bedraagt 13,9, terwijl dit 35 dagen zouden mogen zijn en verder mogen op het berekende aantal dagen nog 2 dagen in mindering worden gebracht vanwege de zeezoutcorrectie. [appellant] en anderen hebben met hun betoog niet aannemelijk gemaakt dat de door hen gestelde achtergrondconcentratie zodanig verschilt van de achtergrondconcentratie waarmee rekening is gehouden, dat in de aangevraagde situatie alsnog de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10) worden overschreden in het geval een andere achtergrondconcentratie wordt gehanteerd. Verder hebben [appellant] en anderen het standpunt van het college over de relatie tussen zwevende deeltjes PM10 en PM2,5 niet weersproken. Hierdoor ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zwevende deeltjes PM2,5 onvoldoende heeft betrokken bij de vormvrije m.e.r.-beoordeling.

6.7.5. Ook het betoog over het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) kan [appellant] en anderen niet baten, alleen al omdat het college dit besluit niet heeft toegepast. Verder ziet de Afdeling in het door [appellant] en anderen gestelde geen aanleiding om het Besluit emissiearme huisvesting onverbindend te achten alleen al omdat in dit geval op grond van het onder 6.3 vermelde interimbeleid is voorzien in een bovenwettelijke reductie van de uitstoot van zwevende deeltjes door toepassing van de warmtewisselaar en strooiselschuif.

6.7.6. [appellant] en anderen hebben gelet op het vorenstaande niet aannemelijk gemaakt dat de gevolgen voor de luchtkwaliteit aanleiding gaven een milieueffectrapport te verlangen, ondanks dat ruimschoots aan de grenswaarden voor zwevende deeltjes wordt voldaan.

6.8. Gelet op hetgeen onder 6.3, 6.6 en 6.7 is overwogen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat de wijziging van de inrichting geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft en in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat geen aanleiding bestond voor het opstellen van een milieueffectrapport. Zoals het college terecht stelt, moest het daarom de gevraagde omgevingsvergunning op grond van artikel 2.17 van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 5.13b, eerste en zesde lid, van het Besluit omgevingsrecht verlenen.

Het betoog faalt.

Slotoverwegingen

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.T. de Jong, griffier.

De Voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 1 april 2020

628.

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:13

Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Richtlijn luchtkwaliteit

Overweging 2

Ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel, is het van bijzonder belang dat de uitstoot van verontreinigende stoffen bij de bron wordt bestreden en dat op lokaal, nationaal en communautair niveau wordt bepaald wat de beste uitstootverminderende maatregelen vervolgens zijn, en dat deze maatregelen worden uitgevoerd. Daarom dient de uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen te worden vermeden, voorkomen of verminderd en dienen passende doelstellingen inzake de luchtkwaliteit te worden vastgesteld, rekening gehouden met de toepasselijke normen, richtsnoeren en programma's van de Wereldgezondheidsorganisatie.

Artikel 2, aanhef en onder 17

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder agglomeratie: een verstedelijkte zone met een bevolking van meer dan 250.000 inwoners of, in het geval van een bevolking van 250.000 inwoners of minder, met een door de lidstaten vast te stellen bevolkingsdichtheid per km².

Artikel 4

De lidstaten wijzen voor hun hele grondgebied zones en agglomeraties aan. In alle zones en agglomeraties vinden luchtkwaliteitsbeoordeling en luchtkwaliteitsbeheer plaats.

Artikel 7

1. De plaats van de bemonsteringspunten voor de meting van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes (PM₁₀ en PM_{2,5}), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht wordt bepaald overeenkomstig de in bijlage III genoemde criteria.
2. In elke zone of agglomeratie waar vaste metingen de enige gegevensbron zijn ter beoordeling van de luchtkwaliteit, mag het aantal bemonsteringspunten voor elke betrokken verontreinigende stof niet kleiner zijn dan het in bijlage V, deel A, genoemde minimumaantal bemonsteringspunten.

[]

Artikel 12

In zones en agglomeraties waar de niveaus van zwaveldioxide, stikstofdioxide, PM₁₀, PM_{2,5}, lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht lager zijn dan de respectieve grenswaarden genoemd in de bijlagen XI en XIV, houden de lidstaten de niveaus van die stoffen beneden de grenswaarden en streven zij ernaar

de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit te beschermen.

Artikel 13, eerste lid

De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide, PM10, lood en koolmonoxide in de lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.

[]

De naleving van deze voorschriften wordt beoordeeld overeenkomstig bijlage III.

[]

Artikel 32, eerste lid

De Commissie zal in 2013 de bepalingen met betrekking tot PM2,5 en, waar van toepassing, andere verontreinigende stoffen, opnieuw onderzoeken, en bij het Europees Parlement en de Raad een voorstel indienen.

Wat PM2,5 betreft, zal de evaluatie worden verricht met het oog op de vaststelling van juridisch bindende nationale verplichtingen inzake blootstellingsvermindering ter vervanging van de in artikel 15 bedoelde nationale streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling en de evaluatie van de blootstellingsconcentratieverplichting, met inachtneming van onder meer de volgende elementen:

- de meest recente wetenschappelijke informatie van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) en andere relevante organisaties;

[]

Bijlage III, deel B

1. Bescherming van de menselijke gezondheid

a. De bemonsteringspunten met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid dienen zich op een zodanige plaats te bevinden dat gegevens worden verkregen over:

- de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde(n) niet verwaarloosbaar is;

- de concentraties in andere gebieden binnen de zones en agglomeraties die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel.

b. De bemonsteringspunten moeten zich in het algemeen op een zodanige plaats bevinden dat meting van zeer kleine micromilieus in de directe omgeving wordt voorkomen, wat betekent dat een bemonsteringspunt zich op een zodanige plaats moet bevinden dat het, voor zover mogelijk, representatief is voor de luchtkwaliteit van een straatsegment met een lengte van minimaal 100 m in het geval van verkeersgerichte bemonsteringspunten en minimaal 250 m x 250 m op industrieterreinen.

c. Stedelijke achtergrondconcentraties moeten zich op een zodanige plaats bevinden dat het verontreinigingsniveau ervan wordt beïnvloed door de geïntegreerde bijdrage van alle bronnen die bovenwinds ten opzichte van het meetstation liggen. Het verontreinigingsniveau mag niet door één enkele bron worden overheerst, tenzij een dergelijke situatie typisch is voor een groter stedelijk gebied. Die bemonsteringspunten moeten in het algemeen representatief zijn voor een aantal vierkante kilometers.

d. Wanneer het bemonsteringspunt tot doel heeft plattelandsachtergrondniveaus te beoordelen, mag het niet worden beïnvloed door agglomeraties of industrieterreinen in de nabijheid ervan, d.w.z. locaties binnen een straal van vijf kilometer.

e. Wanneer de bijdragen van industriële bronnen moeten worden beoordeeld, dient ten minste één bemonsteringspunt benedenwinds ten opzichte van de bron in het dichtstbijgelegen woongebied te worden verricht. Wanneer de achtergrondconcentratie niet bekend is, dient een aanvullend bemonsteringspunt te worden gesitueerd in de hoofdwindrichting.

f. De bemonsteringspunten moeten zo mogelijk ook representatief zijn voor soortgelijke locaties buiten de onmiddellijke omgeving ervan.

g. Er moet rekening worden gehouden met de noodzaak bemonsteringspunten op eilanden in te richten wanneer dit voor de bescherming van de menselijke gezondheid nodig is.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1, eerste lid

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

[]

i. het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.

Artikel 2.17

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in de betrokken algemene maatregel van bestuur.

Wet milieubeheer

Artikel 7.2, eerste lid

Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;

b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Artikel 7.16, derde lid

Bij een mededeling als bedoeld in het eerste lid kan degene die de activiteit wil ondernemen, verklaren dat hij bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport maakt.

Artikel 7.17, eerste lid

Behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, derde lid, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Artikel 7.18

Degene die een activiteit, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, wil ondernemen, maakt een milieueffectrapport, indien:

a. het bevoegd gezag heeft beslist dat bij de voorbereiding van het betrokken besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt;

b. hij een verklaring gegeven heeft als bedoeld in artikel 7.16, derde lid.

Voorschrift 4.1 van bijlage 2

Voor zwevende deeltjes (PM10) gelden de volgende grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens:

a. 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie;

b. 50 microgram per m³ als vierentwintig-uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal vijfendertig maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

Besluit omgevingsrecht

Artikel 2.2a, eerste lid, aanhef en onder e

Als categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de wet, voor zover deze plaatsvinden binnen een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer worden aangewezen: de activiteit, bedoeld in categorie 14, van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, in de gevallen waarin ten minste 2.500 en ten hoogste 40.000 stuks pluimvee behorend tot de diercategorieën genoemd in kolom 2, onder 1°, van categorie 14, worden gehouden, met dien verstande dat deze aanwijzing niet van toepassing is in de gevallen waarin artikel 7.18 van de Wet milieubeheer van toepassing is.

Artikel 2.2a, vierde lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 4°

Als categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de wet, voor zover deze plaatsvinden binnen een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, niet zijnde een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de wet, wordt tevens aangewezen:

a. het oprichten of wijzigen van een dierenverblijf voor het houden van landbouwhuisdieren of het uitbreiden van het aantal landbouwhuisdieren in een of meer diercategorieën als bedoeld in de regeling op grond van artikel 1 van de Wet ammoniak en veehouderij voor zover sprake is van het houden van:

4°. ten minste 1.500 stuks pluimvee behorend tot de diercategorieën E1 tot en met E5, F1 tot en met F4, G1, G2 en J1, 500 gespeende biggen behorend tot de diercategorie D.1.1, of 500 landbouwhuisdieren anders dan pluimvee en gespeende biggen indien binnen de inrichting landbouwhuisdieren van meer dan een hoofdcategorie als bedoeld in de regeling op grond van artikel 1 van de Wet ammoniak en veehouderij worden gehouden.

Artikel 5.13b

1. Een omgevingsvergunning voor de categorieën activiteiten, bedoeld in artikel 2.2a, eerste lid, onder a tot en met i, wordt geweigerd indien het bevoegd gezag op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer, heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

[]

6. Een omgevingsvergunning voor de categorieën activiteiten, bedoeld in artikel 2.2a, vierde lid, onder a, wordt geweigerd, indien de activiteit leidt tot overschrijding van de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10), bedoeld in bijlage 2, voorschrift 4.1, van de Wet milieubeheer, voor zover de verplichting tot het in acht nemen daarvan is vastgelegd bij of krachtens artikel 5.16 van die wet.

[]