

ontwikkelingsproject kan het gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Er kan overigens geen misverstand over bestaan dat ook «dorpen» hieronder vallen. Wat «stedelijke ontwikkeling» inhoudt kan van regio tot regio verschillen. Van belang hierbij is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Indien bijvoorbeeld een woonwijk wordt afgebroken en er komt een nieuwe voor in de plaats, zal dit in de regel per saldo geen of weinig milieugevolgen hebben. Bij een uitbreiding zal er eerder sprake kunnen zijn van aanzienlijke gevolgen [...].

Om te bepalen of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject volstaat het niet om de activiteit in kolom 1 van de D-lijst op te zoeken, maar hangt dat blijkbaar af of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu te verwachten zijn. Een functiewijziging van een bestaand gebouw binnen de bebouwde kom zou dan, afhankelijk van de in te schatten milieugevolgen, al dan niet door middel van de kruimelregeling met een reguliere Wabo-procedure vergund kunnen worden. Met het permanent worden van de Crisis- en herstelwet is het maximaal aantal m² komen te vervallen in artikel 4, negende lid, van Bijlage II van het Bor. De vraag welke procedure gevolgd moet worden zal daarom wellicht vaker gaan spelen. Ook de ook in dit blad opgenomen uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 1 juni 2016, 201503801/1/R2, «JM» 2016/98, m.nt. Van Velsen, spelen de te verwachten milieugevolgen een rol bij het bepalen of de activiteit van kolom 1 aan de orde is (in dat geval D10 en D11.2).

Voor eisers strandt het beroep in deze zaak op het relativiteitsvereiste. Over de vraag of het relativiteitsvereiste past bij m.e.r., nu het niet strikt gaat om milieubescherming maar om het in beeld brengen van de milieugevolgen voorafgaand aan besluitvorming, verwijs ik naar de annotaties van Hoevenaars inzake ABRvS 3 juni 2015, nr. 201405542/1/R3, ECLI:NL:RVS:2015:1713, «JM» 2015/128, en ABRvS 23 december 2015, nr. 201504265/1/R6, «JM» 2016/41.

A. Wagenmakers

98

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

1 juni 2016, nr. 201503801/1/R2,
ECLI:NL:RVS:2016:1503

(mr. Van Diepenbeek, mr. Kranenburg, mr. Kramer)

Noot S. van Velsen

Milieueffectrapportage. Recreatiewoning. Vakantiedorp. Stedelijk ontwikkelingsgebied. Recreatiepark. Permanente bewoning.

[Besluit m.e.r. art. 2 lid 5; Bijlage Besluit mer categorie D 10 en categorie D 11.2]

Bij besluit van 19 mei 2015 heeft de gemeenteraad van Zundert het bestemmingsplan "Parc Patersven" vastgesteld. Het plan voorziet in een planologische regeling voor het recreatiepark "Patersven" en strekt tot legalisering van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen. De regeling komt erop neer dat een groot aantal bestaande recreatiewoningen (420 van de 480) ook permanent mag worden bewoond door een huishouden of een niet-huishouden met een maximum van vier personen. Het park beslaat ruim 28 ha, waarvan ongeveer 5 ha vennen. Het voorheen geldende bestemmingsplan "Recreatiecentrum Patersven" uit 1997 stond permanente bewoning van de maximaal 500 toegestane recreatiewoningen niet toe. Tegen de illegale permanente bewoning van een groot aantal recreatiewoningen is aanvankelijk door het college van burgemeester en wethouders handhavend opgetreden, maar sinds 2004 streeft het gemeentebestuur naar legalisering van de permanente bewoning. Appellanten hebben een groot aantal procedures gevoerd over het strijdige gebruik. In een aantal van die procedures zijn in rechte onaantastbare uitspraken gedaan, die met zich brengen dat na afloop van de in die uitspraken vastgestelde begunstigingstermijn het gebruik van recreatiewoningen anders dan voor verblijfsrecreatie moet zijn gestaakt op last van een dwangsom. Eén van de beroepsgronden houdt in dat de gemeenteraad het plan ten onrechte heeft vastgesteld zonder een voorafgaand milieueffectrapport (hierna: MER). De redenen hiervoor zijn aldus appellanten: Het plan voorziet in een wijziging van een vakantiedorp buiten een stedelijke zone met bijbehorende voorzieningen met een oppervlakte van 25 ha of meer, als bedoeld in onderdeel D.10

van het Besluit milieueffectrapportage en de gemeenteraad heeft ten onrechte beoordeeld of sprake is van een wijziging van een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in onderdeel D.11.2. 2. Het plangebied ligt in een zogenoemd "Invloedsgebied Natura 2000" waar een "stand still"-beleid geldt en daarom had een MER moeten worden gemaakt. De Afdeling overweegt dat van een wijziging als bedoeld in het Besluit m.e.r. ook sprake kan zijn indien geen nieuwe bebouwing en andere voorzieningen mogelijk worden gemaakt, maar het toegestane gebruik zodanig wijzigt dat het nieuwe plan voorziet in een gewijzigde activiteit die een aanzienlijk milieueffect kan hebben. In casu zijn de planologische wijzigingen naar het oordeel van de Afdeling zodanig ondergeschikt dat in dit geval niet kan worden gesproken van een wijziging van een vakantiedorp als bedoeld in het Besluit m.e.r. Niet aannemelijk is dat permanente bewoning van 420 van de woningen en de geringe aanpassingen aan wegen tot wezenlijk andere en aanzienlijk nadelige milieueffecten zullen leiden ten opzichte van het bestaande recreatiepark. De Afdeling betreft hierbij dat het plan slechts een beperkte toename van het verkeer tot gevolg zal hebben.

Voor zover het plan voorziet in een stedelijk ontwikkelingsproject stelt de Afdeling vast dat de daarvoor genoemde drempelwaarden in het Besluit m.e.r. niet worden overschreden. Op grond van artikel 2, vijfde lid, van het Besluit m.e.r. bestond volgens de gemeenteraad evenmin een verplichting tot het maken van een MER. Uit de plantoelichting volgt dat er geen factoren zijn die met zich brengen dat het plan belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zal hebben. Hierbij heeft de raad betrokken dat het plan voorziet in een reeds bestaand recreatiepark dat wat opzet en vormgeving betreft gelijk blijft, geen nieuwe bebouwing is voorzien en uitsluitend het gebruik voor permanente bewoning wordt toegestaan naast het reeds toegestane verblijfsrecreatieve gebruik. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat de materiële toestand van het park niet zodanig zal wijzigen dat sprake is van een bestaande of gewijzigde activiteit die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Dat het plangebied op een kaart van het waterschap Brabantse Delta over grondwaterdeelgebieden is aangemerkt als "Invloedsgebied Natura 2000" betekent evenmin dat dit plan reeds hierom belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu of significante gevolgen op het bedoelde gebied heeft, waarbij wordt betrokken dat in de plantoelichting staat dat de bodemtypering en de grond-

waterstand geen beperking vormen voor het huidige en gezien het conserverende karakter van het plan ook het toekomstige gebruik. Appellanten hebben geen omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven om te twijfelen aan de juistheid van dit standpunt over de gevolgen van het plan dat voorziet in legalisering van bestaande en permanent bewoonde recreatiewoningen. Gelet op het vorenstaande, heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat voor het plan op grond van het Besluit m.e.r. of artikel 19j van de Nbw 1998 geen MER was vereist. Het betoog faalt.

Uitspraak/tussenuitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Wernhout, gemeente Zundert,
 2. [appellante sub 2], wonend te Wernhout, gemeente Zundert,
 3. [appellant sub 3A], [appellante sub 3B] en [appellante sub 3C], wonend, onderscheidenlijk gevestigd te Klein Zundert, gemeente Zundert, (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), en
- de raad van de gemeente Zundert, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 mei 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Parc Patersven" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de vereniging "Vereniging van eigenaren Parc Patersven" (hierna: VEP) een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij beslissing van 16 december 2015 heeft een andere kamer van de Afdeling in enkelvoudige samenstelling besloten dat de door de raad verzochte beperkte kennisneming van enkele stukken als bedoeld in artikel 8:29 van de Awb is gerechtvaardigd. Niet alle partijen hebben de Afdeling toestemming verleend om tevens op grondslag van voormelde stukken uitspraak te doen, zodat deze buiten beschouwing blijven.

De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:26, tweede lid, van de Awb een aankondiging in de Staatscourant en het huis-aan-huisblad

"De Zundertse Bode" gedaan om andere mogelijke belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om als partij aan het geding deel te nemen. Van deze

gelegenheid heeft een groot aantal eigenaren van percelen en recreatiewoningen op het recreatiepark Patersven gebruik gemaakt.

[appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], de raad, provinciale staten van Noord-Brabant (hierna: provinciale staten) en VEP hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 maart 2016, waar (...; red.).

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het plan en de achtergrond van de geschillen

3. Het plan voorziet in een planologische regeling voor het recreatiepark "Patersven" en strekt tot legalisering van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen door middel van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - bewoning". Die aanduiding brengt met zich dat een groot aantal bestaande recreatiewoningen ook permanent mag worden bewoond door een huishouden of een niet-huishouden met een maximum van vier personen. Het park beslaat ruim 28 ha, waarvan ongeveer 5 ha vennen.

Het park heeft 480 bouwpercelen voor recreatiewoningen, waarvan er een beperkt aantal uitsluitend recreatief in gebruik is. Aan 420 bouwpercelen is de aanduiding "specifieke vorm van wonen - bewoning" toegekend, omdat de hier aanwezige recreatiewoningen tijdens de door de raad gehanteerde peilperiode duurzaam in gebruik waren voor permanente bewoning, de bewoners en VEP in dit verband met de gemeente overeenkomsten

hebben gesloten en gezamenlijk een bedrag hebben betaald om onder meer te voorzien in een nieuwe verbrede ontsluiting en de aanleg van 2,5 ha natuur aan de noordwestzijde van het park.

Het voorheen geldende bestemmingsplan "Recreatiecentrum Patersven" uit 1997 stond permanente bewoning van de maximaal 500 toegestane recreatiewoningen niet toe. Tegen de illegale permanente bewoning van een groot aantal recreatiewoningen is aanvankelijk door het college van burgemeester en wethouders handhavend opgetreden, maar sinds 2004 streeft het gemeentebestuur naar legalisering van de permanente bewoning. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] hebben een groot aantal procedures gevoerd over het strijdige gebruik. In een aantal van die procedures zijn in rechte onaantastbare uitspraken gedaan, die met zich brengen dat na afloop van de in die uitspraken vastgestelde begunstigingstermijn het gebruik van recreatiewoningen anders dan voor verblijfsrecreatie moet zijn gestaakt op last van een dwangsom.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] wonen nabij het recreatiepark aan de [locatie 1] en [locatie 2]. De bouwvlakken van hun woningen liggen op een afstand van ongeveer 120 m, onderscheidenlijk ongeveer 85 m tot de grens van het recreatiepark. [appellante sub 2] heeft aangrenzend aan het park agrarische gronden. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] kunnen zich niet met het plan verenigen omdat zij diverse vormen van overlast ervaren van de permanente bewoning van recreatiewoningen door onder meer arbeidsmigranten.

[appellant sub 3] is de voormalige beheerder van het park en eigenaar van een deel van het zogenoemde middenterrein met de bestemming "Gemeend" en onder meer een recreatiewoning met nummer [...] (hierna: woning [...]), waaraan de aanduiding "specifieke vorm van wonen - bewoning" niet is toegekend. Hij kan zich in zoverre niet met het plan verenigen omdat de raad geen rekening heeft gehouden met zijn plannen voor zelfstandige bedrijfsmatige functies, zoals detailhandel en/of horeca, permanente bewoning van woning [...] heeft uitgesloten en geen nieuwe (bedrijfs-)woning heeft mogelijk gemaakt.

Enkele bewoners van het recreatiepark hebben, in de hoedanigheid van belanghebbende als bedoeld in artikel 8:26 van de Awb, er op gewezen dat zij een groot belang hebben bij het plan. Zij vrezen dat als de illegale permanente bewoning

van de recreatiewoningen niet wordt gelegaliseerd, zij hun woningen zullen moeten verlaten en dat deze woningen onverkooptbaar zullen zijn. Zij vinden dat hun belangen zwaarder dienen te wegen dan de belangen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] bij het beëindigen van de permanente bewoning van de recreatiewoningen. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2]

Intrekking

4. Ter zitting hebben [appellant sub 1] en [appellante sub 2] hun beroepen over het niet tijdig vaststellen van het bestemmingsplan ingetrokken.

Goede procesorde

5. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] hebben eerst ter zitting aangevoerd dat voor het plan ten onrechte geen passende beoordeling is gemaakt. Hiervoor bestond volgens hen aanleiding vanwege een mogelijke toename van stikstofdepositie als gevolg van extra verkeer van het plan op een nabijgelegen Natura 2000-gebied.

5.1. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

De Afdeling is van oordeel dat het eerst ter zitting aanvoeren van de hiervoor genoemde nieuwe beroepsgrond in strijd is met de goede procesorde. Daarbij betreft de Afdeling dat het voor de raad niet mogelijk was ter zitting op passende wijze te reageren. Voorts zijn geen feiten en omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het voor [appellant sub 1] en [appellante sub 2] redelijkerwijs niet mogelijk was deze beroepsgrond eerder aan te voeren. Dat zij in de bijlagen bij hun beroepschriften hebben gewezen op een kaart van het waterschap Brabantse Delta over grondwaterdeelgebieden, waarop het plangebied in het kader van grondwaterhuishouding is aangemerkt als "Invloedsgebied Natura 2000" betekent niet dat [appellant sub 1] en [appellante sub 2] eerst ter zitting de mogelijke toe-

name van stikstofdepositie op een nabijgelegen Natura 2000-gebied aan de orde mogen stellen. De Afdeling zal deze beroepsgrond dan ook wegens strijd met een goede procesorde buiten beschouwing laten.

Relativiteitsvereiste

6. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen dat de beoordeling of de recreatiewoningen aan de eisen van het Bouwbesluit voor een reguliere woning voldoen of kunnen voldoen niet op een correcte wijze heeft plaatsgevonden. Hierdoor is onduidelijk of aan de constructieve eisen voor reguliere woningen kan worden voldaan en of er een brandveilige situatie zal bestaan op het park, als gevolg waarvan het plan niet uitvoerbaar zal zijn.

6.1. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter 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 degene die zich daarop beroept.

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.

6.2. Een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste, vervat in artikel 8:69a van de Awb, brengt met zich dat als [appellant sub 1] en [appellante sub 2] zich niet kunnen beroepen op de normen van het Bouwbesluit omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zij zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten betoge dat het plan niet uitvoerbaar is. De Afdeling stelt vast dat de wettelijke voorschriften over de constructieve en brandveiligheid in het Bouwbesluit weliswaar mede strekken tot bescherming van de veiligheid van bewoners van belendende percelen, maar het veiligheidsbelang van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] is niet aan de orde, gelet op de feitelijke afstand van ongeveer 130 m tussen de dichtstbij gelegen recreatiewoningen en hun woningen aan de [locatie 1] en [locatie 2] en het feit dat hiertussen een watergang en ak-

kers liggen. Het belang van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] is het verstoken blijven van overlast als gevolg van de permanente bewoning van recreatiewoningen op het recreatiepark. Gelet op het relativiteitsvereiste kan het bestreden besluit niet worden vernietigd op grond van het aangevoerde over het Bouwbesluit.

6.3. Voor zover de raad betoogt dat de beroepsgronden van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] over de kwaliteitsverbetering en de compenserende natuur, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet tot vernietiging kunnen leiden, overweegt de Afdeling dat artikel 9.1 van de Verordening ruimte 2014 (hierna: Verordening 2014) en de daarbij behorende verplichting tot landschapsontwikkeling mede strekken tot bescherming van de belangen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2], nu de landschapsontwikkeling één van de voorwaarden is voor het mogelijk maken van een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in de Verordening 2014 en tot doel heeft de ontwikkeling in de omgeving te laten inpassen. Daarbij is van belang dat de gronden met de bestemming "Natuur" waarop de zogenoemde kwaliteitsverbetering in de vorm van natuur is voorzien op ongeveer 150 m van de woonpercelen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] liggen en de stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1, onder 1.75, van de Verordening 2014 in dit geval de wijziging van het toegestane gebruik voor permanente bewoning van recreatiewoningen betreft. De Afdeling zal deze beroepsgronden dan ook beoordelen.

Milieueffectrapport

7. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen dat de raad het plan ten onrechte heeft vastgesteld zonder een voorafgaand milieueffectrapport (hierna: MER), dat inzicht had kunnen bieden in de gevolgen van het plan.

Een MER was volgens hen verplicht omdat het plan voorziet in een wijziging van een vakantieoordorp buiten een stedelijke zone met bijbehorende voorzieningen met een oppervlakte van 25 ha of meer, als bedoeld in onderdeel D.10 van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.). De raad heeft ten onrechte beoordeeld of sprake is van een wijziging van een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in onderdeel D.11.2. Daarnaast wijzen zij er op dat het plangebied ligt in een zogenoemd "Invloedsgebied Natura 2000" waar een "stand still"-beleid geldt en dat daarom een MER had moeten worden gemaakt.

7.1. Ingevolge artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

Ingevolge het vierde lid maakt de passende beoordeling van deze plannen deel uit van de ter zake van die plannen voorgeschreven milieueffectrapportage.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit m.e.r., voor zover hier van belang, worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het vijfde lid, geldt, voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de wet:

a. in zodanige gevallen en
b. in overige gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

In de bijlage wordt onder onderdeel A onder wijziging mede verstaan: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen.

In de bijlage wordt onder D.10 als activiteit de wijziging van een vakantieoordorp buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen genoemd in onder meer het geval de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 25 ha of meer.

In de bijlage wordt onder D.11.2 als activiteit de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen genoemd in het geval de activiteit betrekking heeft op een aaneengesloten gebied en 2.000 of meer woningen omvat.

7.2. Vast staat dat voor het plan geen MER is gemaakt. Volgens de raad is immers niet voorzien in een wijziging van een vakantiedorp buiten een stedelijke zone met een oppervlakte van 25 ha of meer of een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject met 2.000 of meer woningen. Onder een wijziging als bedoeld in het Besluit m.e.r. wordt, gelet op de definitie in de bijlage bij dit besluit, mede een verandering van het ingerichte gebied of bestaande inrichting verstaan. Het plan brengt met zich dat een groot aantal bestaande recreatiewoningen permanent mag worden bewoond, dat op het park enige beperkte aanpassingen aan de interne infrastructuur zullen plaatsvinden en dat een toegangsweg richting de N263 wordt verbreed.

De opzet en de vormgeving van het park zullen echter niet wijzigen, nu de omvang van het park, de situering van en het aantal woningen en de ligging van de wegen vrijwel gelijk zullen blijven. De bouwregels en de toegestane oppervlakte van de bedrijfsgebouwen zijn evenmin gewijzigd. Het plan laat iets minder woningen toe dan het vorige plan. Daarnaast is de bewoning door niet-huishoudens gemaximeerd op vier personen per woning. De Afdeling ziet zich geplaagd voor de vraag of het toegestane gebruik van bestaande recreatiewoningen voor permanente bewoning als een wijziging als bedoeld in het Besluit m.e.r. dient te worden aangemerkt. Daarvoor is van belang dat permanente bewoning van de recreatiewoningen op grond van het vorige plan niet was toegestaan en niet bij de bestaande situatie mag worden betrokken. In planologisch opzicht is het gebruik van de woningen voor permanente bewoning immers nieuw. Van een wijziging als bedoeld in het Besluit m.e.r. kan ook sprake zijn indien geen nieuwe bebouwing en andere voorzieningen mogelijk worden gemaakt, maar het toegestane gebruik zodanig wijzigt dat het nieuwe plan voorziet in een gewijzigde activiteit die een aanzienlijk milieueffect kan hebben. Dat doet zich in dit geval echter niet voor. De planologische wijzigingen zijn naar het oordeel van de Afdeling zodanig ondergeschikt dat in dit geval niet kan worden

gesproken van een wijziging van een vakantiedorp als bedoeld in het Besluit m.e.r. Niet aannemelijk is dat permanente bewoning van 420 van de woningen en de geringe aanpassingen aan wegen tot wezenlijk andere en aanzienlijke milieueffecten zullen leiden ten opzichte van het bestaande recreatiepark. De Afdeling betreft hierbij dat het plan slechts een beperkte toename van het verkeer tot gevolg zal hebben.

Voor zover het plan voorziet in een stedelijk ontwikkelingsproject stelt de Afdeling vast dat de daarvoor genoemde drempelwaarden in het Besluit m.e.r. niet worden overschreden.

Op grond van artikel 2, vijfde lid, van het Besluit m.e.r. bestond volgens de raad evenmin een verplichting tot het maken van een MER. Uit de plantoelichting volgt dat er geen factoren zijn die met zich brengen dat het plan belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zal hebben. Hierbij heeft de raad betrokken dat het plan voorziet in een reeds bestaand recreatiepark dat wat opzet en vormgeving betreft gelijk blijft, geen nieuwe bebouwing is voorzien en uitsluitend het gebruik voor permanente bewoning wordt toegestaan naast het reeds toegestane verblijfsrecreatieve gebruik. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat de materiële toestand van het park niet zodanig zal wijzigen dat sprake is van een bestaande of gewijzigde activiteit die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] hebben geen feiten of omstandigheden aangevoerd die de Afdeling aanleiding geven voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld.

Dat het plangebied op een kaart van het waterschap Brabantse Delta over grondwaterdeelgebieden is aangemerkt als "Invloedsgebied Natura 2000" betekent evenmin dat dit plan reeds hierom belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu of significante gevolgen op het bedoelde gebied heeft, waarbij wordt betrokken dat in de plantoelichting staat dat de bodemtypering en de grondwaterstand geen beperking vormen voor het huidige en gezien het conserverende karakter van het plan ook het toekomstige gebruik. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] hebben geen omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven om te twijfelen aan de juistheid van dit standpunt over de gevolgen van het plan dat voorziet in legalisering van bestaande en permanent bewoonde recreatiewo-

ningen. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat voor het plan op grond van het Besluit m.e.r. of artikel 19j van de Nbw 1998 geen MER was vereist. Het be-
toog faalt.
(red.)

NOOT

Op grond van het vorige bestemmingsplan was permanente bewoning van de recreatiewonin-
gen niet mogelijk. Nu het bestemmingsplan deze
gebruikswijziging mogelijk maakt, mag dit voor
de vraag of een m.e.r.(-beoordeling) moet wor-
den verricht, niet bij de bestaande situatie wor-
den betrokken, zo ook de Afdeling in deze uit-
spraak van 1 juli 2016 over Parc Patersven. Van
belang hierbij is dat niet alleen de aanleg van
een activiteit m.e.r.(-beoordelings)plichtig kan
zijn, maar ook een wijziging (of uitbreiding),
blijkt uit kolom 1 van de betreffende activiteiten
in onderdeel D van de bijlage. In onderdeel A,
onder 2, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is
vervolgens aangegeven dat de term wijziging
mede ziet op een reconstructie of verandering
anderszins van aangelegde werken, ingerichte
gebieden of bestaande inrichtingen.

In casu zijn (potentieel) twee categorieën uit de
bijlage van het Besluit m.e.r. relevant: D 10 (va-
kantiedorp) en D 11.2 (stedelijk ontwikkelingsge-
bied). De Afdeling overweegt ten aanzien van D
10 dat de planologische wijzigingen zo gering
zijn dat – ten opzichte van het vorige planologi-
sche regime – deze niet tot wezenlijk andere en
aanzienlijke milieueffecten zullen leiden. Hierbij
is, aldus de Afdeling, relevant dat het plan
slechts een beperkte toename van het verkeer
tot gevolg zou hebben. Voor zover sprake is van
een stedelijk ontwikkelingsproject (D 11.2),
waarin ook de wijziging (of uitbreiding) van de
activiteit in kolom 1 wordt genoemd, stelt de
Afdeling allereerst vast dat de drempelwaarden
in het Besluit m.e.r. niet worden overschreden.
Vervolgens wordt gekeken of het plan belangrij-
ke nadelige gevolgen voor het milieu zal hebben.
De gemeenteraad heeft in het kader van deze
activiteit de conclusie getrokken dat het bestaan-
de recreatiepark qua opzet en vormgeving gelijk
blijft. De Afdeling is van mening dat de
gemeenteraad zich terecht op het standpunt
heeft gesteld dat de materiële toestand van het

park niet zodanig zal wijzigen dat sprake is van
een bestaande of gewijzigde activiteit die belang-
rijke nadelige gevolgen voor het milieu kan
hebben.

Interessant is dat de gemeenteraad het, door
Soppe zo genoemde, 'opzet en vormgeving'-
criterium hanteert. In een uitspraak van 23 april
2014, nr. 201307589/1/R2 ("Lorentz I en II 2013"),
M&R 2014/113, m.nt. Soppe, kwam eerder aan
de orde dat een geringe wijziging in een plano-
logische regeling geen wijziging is in de zin van
het Besluit m.e.r. De gemeenteraad paste dit toe
en gaf aan dat het recreatiepark qua opzet en de
vormgeving van het park niet zullen wijzigen,
nu de omvang van het park, de situering van en
het aantal woningen en de ligging van de wegen
vrijwel gelijk zullen blijven. De bouwregels en
de toegestane oppervlakte van de bedrijfsgebou-
wen zijn evenmin gewijzigd. Het plan laat iets
minder woningen toe dan het vorige plan.

Daarnaast is de bewoning door niet-huishou-
dens gemaximeerd op vier personen per won-
ning. Soppe geeft in zijn noot bij voornoemde
uitspraak ook aan dat van een gewijzigde opzet
en vormgeving in ieder geval sprake lijkt te zijn
wanneer in een nieuw bestemmingsplan voor
een (deels) bestaand recreatiepark de mogelijk-
heid wordt geschapen om bestaande mobiele
kampeervoertuigen, stacaravans en zomerhuis-
jes te vervangen door grotere chalets en recrea-
tiewoningen, waarvoor Soppe in zijn noot ver-
wijst naar ABRvS 26 juni 2013, «JM» 2013/118,
m.nt. Hoevenaars.

Zoals uit de uitspraak van 1 juni 2016 blijkt zal
in elk geval legalisering van illegale permanente
bewoning van recreatiewoningen, indien de
wijzigingen ten opzichte van het vorige planologi-
sche regime tot wezenlijk andere en aanzienlij-
ke milieueffecten leiden, tot de conclusie kunnen
leiden dat een m.e.r.-beoordeling moet worden
verricht. Op zich is dit logisch, want bij de vraag
of een m.e.r.-beoordeling moet worden verricht
gaat het steeds om de vraag of er belangrijke,
nadelige milieugevolgen zijn. In casu is de con-
clusie dat in dit geval niet sprake is van wezenlijk
andere en aanzienlijke milieueffecten mijns in-
ziens evenwel vrij ondoorzichtig en vindt deze
ten onrechte plaats in het kader van de beoorde-
ling of aan kolom 1 is voldaan. En juist de m.e.r.-
beoordeling is bij uitstek de procedure om vast
te stellen of belangrijke, nadelige gevolgen in-
derdaad wel of niet aanwezig zijn.

De procedure, zeker de formele m.e.r.-beoordeling op grond van artikel 7.16 tot en met 7.19 Wet milieubeheer, is bovendien met de nodige procedurele waarborgen omkleed. Als op eenvoudige wijze, hoewel in casu niet uit de uitspraak is af te leiden op basis waarvan deze conclusie wordt getrokken, door de stelling dat geen andere milieugevolgen aanwezig zijn dan onder het vorige regime, onder deze verplichtingen uit kan worden gekomen, wordt mijns inziens het systeem ondermijnd. Minimaal lopen de beoordeling of sprake is van een wijziging als bedoeld in kolom 1 en de inhoudelijke beoordeling of sprake is van belangrijke, nadelige milieugevolgen hier door elkaar. Als een m.e.r.-beoordeling zou zijn verricht en getoetst zou zijn aan de 'bijlage III'-criteria van artikel 2, vijfde lid, Besluit m.e.r. zouden naar mijn mening, los van de vraag of 19j Nbw van toepassing is (en daarmee mogelijk ook nog artikel 7.2a Wm en dus van een plan-m.e.r.-plicht sprake had kunnen zijn), het naastgelegen natuurgebied en het standstill-beleid zoals door appellanten genoemd, een rol moeten spelen. Immers, dan zou elke toename relevant zijn, zelfs als sprake is van maar enkele extra vervoersbewegingen (tenzij stikstof geen issue is, maar dat valt uit de casus niet goed op te maken).

Tot slot, de terminologie van de Afdeling, toetsend aan artikel 2, vijfde lid, Besluit m.e.r., dat het niet vaststaat dat de *materiële toestand* van het park zodanig zal wijzigen dat sprake is van een bestaande of gewijzigde activiteit die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu *kan* hebben doet ook nog denken aan de uitspraak van het Europese Hof van 17 maart 2011, C-275/09, «JM» 2011/60, m.nt. Hoevenaars. Hieruit blijkt de vernieuwing van in dat geval een exploitatievergunning voor een vliegveld, zonder dat de materiële toestand van de plaats wordt veranderd, geen 'project' of 'aanleg' in de zin van de M.e.r.-richtlijn is. Uit artikel 1, tweede lid, van de M.e.r.-richtlijn volgt, aldus ook het Hof, dat met het begrip 'project' materiële werken of ingrepen worden bedoeld. Omdat bij de vernieuwing van de bestaande exploitatievergunning van de luchthaven Brussel-Nationaal geen sprake is van 'werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats' veranderen, is deze vernieuwing geen 'project' in de zin van de M.e.r.-richtlijn. Misschien heeft de Afdeling deze uitspraak in het achterhoofd gehad, maar

dat is gissen. Maar wanneer dat wel het geval is, dan is de redenering mogelijk geweest indien er geen sprake is van een project, dan komt het project op zichzelf al niet in aanmerking om onder de m.e.r.-verplichtingen te vallen.

De belangrijkste boodschap van deze uitspraak is dat van een wijziging als bedoeld in het Besluit m.e.r. ook sprake kan zijn indien geen nieuwe bebouwing en andere voorzieningen mogelijk worden gemaakt, maar het toegestane gebruik zodanig wijzigt dat het nieuwe plan voorziet in een gewijzigde activiteit die een aanzienlijk milieueffect kan hebben. Dit wordt in de praktijk, zeker als bestaand gebruik "slechts gelegaliseerd" wordt, niet snel opgemerkt. Maar in feite moet altijd, kijkend naar het 'opzet en vormgeving'-criterium, een toets worden verricht. Dit geldt overigens niet alleen voor de vraag of een m.e.r.(-beoordeling) moet worden verricht, maar ook de inhoud van het op te stellen MER of de inhoud van de m.e.r.-beoordeling zelf.

S. van Velsen

Natuur

99

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
4 mei 2016, nr. 201508490/1/R6,
ECLI:NL:RVS:2016:1227
(mr. Van Sloten, mr. Van Ravens, mr.
Minderhoud)
Noot L. Boerema

Ontheffingverlening. Windpark. Positieve afwijzing. Windturbinepark. Belangen. Dwingende redenen van groot openbaar belang. Openbare veiligheid. Volksgezondheid. Bescherming van de flora en fauna.

[Ffw art. 8, 9, 11, 75; Besluit beheer en schadebestrijding dieren art. 2 lid 3]

Bij besluit van 8 oktober 2015, kenmerk FF/75C/2014/0286, heeft de staatssecretaris van EZ aan het Windcollectief en anderen ontheffing verleend ex art. 75 Flora- en faunawet (verder: Ffw)