

ECLI:NL:RVS:2022:1842

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-06-2022
Datum publicatie	29-06-2022
Zaaknummer	202102488/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 27 november 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Borne een verzoek van [appellant] om bij maatwerkvoorschrift eisen te stellen aan de inrichting van [partij] op het perceel [locatie A] te Zenderen afgewezen. [appellant] woont op het perceel [locatie B] te Zenderen. De inrichting op het aangrenzende perceel [locatie A] is een biologische varkenshouderij. De percelen [locatie A] en [locatie B] vormden vroeger één agrarische inrichting met één bouwvlak. Na de splitsing van het bedrijf in 2015 heeft [appellant] perceel [locatie B] gekocht met daarop de voormalige bedrijfswoning. [appellant] woont in de woning. [partij] heeft toen perceel [locatie A] gekocht met daarop de varkensstal en hij heeft een agrarische bedrijf aldaar, weliswaar in een andere vorm, voortgezet. De woning is in het bestemmingsplan met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden - plattelandswoning" bestemd tot plattelandswoning.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

202102488/1/R4.

Datum uitspraak: 29 juni 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten] (hierna samen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Zenderen, gemeente Borne, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 4 maart 2021 in zaak nr. 19/1195 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Borne.

Procesverloop

Bij besluit van 27 november 2018 heeft het college een verzoek van [appellant] om bij maatwerkvoorschrift eisen te stellen aan de inrichting van [partij] (hierna: de inrichting) op het perceel

[locatie A] te Zenderen afgewezen.

Bij besluit van 14 mei 2019 heeft college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 maart 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 december 2021, waar [appellant], bijgestaan door M.H. Middelkamp, rechtsbijstandverlener te Almelo, en het college, vertegenwoordigd door M.E. Maathuis, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij] als partij gehoord.

Overwegingen

1. De relevante bepalingen uit het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus), de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001 L 197/30; hierna: de SMB-richtlijn), het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) en de regels bij het bestemmingsplan "Buitengebied Borne" (hierna: de planregels onderscheidenlijk het bestemmingsplan) zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Die bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellant] woont op het perceel [locatie B] te Zenderen. De inrichting op het aangrenzende perceel [locatie A] is een biologische varkenshouderij. De percelen [locatie A] en [locatie B] vormden vroeger één agrarische inrichting met één bouwvlak. Na de splitsing van het bedrijf in 2015 heeft [appellant] perceel [locatie B] gekocht met daarop de voormalige bedrijfswoning (hierna: de woning). [appellant] woont in de woning. [partij] heeft toen perceel [locatie A] gekocht met daarop de varkensstal en hij heeft een agrarische bedrijf aldaar, weliswaar in een andere vorm, voortgezet. De woning is in het bestemmingsplan met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden - plattelandswoning" bestemd tot plattelandswoning.

[appellant] heeft het college bij brief van 9 oktober 2018 onder meer verzocht om op grond van artikel 2.1, vierde lid, van Activiteitenbesluit een maatwerkvoorschrift te stellen met een verbod op een buitenloop voor varkens aan de noord- en westzijde van de varkensstal ter bescherming van de woning, die aan die zijde van de varkensstal staat.

De besluiten

3. Bij besluit van 27 november 2018 heeft het college het verzoek tot het stellen van een maatwerkvoorschrift afgewezen, omdat artikel 2.1, vierde lid, van het Activiteitenbesluit in dit geval geen ruimte biedt het verzoek in te willigen. Het college wijst hierbij op de omstandigheid dat de woning als plattelandswoning is bestemd en voor de toepassing van het Activiteitenbesluit moet worden beschouwd als onderdeel van de inrichting, gezien artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit.

4. Bij besluit van 14 mei 2019 heeft het college het besluit van 27 november 2018 gehandhaafd. Het college heeft daarbij verwezen naar het advies van de commissie advisering bezwaarschriften gemeente Borne van 25 april 2019 en de daarin vermelde motivering overgenomen. Het advies vermeldt dat de woning een plattelandswoning is die op grond van artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit moet worden beschouwd als onderdeel van de inrichting. Volgens het advies wordt de woning om die reden niet beschermd tegen de nadelige milieueffecten van de inrichting. Het Activiteitenbesluit verzet zich er daarom tegen dat het gevraagde maatwerkvoorschrift, dat dient ter beperking van milieueffecten bij de woning, aan de inrichting wordt opgelegd.

De aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft vastgesteld dat de inrichting onder de werking van het Activiteitenbesluit valt. Ook heeft de rechtbank vastgesteld dat de woning is bestemd als plattelandswoning waarop

artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit van toepassing is, gelet op de omschrijving van het begrip 'plattelandswoning' in artikel 1 van de planregels. Gelet daarop is de rechtbank van oordeel dat de woning voor de toepassing van artikel 2.1, vierde lid, van het Activiteitenbesluit moet worden beschouwd als onderdeel van de inrichting. Gezien de uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:236, laat dat echter onverlet dat ook bij een plattelandswoning moet worden getoetst aan de normen voor luchtkwaliteit. De rechtbank wijst erop dat het college bij besluiten van 24 januari 2018 en 14 mei 2019 aan [partij] omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo heeft verleend ten behoeve van de inrichting. Bij deze vergunningverleningen is het aspect luchtkwaliteit/fijnstof onderzocht en heeft het college geconcludeerd dat binnen de geldende grenswaarden wordt gebleven. Gelet daarop is de rechtbank van oordeel dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat geen aanleiding bestaat om bij maatwerkvoorschrift eisen te stellen aan de inrichting.

Het hoger beroep

6. Voor zover [appellant] gronden aanvoert tegen besluiten die het college naar aanleiding van aanvragen van [partij] heeft genomen, zal de Afdeling die gronden onbesproken laten, omdat die besluiten in deze procedure niet in geding zijn.

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit met zich brengt dat de woning voor de toepassing van artikel 2.1, vierde lid, van het Activiteitenbesluit moet worden beschouwd als onderdeel van de inrichting. Volgens [appellant] heeft de rechtbank, door zo te overwegen, niet onderkend dat artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit hem niet kan worden tegengeworpen, omdat die bepaling in strijd is met hogere regelgeving. [appellant] beroept zich hierbij op het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), 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 2008/50) en de Richtlijn 98/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen (PB 1989 L 393; hierna: Richtlijn 98/654). [appellant] voert aan dat de woning van hem is en dat de woning om die reden niet als onderdeel kan worden beschouwd van de inrichting. Omdat de woning ook niet kan worden aangemerkt als een bij de inrichting behorende arbeidsplaats als bedoeld in de Richtlijn 98/654 dient de woning op grond van de Richtlijn 2008/50 beschermd te worden tegen schadelijke stoffen in de lucht en geuroverlast, aldus [appellant]. [appellant] beroept zich ook op de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, en voert aan dat artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit niet mag worden toegepast, gelet op de omstandigheid dat voor die bepaling geen plan-milieueffectrapport is opgesteld.

7.1. Wat [appellant] aanvoert over vermeende strijdigheid van artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit met het EVRM, de Richtlijn 2008/50 en de Richtlijn 98/654 is zo summier dat daarin geen aanknopingspunt kan worden gevonden voor het oordeel dat die strijdigheid zich voordoet. Over het betoog dat [appellant] heeft gehouden over de Richtlijn 2008/50 merkt de Afdeling ten overvloede nog op dat die richtlijn geen betrekking heeft op geuroverlast. [appellant] kan voorts niet worden gevolgd in zijn standpunt dat artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit niet mag worden toegepast omdat voor die bepaling geen plan-milieueffectrapport is opgesteld. Anders dan de windturbinebepalingen uit de paragrafen 3.2.3 van het Activiteitenbesluit en 3.2.3 van de Activiteitenregeling milieubeheer, als aan de orde in de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021 waar [appellant] zich op beroept, kan artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit niet worden aangemerkt als een plan of programma als bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de SMB-richtlijn. Het vormt namelijk geen kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten als genoemd in de bijlagen I en II bij de Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985 L 175/40), gewijzigd bij de Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 (PB 2011 L 26/1) en de Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (PB 2014 L 124/1). De reden daarvoor is dat het geen groot pakket criteria en modaliteiten behelst voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meer van die projecten.

Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt dat het publiek als bedoeld in artikel 2, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus in strijd met artikel 6 van dat verdrag geen inspraak heeft gekregen bij de totstandkoming van het besluit van 14 mei 2019. Als het publiek in overeenstemming met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus die inspraak zou hebben gekregen, had het publiek in overeenstemming met artikel 9, derde lid, van dat verdrag ook toegang tot de rechter moeten krijgen om dat besluit te betwisten, aldus [appellant]. [appellant] verzoekt de Afdeling prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie) over het recht van het publiek op inspraak in een besluit als hier aan de orde.

8.1. De afwijzing door het college van het verzoek van [appellant] om een maatwerkvoorschrift te stellen is geen besluit over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten die zijn genoemd in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Verdrag van Aarhus. Daarom verplicht artikel 6 van het verdrag in dit geval niet tot het bieden van een inspraakmogelijkheid. Ook het nationale recht verplicht daar in dit geval niet toe, zodat anderen dan belanghebbenden in dit geval aan artikel 9, derde lid, van het verdrag - anders dan [appellant] betoogt - geen toegang tot de rechter kunnen ontnemen.

Het betoog faalt.

8.2. Uit het voorgaande volgt dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over het antwoord op de opgeworpen vraag. Gelet op de arresten van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 16, en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punten 39 en 40, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

Slotsom

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. B.J. Schueler en mr. H.J.M. Baldinger, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, griffier.

w.g. Hoekstra

voorzitter

w.g. Robben

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 juni 2022

610

BIJLAGE

Het Verdrag van Aarhus

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Voor de toepassing van dit Verdrag,

[...]

4. Wordt onder „het publiek" verstaan een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

[...]

Artikel 6. Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten

1. Elke Partij:

- a. past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;
- b. past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de Partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt; en
- c. kan, indien haar nationale wetgeving hierin voorziet, per geval besluiten de bepalingen van dit artikel niet toe te passen op voorgestelde activiteiten voor nationale defensiedoeleinden, indien die Partij meent dat een dergelijke toepassing op deze doeleinden van nadelige invloed zal zijn.

[...]

De SMB-richtlijn

Artikel 3

1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig

de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a. die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

[...]

Het Activiteitenbesluit

Artikel 1.3c

Een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een inrichting waar uitsluitend of in hoofdzaak agrarische activiteiten dan wel activiteiten die daarmee verband houden worden verricht, die op grond van het bestemmingsplan, de beheersverordening of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning door een derde bewoond mag worden, wordt met betrekking tot die inrichting voor de toepassing van het bij of krachtens dit besluit bepaalde beschouwd als onderdeel van die inrichting.

Artikel 2.1

1. Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

[...]

4. Het bevoegd gezag kan met betrekking tot de verplichting, bedoeld in het eerste en derde lid, maatwerkvoorschriften stellen voor zover het betreffende aspect bij of krachtens dit besluit niet uitputtend is geregeld. Deze maatwerkvoorschriften kunnen mede inhouden dat de door degene die de inrichting drijft dan wel degene die loost, te verrichten activiteiten worden beschreven alsmede dat metingen, berekeningen of tellingen moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting dan wel het lozen, bedoeld in het derde lid, nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.

De planregels

Artikel 1 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

[...]

1.79 plattelandswoning

een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een agrarisch bedrijf, die tevens mag worden bewoond door derden, die geen relatie hebben met het, binnen hetzelfde bouwvlak gelegen, agrarisch bedrijf, en die voor de toepassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de daarop rustende bepalingen wordt beschouwd als onderdeel van dat agrarisch bedrijf;

[...]