

Milieueffectrapportage

118

Dorado Beach – Ol-
burgen

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

26 juni 2013, nr. 201207945/1/R2,

ECLI:NL:RVS:2013:38

(mr. Van Buuren, mr. Koppen, drs. Deetman)

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

Bestemmingplan. Vakantiedorp. M.e.r.-beoordeling. Activiteit. Drempelwaarde.

[Besluit m.e.r. bijlage, D10, sub c]

Op 24 mei 2012 heeft de gemeenteraad van Bronckhorst het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Dorado Beach" vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in een herstructurering van het bestaande recreatiepark met jachthaven Dorado Beach te Olburgen. Voorts wordt met het bestemmingsplan beoogd om een uitbreiding van Dorado Beach met 11 ha mogelijk te maken.

Een appellant betoogt dat ten onrechte geen milieueffectrapport (MER) is gemaakt. Hij voert daartoe aan dat de in het plan voorziene ontwikkeling een uitbreiding van meer dan 10 ha in gevoelig gebied betreft. Andere appellanten betogen dat ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling is verricht. Zij menen dat wel degelijk sprake is van een wijziging van de bestemming van het bestaande deel van Dorado Beach. Nu volgens hen sprake is van een volledige herstructurering van het recreatiepark, betreft het hier een nieuw recreatiepark met een oppervlakte van meer dan 25 hectare. Appellanten menen dan ook dat het bestemmingsplan m.e.r.-beoordelingsplichtig is.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak moet op grond van artikel 7.2 Wm en in samenhang met categorie D10, sub c, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. voor een besluit waarbij de aanleg, wijziging of uitbreiding van een vakantiedorp met een oppervlakte van 25 hectare of meer, dan wel een oppervlakte van 10 hectare of meer in een gevoelig gebied, mogelijk wordt gemaakt, een m.e.r.-beoordeling worden gedaan.

Uit de plantoelichting, de reactie op de ingediende zienswijzen en het verhandelde ter zitting is de Afdeling gebleken dat het plangebied niet is gelegen in een gevoelig gebied. De stelling van een appellant dat het plan voorziet in een uitbreiding

van een vakantiedorp met meer dan 10 hectare in een gevoelig gebied, mist dan ook feitelijke grondslag.

Uit de plantoelichting blijkt dat de gemeenteraad bij de beoordeling van de vraag of een m.e.r.-beoordeling moet worden verricht, alleen is uitgegaan van de uitbreiding van Dorado Beach (ongeveer 11 ha). De Afdeling oordeelt echter dat hierbij ook de bestaande oppervlakte van het recreatiepark van ongeveer 19 ha had moeten worden betrokken. Het bestemmingsplan voorziet erin dat het bestaande gedeelte van het recreatiepark wordt gewijzigd. De Afdeling overweegt daartoe dat het voorheen geldende bestemmingsplan "Dorado Beach 1985" op het recreatiepark recreatieobjecten toestond (mobiele kampeervoertuigen, stacaravans en zomerhuisjes). Het voorliggende bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid om recreatiewoningen van verschillende formaten te bouwen. Het plan maakt de bouw van grotere chalets en recreatiewoningen mogelijk. Gelet hierop, voorziet het bestemmingsplan in een wijziging van het vakantiedorp. Daaraan doet niet af dat de bestemming van de gronden waarop het bestaande recreatiepark is gelegen, en het aantal recreatieplaatsen in het voorheen geldende en in het voorliggende plan vergelijkbaar zijn. Van belang is dat de opzet en de vormgeving van Dorado Beach ten gevolge van de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen sterk zullen veranderen. Verder is gebleken dat de gewenste herstructurering van het recreatiepark niet kan worden gerealiseerd op basis van het voorheen geldende plan.

Nu de totale oppervlakte van het recreatiepark na de realisatie van de uitbreiding ongeveer 30 ha zal bedragen, wordt de drempelwaarde uit categorie D10, sub c, overschreden. Uit het bestemmingsplan of uit de daaraan ten grondslag gelegde stukken blijkt niet dat een m.e.r.-beoordeling is verricht. De in de plantoelichting opgenomen beoordeling is daartoe niet voldoende, nu deze beoordeling is beperkt tot de uitbreiding van ongeveer 11 ha. De Afdeling verklaart de m.e.r.-beroepsgrond gegrond en vernietigt het besluit.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant 1], wonend te Olburgen, gemeente Bronckhorst,
2. de stichting Stichting Belang Olburgen-Rha, gevestigd te Olburgen, [appellante sub 2 A], gevestigd te Olburgen, en [appellant sub 2 B], wonend te Olburgen (hierna: de Stichting en anderen), gemeente Bronckhorst,
en
de raad van de gemeente Bronckhorst,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 mei 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Dorado Beach" vastgesteld.

Bij besluit van 24 augustus 2011 heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland ten behoeve van het plan ontheffing verleend van het bepaalde in artikel 8.6 van de Ruimtelijke Verordening Gelderland (hierna: de Verordening).

Tegen deze besluiten hebben [appellant 1] en de Stichting en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2 B] en Dorado Beach B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 maart 2013, waar (...; red.).

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een herstructurering van het bestaande recreatiepark met jachthaven Dorado Beach te Olburgen. Voorts wordt met het plan beoogd een uitbreiding van Dorado Beach met 11 hectare mogelijk te maken. [appellant 1] en de Stichting en anderen kunnen zich niet met het plan verenigen.

Ontvankelijkheid

2. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van de Stichting niet-ontvankelijk is. Hiertoe wijst de raad erop dat de Stichting in het verleden te kennen heeft gegeven het deelnemen aan overleg over herstructurering van Dorado Beach onverenigbaar met haar statuten te achten en de Stichting zich niet bevoegd achtte namens de inwoners van Olburgen en Rha deel te nemen aan dergelijk overleg. Volgens de raad is het instellen van beroep tegen het plan evenmin verenigbaar met de statuten van de Stichting.

2.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

3. Ingevolge artikel 2 van de statuten van de Stichting stelt de Stichting zich tot doel met alle binnen haar vermogen liggende middelen de leefbaarheid van de dorpsgemeenschappen Olburgen en Rha voor nu en in de toekomst te bevorderen en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords. De Stichting zal zich hierbij ingevolge artikel 2 van de statuten dienen te richten op de dorpsgemeenschappen Olburgen en Rha en zich dienen te realiseren dat eventuele groepsbelangen ondergeschikt zijn aan de algemene belangen in het geval dat deze niet te combineren zijn.

Ter zitting heeft de Stichting toegelicht dat haar feitelijke werkzaamheden onder meer bestaan uit het informeren van burgers en het op verschillende manieren vertegenwoordigen van burgers tegenover de gemeente. De Stichting is in die hoedanigheid betrokken geweest bij verschillende ontwikkelingen binnen het gebied waar zij actief is.

Nu met het plan een ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt die invloed kan hebben op de leefbaarheid van de dorpsgemeenschappen Olburg en Rha, kan het belang worden geraakt dat de Stichting blijkens haar statuten en feitelijke werkzaamheden behartigt. Gelet hierop is het beroep van de Stichting ontvankelijk.

Geconcentreerde rechtsbescherming plan en ontheffing

4. Om vaststelling van het plan mogelijk te maken, heeft het college van gedeputeerde staten, op verzoek van het gemeentebestuur van Bronckhorst, bij besluit van 24 augustus 2011 ontheffing verleend van het bepaalde in artikel 8.6 van de Ruimtelijke Verordening Gelderland (hierna: de Verordening). Het aan het college van gedeputeerde staten voorgelegde voorstel betrof de bouw van 50 recreatiewoningen tot 300 m³, 75 recreatiewo-

nningen tussen 300 m³ en 370 m³, 50 recreatiewoningen tussen 370 m³ en 650 m³ en 5 recreatiewoningen tussen 650 m³ en 1.000 m³.

5. Tegen het besluit tot het verlenen van de ontheffing kunnen met het oog op een doelmatige rechtsgang eerst rechtsmiddelen worden aangevraagd bij het besluit waarop de ontheffing betrekking heeft. Voor zover de beroepschriften betrekking hebben op het besluit van 24 augustus 2011 tot verlening van de ontheffing, maken deze derhalve deel uit van dit geding. In dat kader kunnen de bezwaren tegen de verleende ontheffing ten volle aan de orde worden gesteld en zal worden beoordeeld of het college van gedeputeerde staten in redelijkheid de ontheffing heeft kunnen verlenen en of de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan gebruik heeft mogen maken van de verleende ontheffing.

Dit systeem van geconcentreerde rechtsbescherming brengt naar het oordeel van de Afdeling met zich dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit tot verlening van de ontheffing voor de mogelijkheid van beroep als één besluit moeten worden aangemerkt. Het beroep tegen het besluit tot het verlenen van de ontheffing wordt aldus geïncorporeerd in de beroepsprocedure over het bestemmingsplan. Daarbij betreft de Afdeling dat dit systeem van geconcentreerde rechtsbescherming inmiddels is opgenomen in het per 1 oktober 2012 in werking getreden artikel 8.3, vierde lid, van de Wet op de ruimtelijke ordening.

Ontheffing gedeputeerde staten

6. Ten aanzien van het betoog van [appellant 1] dat het plan in strijd met de Verordening recreatiewoningen met een grotere inhoud dan 300 m³ toestaat, en in strijd met de door het college van gedeputeerde staten verleende ontheffing recreatiewoningen met een grotere inhoud dan 370 m³ toestaat, wordt overwogen dat, zoals in rechtsoverweging 2 reeds is vermeld, het college van gedeputeerde staten ontheffing heeft verleend van de in artikel 8.6 van de Verordening opgenomen maximaal toegestane inhoud van recreatiewoningen. Het betoog van [appellant 1] faalt.

7. [appellant 1] betoogt dat de ten behoeve van het plan verleende ontheffing van het college van gedeputeerde staten op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, nu onvoldoende is aangetoond dat behoefte bestaat aan grotere recreatiewonin-

gen en daarbij geen rekening is gehouden met de reeds in de nabijheid van het plangebied aanwezige recreatieparken.

7.1. Ingevolge artikel 8.6 van de Verordening wordt in een bestemmingsplan geregeld dat recreatiewoningen in recreatieparken geen grotere omvang mogen hebben dan 75 m² en geen grotere inhoud dan 300 m³.

Ingevolge artikel 8.7 van de Verordening kan het college van gedeputeerde staten ontheffing verlenen van het bepaalde in artikel 8.6, indien wordt aangetoond dat er vanuit de toeristische markt aantoonbaar behoefte bestaat aan het realiseren van recreatiewoningen met grotere maatvoering op de betreffende locatie.

7.2. Aan het bestemmingsplan is onder meer het rapport "Vakantiepark Dorado Beach - Bedrijfs-economische haalbaarheid en werkgelegenheidseffecten nieuw bedrijfsconcept" van Van Gent Van der Reest van 11 september 2009 (hierna: het marktonderzoek) ten grondslag gelegd. [appellant 1] heeft de juistheid van het marktonderzoek niet bestreden. De initiatiefnemer heeft met het marktonderzoek aannemelijk gemaakt dat behoefte bestaat aan de door hem gewenste ontwikkelingen, waaronder grotere recreatiewoningen. Hierbij is rekening gehouden met de aanwezigheid van andere recreatieparken in de nabijheid van Dorado Beach. Daarmee is genoegzaam aangetoond dat aan de toepassingsvoorwaarde van artikel 8.7 van de Verordening is voldaan. In hetgeen [appellant 1] heeft aangevoerd wordt geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de ten behoeve van het plan verleende ontheffing van het college van gedeputeerde staten op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Het betoog faalt.

8. De Stichting en anderen betogen dat bij het verlenen van de ontheffing ten onrechte geen rekening is gehouden met de gevolgen van de recreatiewoningen voor het landschap.

8.1. Artikel 8.7 van de Verordening noch de toelichting daarop biedt aanknopingspunten voor de beantwoording van de vraag welke belangen in de beoordeling van een aanvraag om een ontheffing van het bepaalde in artikel 8.6 te verlenen, dienen te worden betrokken. Het college van gedeputeerde staten heeft zich in het besluit van 24 augustus 2011 op het standpunt gesteld dat de landschappelijke inpasbaarheid van de recreatiewoningen in het bestemmingsplan aan de orde dient te komen.

Bij het besluit een ontheffing van het bepaalde in artikel 8.6 van de Verordening te verlenen, heeft het college van gedeputeerde staten de gevolgen voor het landschap van hetgeen met de ontheffing mogelijk is gemaakt dan ook niet bij zijn afweging betrokken. Nu het landschappelijk belang, dat mede aan het college van gedeputeerde staten is toevertrouwd, rechtstreeks bij het besluit tot verlening van de ontheffing is betrokken en in zoverre noch uit de Verordening, noch uit een ander wettelijk voorschrift een beperking voortvloeit, heeft het college van gedeputeerde staten dit in strijd met artikel 3:4, eerste lid, van de Awb niet bij de belangenafweging betrokken.

De Afdeling overweegt in dit verband voorts het volgende. Het besluit van het college van gedeputeerde staten heeft geen betrekking op de in de Verordening opgenomen maximaal toegestane oppervlakte van 75 m² voor recreatiewoningen. Dit brengt met zich dat geen van de voorziene recreatiewoningen een grotere oppervlakte mag beslaan dan 75 m². Voor recreatiewoningen met een maximale inhoud van 1.000 m³ en een maximale oppervlakte van 75 m² is een bouwhoogte van ruim 13 meter noodzakelijk. Uit het besluit tot verlening van de ontheffing blijkt niet dat hiermee rekening is gehouden, zodat dit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig is voorbereid.

Het beroep van de Stichting en anderen, voor zover gericht tegen de ontheffing, is gegrond. Het beroep van [appellant 1], voor zover gericht tegen de ontheffing, is ongegrond.

Het bestemmingsplan

9. [appellant 1] betoogt dat ten onrechte geen milieueffectrapport (hierna: MER) aan het plan ten grondslag is gelegd. [appellant 1] voert hiertoe aan dat de ontwikkeling die met het plan mogelijk wordt gemaakt een uitbreiding van meer dan 10 hectare in gevoelig gebied betreft.

De Stichting en anderen betogen dat ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling is verricht. Zij voeren hiertoe aan dat anders dan in de toelichting bij het plan wordt gesteld, wel degelijk sprake is van een wijziging van de bestemming van het bestaande deel van Dorado Beach. Nu de in het plan voorziene ontwikkelingen een volledige herstructurering van het recreatiepark met zich brengen, betreft het hier een nieuw recreatiepark met een oppervlakte van meer dan 25 hectare. Het bestemmingsplan is volgens de Stichting en anderen dan ook m.e.r.-beoordelingsplichtig.

9.1. De raad stelt dat de uitbreiding niet binnen de indicatieve grenswaarden valt voor een m.e.r.-beoordelingsplicht en dat derhalve geen m.e.r.-beoordeling behoeft te worden verricht.

9.2. Ingevolge artikel 7.2, vierde lid, van de Wet milieubeheer, gelezen in verbinding met onderdeel D, categorie 10, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, moet ten aanzien van een besluit waarbij de aanleg, wijziging of uitbreiding van een vakantieoord met een oppervlakte van 25 hectare of meer, dan wel een oppervlakte van 10 hectare of meer in een gevoelig gebied, mogelijk wordt gemaakt, worden beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge onderdeel A, tweede lid, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage wordt onder wijziging verstaan: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen.

Ingevolge artikel 7.13, onder a, van de Wet milieubeheer stelt het bevoegd gezag een plan niet vast dan nadat het toepassing heeft gegeven aan de paragrafen 7.3 en 7.4 van die wet, waarin onder meer voormeld artikel 7.2 is opgenomen.

9.3. Uit de plantoelichting, de reactie op de ingediende zienswijzen en het verhandelde ter zitting blijkt dat het plangebied niet in een gevoelig gebied als bedoeld in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is gelegen. De stelling van [appellant 1] dat het plan voorziet in een uitbreiding van een vakantieoord met meer dan 10 hectare in gevoelig gebied, mist dan ook feitelijke grondslag.

9.4. Uit paragraaf 6.1.7 van de plantoelichting blijkt dat de raad bij de beoordeling van de vraag of een m.e.r.-beoordeling moest worden verricht ervan is uitgegaan dat alleen de mogelijke negatieve gevolgen voor het milieu van de uitbreiding van Dorado Beach met ongeveer 11 hectare in kaart moesten worden gebracht.

Het plan voorziet voor het bestaande gedeelte van het recreatiepark in de mogelijkheid recreatiewoningen van verschillende formaten te bouwen. Het voorheen geldende bestemmingsplan "Dorado Beach 1985" van de toenmalige gemeente Steenderen stond op het recreatiepark recreatieobjecten toe. Ingevolge artikel 1 van de voorschriften van het voorheen geldende plan werden onder recreatieobjecten mobiele kampeervoertuigen, stacaravans en zomerhuisjes verstaan. Het voorliggende plan maakt de bouw van grotere chalets en recreatiewoningen mogelijk. Gelet hierop voorziet het

plan in een wijziging van het vakantieoord. Dat de bestemming van de gronden waarop het bestaande deel van Dorado Beach is gelegen en het aantal recreatieplaatsen in het voorheen geldende en in het voorliggende plan vergelijkbaar zijn, maakt dat niet anders, nu de opzet en vormgeving van Dorado Beach ten gevolge van de in het plan voorziene ontwikkelingen sterk zullen veranderen en ter zitting is gebleken dat de gewenste herstructurering van het recreatiepark niet kan worden gerealiseerd op basis van het voorheen geldende plan.

De bestaande oppervlakte van het recreatiepark bedraagt ongeveer 19 hectare. De oppervlakte van de door Dorado Beach voorgestane uitbreiding bedraagt ongeveer 11 hectare. De totale oppervlakte van het recreatiepark zal na realisering van de uitbreiding derhalve ongeveer 30 hectare bedragen. Zoals hiervoor is overwogen, moet ingevolge artikel 7.2, vierde lid, van de Wet milieubeheer, gelezen in verbinding met onderdeel D, categorie 10, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage ten aanzien van een besluit waarbij de wijziging van een vakantieoord met een oppervlakte van 25 hectare of meer mogelijk wordt gemaakt, worden beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Uit het plan, noch uit de daaraan ten grondslag gelegde stukken blijkt dat een dergelijke beoordeling is verricht. De in paragraaf 6.1.7 van de plantoelichting opgenomen beoordeling is daartoe niet voldoende, nu deze beoordeling is beperkt tot de uitbreiding van het recreatiepark met ongeveer 11 hectare.

In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 7.13, onder a, van de Wet milieubeheer. De beroepen van [appellant 1] en de Stichting en anderen, voor zover gericht tegen het bestemmingsplan, zijn gegrond.

Conclusie

10. Zoals in rechtsoverweging 9.4 is overwogen is het plan vastgesteld in strijd met artikel 7.13, onder a, van de Wet milieubeheer. Zoals in rechtsoverweging 8.1 is overwogen is de ten behoeve van het plan verleende ontheffing voorbereid in strijd met de artikelen 3:2 en 3:4, eerste lid, van de Awb. Daaruit volgt dat de raad bij de vaststelling van het plan geen gebruik had mogen maken van deze ontheffing, zodat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met artikel 8.6 van de

Verordening. Het plan en de daaraan ten grondslag gelegde ontheffing dienen te worden vernietigd.

Gelet op de aard van de vernietiging behoeven de overige beroepsgronden tegen het plan, onder meer beroepsgronden ten aanzien van verkeer en geluidhinder en aantasting van het landschap ten gevolge van de in het plan voorziene ontwikkelingen, thans geen bespreking.

11. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

12. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant 1] gedeeltelijk, en het beroep van de stichting Stichting Belang Olburgen-Rha, [appellante sub 2 A] en [appellant sub 2 B] geheel gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bronckhorst van 24 mei 2012, waarbij het bestemmingsplan "Dorado Beach" is vastgesteld, alsmede de daaraan ten grondslag gelegde, bij besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 24 augustus 2011 verleende ontheffing;

III. draagt de raad van de gemeente Bronckhorst op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. verklaart het beroep van [appellant 1] voor het overige ongegrond;

(red.)

NOOT

Het blijft een terugkerend thema in de jurisprudentie: worden de drempelwaarden uit de bijlage bij het Besluit m.e.r. nu wel of niet overschreden? Overschrijding van drempelwaarden brengt met zich dat direct de verplichting bestaat om

een MER te maken (de drempelwaarden uit onderdeel C van de bijlage), ofwel dat eerst moet worden beoordeeld of een MER moet worden gemaakt (de drempelwaarden uit onderdeel D van de bijlage).

Als het gaat om een geheel nieuwe activiteit is dit nog relatief eenvoudig: wat is de omvang van bijvoorbeeld de nieuwe fabriek, veehouderij of het stadsontwikkelingsproject? Het wordt ingewikkelder als er sprake is van een bestaande activiteit die wordt gewijzigd of uitgebreid.

In dit geval is allereerst van belang te verifiëren of wel sprake is van een 'project' in de zin van de M.e.r.-richtlijn. Zie hiervoor mijn annotaties bij Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. versus Vlaams Gewest, HvJ EU 17 maart 2011, C-275/09, «JM» 2011/60 en Site Chemelot, ABRvS 27 juni 2012, 201101874/1/A4, «JM» 2012/114. Anders gezegd, als de materiële toestand van een plaats niet wordt veranderd, kan er – los van drempelwaarden – geen sprake zijn van een m.e.r.-(beoordelings)plichtig project.

Als de materiële toestand inderdaad wijzigt, doordat er bijvoorbeeld gebouwen worden bijgeplaatst, is vervolgens de vraag of ook de bestaande situatie een rol speelt bij het bepalen of een MER moet worden gemaakt. Uit de jurisprudentie volgt duidelijk dat de hoofdregel is dat de bestaande situatie in principe geen rol speelt: voor de overschrijding van de drempelwaarden wordt in principe uitsluitend gekeken naar de uitbreiding. De bestaande gebouwen of infrastructuur blijven dus buiten zicht. Zie bijvoorbeeld Ter Nieuburch (ABRvS 24 december 2008, 200708283/1, «JM» 2009/15, m.nt. Poortinga, en Bestemmingsplan BillyBird Park Hemelrijk (ABRvS 14 april 2010, 200808652/1/R2, «JM» 2010/70, m.nt. Poortinga) waar in beide gevallen de bezoekers van de bestaande recreatieve activiteit niet werden meegeteld.

Er zijn drie gevallen waarin de bestaande situatie toch wordt betrokken in de beoordeling of een MER moet worden gemaakt. Allereerst komt de bestaande situatie aan de orde in de vormvrije m.e.r.-beoordeling. Daarin spelen de drempelwaarden geen rol meer (er is immers al geconstateerd dat deze niet worden overschreden), maar wordt gekeken of andere factoren zoals de bestaande situatie toch aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een MER. Zoals de wetgever het heeft geformuleerd: "Anders dan bij de C-lijst zal bij de D-lijst derhalve in geval van een

wijziging of uitbreiding, ook de bestaande situatie moeten worden betrokken. Iedere druppel kan immers de emmer doen overlopen." (Stb. 2011, 102, blz. 33)

Een tweede geval betreft een activiteit die al illegaal bestond en waarvoor een voorliggend besluit alsnog toestemming wil verlenen. Voor het bepalen of drempelwaarden worden overschreden, moet de bestaande activiteit worden weggedacht: juridisch bestaat deze immers nog niet. Zie bijvoorbeeld de uitspraak Kartbaan Polder het Oudeland, ABRvS 3 maart 2010, 200806422/1/R1, en de recente uitspraak (weliswaar ten aanzien van de Natuurbeschermingswet 1998 maar vergelijkbaar met en via artikel 7.2a Wm ook relevant voor m.e.r.) Bestemmingsplan Park Lingezege gemeente Overbetuwe, ABRvS 19 juni 2013, 201205470/1/R2.

De onderhavige uitspraak is een voorbeeld van de laatste uitzondering op genoemde hoofdregel: de bestaande situatie wordt dusdanig gewijzigd dat eigenlijk sprake is van een nieuwe activiteit. Omdat de milieugevolgen van de nieuwe activiteit aanzienlijk anders kunnen zijn dan die van de bestaande activiteit, ligt het voor de hand om de bestaande situatie mee te nemen. Eén van de weinige voorbeelden in dit verband betreft Wijnhavenkwartier, ABRvS 20 juli 2005, 200407071/1, «JM» 2005/81, m.nt. Pieters, waarin het gebruik van bestaande kantoren werd gewijzigd. Daar is nu dus een nieuw voorbeeld bijgekomen. Naar mijn idee oordeelt de Afdeling terecht dat ook hier de bestaande situatie dusdanig wijzigt, dat deze tot de nieuwe activiteit moet worden gerekend. Het gaat immers om mogelijk grotere vakantieverblijven die het hele jaar door kunnen worden gebruikt. Dat levert een ander type milieugevolgen op dat nog niet eerder werd beoordeeld.

G.A.J.M. Hoevenaars