


## Uitspraken

ZAAKNUMMER	201012202/1/H1 en 201012203/1/H1
DATUM VAN UITSpraak	woensdag 17 augustus 2011
TEGEN	het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer
PROCEDURESOORT	Hoger beroep
RECHTSGEBIED	Algemene kamer - Hoger Beroep Vrijstelling bestemmingsplan gebruik 

201012202/1/H1 en 201012203/1/H1.  
Datum uitspraak: 17 augustus 2011

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting Stichting Vrienden van het Floriadegebied en anderen (hierna: de stichting), gevestigd te Vijfhuizen, gemeente Haarlemmermeer, appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Haarlem van 5 november 2010 in zaak nr. 09/338 en 09/5955 in de gedingen tussen:

de stichting

en

het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 2 december 2008 heeft het college, voor zover van belang, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Libéma Exploitatie B.V. vrijstelling krachtens artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) verleend teneinde het voormalige Floriadeterrein en de daarop aanwezige bebouwing te kunnen gebruiken als congres-, beurzen en evenementencentrum (hierna: Expo Haarlemmermeer) gedurende een periode van zes jaar.

Bij besluit van 16 december 2008 heeft het college aan Libéma bouwvergunning verleend voor een auditorium en handelscentrum op het perceel Floriadepark 1 te Vijfhuizen.

Bij besluit van 22 oktober 2009 heeft het college, voor zover van belang, het door de stichting gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 16 december 2008 herroepen, het verzoek de aanvraag te splitsen gehonoreerd, bouwvergunning voor het handelscentrum geweigerd, bouwvergunning voor het auditorium onder voorwaarden verleend en Libéma een termijn gegeven aanvullende gegevens over te leggen.

Bij besluit van 9 maart 2010 heeft het college het besluit van 22 oktober 2009 ingetrokken, het door de stichting tegen het besluit van 16 december 2008 gemaakte bezwaar opnieuw gegrond verklaard, dat besluit herroepen, het verzoek om splitsing van de aanvraag gehonoreerd, bouwvergunning voor het handelscentrum geweigerd en ontheffing en bouwvergunning voor het auditorium verleend.

Bij onderscheidenlijke uitspraken van 5 november 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de

rechtbank het door de stichting tegen het besluit 2 december 2008 en 9 maart 2010 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraken zijn aangehecht.

Tegen deze uitspraken heeft de stichting bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 december 2010, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 12 januari 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting gevoegd behandeld op 27 juni 2011, waar de stichting, vertegenwoordigd door mr. S.H. van der Kluit, en het college, vertegenwoordigd door K. Vreeker, bijgestaan door mr. E.C. Berkhouwer, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. Ter zitting is tevens gehoord Libéma, vertegenwoordigd door M.W.M. van der Steen, bijgestaan door mr. M.G.J. Maas-Cooymans, advocaat te Rotterdam. Tevens zijn aan de zijde van het college verschenen ing. E.J. Mollenbroek, ing. A.J. Plukkel-van Langeraad en ing. A. van den Berg.

Met toestemming van partijen zijn ter zitting nadere stukken overgelegd.

## 2. Overwegingen

2.1. Libéma is voornemens op het voormalige Floriadeterrein 'Expo Haarlemmermeer' te realiseren. In en rondom het voormalige expositiegebouw van de Floriade, het zogenoemde 'Het Glazen Dak' zullen congressen, beurzen en evenementen worden georganiseerd, gericht op zowel de zakelijke markt als de consumentenmarkt. Ten behoeve van dit gebruik van het terrein en de aanwezige bouwwerken en de bouw van enige bouwwerken is vrijstelling van het bestemmingsplan verleend.

2.2. Ingevolge het bestemmingsplan "Staatsbos Floriade" rust op het voormalige Floriadeterrein de bestemming "Recreatieve Doeleinden III".

Ingevolge artikel 18, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor natuur en recreatieve doeleinden.

Ingevolge het tweede lid, zijn op deze gronden toegelaten:

- a. gebouwen;
- b. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;
- c. beheers of dienstwegen, parkeervoorzieningen, wandel-, fiets- en ruiterspaden;
- d. groenvoorzieningen, parken en tuinen en uitsluitend binnen deelgebieden 1, 2 en 3 wegen (overzicht deelgebieden bijlage 1);
- e. voorzieningen ten behoeve van recreatie; zoals sportvoorzieningen (met uitzondering van voorzieningen voor motorcross, modelvliegen en andere dergelijke geluidveroorzakende activiteiten), speelvoorzieningen en attracties met bijbehorende gebouwde voorzieningen, horecabedrijven, landgoederen, educatieve voorzieningen en verblijfsrecreatieve accommodaties waaronder mede wordt begrepen seizoenwoonverblijven, campings en recreatiecentra. Het grootste deel van de oppervlakte van het landgoed bestaat uit vrij toegankelijk park: zeker niet meer dan 20% van de ruimte mag worden besteed aan bebouwing en voorzieningen (parkeermogelijkheden, wegen, privetuinen en terrassen);
- f. waterpartijen.

2.3. Vrijstelling van het bestemmingsplan is verleend voor de detailhandelsactiviteiten alsmede voor de geluidsveroorzakende activiteiten die met het houden van een beurs of evenement gepaard kunnen gaan. Teneinde de strijdigheid van deze activiteiten met het bestemmingsplan weg te nemen, heeft het college vrijstelling op grond van artikel 19, eerste lid, van de WRO

verleend.

2.4. De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat in hetgeen door haar is aangevoerd geen aanknopingspunten kunnen worden gevonden voor het oordeel dat rijks-, provinciaal en gemeentelijk planologisch beleid aan de voorgenomen functiewijziging in de weg staat. Zij voert daartoe aan dat de ontwikkeling niet past binnen het convenant Mainport Schiphol en Groen, het Raamplan Haarlemmermeer Groen en de beleidsvisie recreatie Haarlemmermeer 1999-2005 "Bomen over recreatie".

2.4.1. Uit de stukken blijkt dat binnen het Convenant Mainport Schiphol en Groen een aantal projecten is te onderscheiden, waaronder Project VII, dat bekend staat als de 'Overgangsgebieden', die de nadelige effecten van de luchthaven Schiphol moeten compenseren. Binnen de 'Overgangsgebieden' wordt een aantal deelprojecten onderscheiden, waaronder de 'Groene Carré', waar het project zal worden gerealiseerd. Over dat deelgebied is vermeld: een "groen raamwerk van natuur en recreatie." De stichting heeft niet nader onderbouwd waarom de realisering van het project, waarop de verleende vrijstelling betrekking heeft (hierna: het project), hiermee in strijd zal zijn. Het betoog faalt reeds hierom.

2.4.2. In het Raamplan Haarlemmermeer Groen 2000 staat dat de omgeving van de Floriade, deelgebied 'Groene Weelde' een intensieve recreatieve gebruiksfunctie heeft. De stichting heeft niet aannemelijk gemaakt dat het project hier niet onder valt.

2.4.3. In de beleidsvisie "Bomen over recreatie" zijn verschillende themazones aangewezen. Het project zal worden gerealiseerd in het gebied dat wordt aangeduid als de themazone 'cultuur en historie'. Verschillende daar aanwezige voorzieningen geven het gebied een cultureel, historisch en educatief karakter, aldus de beleidsvisie. Volgens de beleidsvisie zijn grootschalige commerciële voorzieningen die afbreuk doen aan de historisch-culturele uitstraling van het gebied, zoals een pretpark of bungalowpark, en lawaai producerende voorzieningen of andere voorzieningen die afbreuk doen aan de cultuur-historische sfeer, zoals een sportcomplex of motorcrossterrein niet gewenst. Aldus sluit het beleid dergelijke activiteiten niet uit, maar worden deze slechts niet gewenst geacht.

De onderhavige vrijstelling is verleend voor detailhandelsactiviteiten alsmede voor geluidsveroorzakende activiteiten die met het houden van een beurs of evenement gepaard kunnen gaan. De stichting heeft niet aannemelijk gemaakt dat dergelijke activiteiten zijn aan te merken als in de beleidsvisie vermelde ongewenste grootschalige commerciële voorzieningen. Wat betreft de geluidsveroorzakende activiteiten bestaat, mede gelet op de aan de vrijstelling verbonden voorschriften, geen grond voor het oordeel dat met de vrijstelling onvoldoende is gewaarborgd dat niet in strijd wordt gekomen met voormelde beleidsvisie. De rechtbank heeft dan ook terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college in het aangevoerde in redelijkheid aanleiding had moeten zien de vrijstelling te weigeren.

2.5. De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat in het milieueffectrapport (hierna: MER) onjuiste gegevens met betrekking tot de verkeersintensiteiten zijn gehanteerd en dat daardoor het geluidsonderzoek en het onderzoek naar de luchtverontreiniging niet deugen.

2.5.1. Bij de totstandkoming van het MER is onder meer gebruikgemaakt van het deelrapport "verkeer" van 26 februari 2007 uitgevoerd door Goudappel Coffeng B.V.. In dit deelrapport is vermeld dat gebruik is gemaakt van de verkeersgegevens uit het gemeentelijke verkeersmodel als bron voor de basissituaties in de planjaren. Vermeld is dat in de verkeersmodellen van de gemeente Haarlem voor de toekomstjaren rekening wordt gehouden met diverse (voor het betreffende planjaar) vaststaande infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingen in een groter gebied. Hoewel uit het betoog van de stichting kan worden afgeleid dat de aangegeven toename van het verkeer in de autonome situatie fors is te noemen, zijn er door de stichting geen concrete aanknopingspunten aangevoerd dat in het gehanteerde gemeentelijk verkeersmodel voor de toekomstjaren op onjuiste wijze rekening is gehouden met diverse vaststaande infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied rond het Floriadeterrein. Er bestaat derhalve, anders dan de stichting stelt, geen grond voor het oordeel dat gebruik is gemaakt van onjuiste verkeersgegevens.

2.6. De stichting betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het MER wat betreft de flora en fauna niet deugt, nu daarin onvoldoende is ingegaan op de aantasting van soorten en de ecologische verbindingzone.

2.6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 12 mei 2004, in zaak nr. [200305190/1](#), komen de vragen of voor de uitvoering van een bouwplan ontheffingen nodig zijn op grond van de Flora- en faunawet, en zo ja, of deze ontheffingen kunnen worden verleend, aan de orde in een eventueel te voeren procedure op grond van de Flora- en faunawet. Dit doet er niet aan af dat het college geen vrijstelling voor het project had mogen verlenen indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten onderkennen dat de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid van het bouwplan in de weg staat.

De rechtbank heeft terecht en op goede gronden overwogen dat met het oog op de door het college te maken beoordeling en in het bijzonder gelet op het toetsingsadvies van de commissie mer aan het MER voldoende onderzoek ten grondslag ligt naar de effecten van het project op de flora en fauna.

Het betoog van de stichting dat het onderzoek zich niet over voldoende kilometerhokken heeft uitgestrekt, doet hieraan niet af. Uit het uitgevoerde aanvullend onderzoek blijkt dat de onderzochte kilometerhokken reeds een groter oppervlak bestrijken dan het projectgebied. Het betoog van de stichting dat de kilometerhokken onvoldoende zijn onderzocht, omdat de achterliggende gegevens met betrekking tot de in die kilometerhokken voorkomende soorten niet zijn opgevraagd, faalt evenzeer. Uit het toetsingsadvies van de commissie van 25 mei 2007 volgt dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat onvoldoende informatie over de verspreiding van de gevoelige soorten voorhanden is. Voor zover de stichting ter zitting van de Afdeling heeft benadrukt dat het project de ecologische verbindingzone aantast, wordt overwogen dat in het deelrapport ten aanzien van de ecologische verbindingzones is opgemerkt dat de effecten daarop worden getoetst aan de hand van de effecten van de (toekomstige) daar aanwezige gidssoorten. Slechts ten aanzien van de langstreckende meervleermuizen is vermeld dat, indien de vliegroutes van deze soort worden voorzien van permanente verlichting, mogelijk een tijdelijke verstoring kan optreden. Aangegeven wordt echter dat die vliegroute kan worden voorzien van lichtwerende voorzieningen. In het vrijstellingsbesluit is hieromtrent een voorschrift opgenomen.

2.7. De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan haar betoog dat het MER in strijd is met de richtlijnen van de commissie wat betreft de toegepaste referentiesituatie waardoor het alternatievenonderzoek in strijd met artikel 7.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van belang, is uitgevoerd.

2.7.1. Het betoog van de stichting dat het MER in strijd is met de richtlijnen van de commissie wat betreft de toegepaste referentiesituatie, faalt. In het advies voor de richtlijnen voor het op te stellen MER voor Expo Haarlemmermeer van 25 augustus 2006 adviseert de commissie als nulalternatief in het MER niet alleen uit te gaan van de maximale exploitatie van de Expo Haarlemmermeer zoals mogelijk ingevolge het geldende bestemmingsplan, maar ook van het gebruik van de Expo Haarlemmermeer, zoals dat sinds 2003 het geval is, met en zonder autonome ontwikkelingen. In de memo van de commissie van 25 april 2007 is vermeld dat in het MER voor de referentiesituatie van de Expo is uitgegaan van de maximale gebruiksruimte van het vigerend bestemmingsplan met de autonome ontwikkelingen in 2010. De effecten van de activiteiten zijn niet vergeleken met de situatie rond 2003. Hoewel dit strikt genomen correct is, is volgens de commissie hierdoor uit het MER geen beeld te krijgen van de toename van de milieubelasting ten opzichte van de situatie zoals die de afgelopen jaren was. De commissie heeft de initiatiefnemer gevraagd aan te geven wat de reden is om deze vergelijking niet op te nemen. Uit het toetsingsadvies van de commissie van 25 mei 2007 blijkt vervolgens dat de initiatiefnemer heeft aangegeven dat de huidige situatie wel is beschreven, maar niet als referentiesituatie is gebruikt. In het MER zijn de milieueffecten zo gepresenteerd dat alleen de toename door het initiatief ten opzichte van de referentiesituatie is weergegeven, hetgeen de initiatiefnemer het meest helder vindt, aldus het toetsingsadvies. Hoewel de commissie het hier niet mee eens is, onderkent zij dat het MER in enkele passages wel enig inzicht bevat in de verschillen tussen de autonome toename van de milieubelasting en de toename van de milieubelasting door de initiatieven. Zij ziet geen reden om dit als een essentiële tekortkoming aan te merken.

2.7.2. Ook overigens bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het alternatievenonderzoek ondeugdelijk is.

Anders dan de stichting betoogt, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat bij de referentiesituatie in het MER is uitgegaan van de tijdelijke, thans niet meer geldende, bestemming "Expositiedoeleinden" en de mogelijkheden die die bestemming biedt. Op de hier aan de orde zijnde gronden rust de bestemming "Recreatieve Doeleinden III". Ingevolge artikel 18, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor natuur en recreatieve doeleinden. Parkeervoorzieningen en recreatievoorzieningen zijn op deze gronden toegelaten.

Er bestaat tevens geen aanleiding voor het oordeel dat in de referentiesituatie ten onrechte is uitgegaan van de aanwezigheid van een geluidswal, nu uit de stukken blijkt dat ten tijde van de totstandkoming van het MER de realisering daarvan als vaststaand kon worden aangemerkt.

Het betoog dat in het MER ten onrechte niet de effecten zijn onderzocht voor de gehele duur van het project, als voorzien in de vrijstelling faalt. Het MER bevat een doorkijkje naar het jaar 2017. De enkele stelling dat dit onvoldoende is om milieugevolgen voor de duur van het project in beeld te brengen, is onvoldoende om tot het oordeel te komen dat het MER in zoverre ondeugdelijk is.

2.8. De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat in het MER ten onrechte geen rekening is gehouden met incidentele evenementen op het Expo-terrein.

2.8.1. Dit betoog faalt. Uit de ruimtelijke onderbouwing en het MER blijkt dat rekening is gehouden met een jaarprogramma van maximaal 140 beurs- en evenementendagen met maximaal 450.000 bezoekers per jaar. Hierop ziet de verleende vrijstelling. Anders dan de stichting betoogt, kan uit het besluit van 2 december 2008 niet worden afgeleid dat daarnaast, zonder dat daarmee in de ruimtelijke onderbouwing en het MER rekening is gehouden, vrijstelling is verleend voor andere evenementen die het in de verleende vrijstelling opgenomen maximum aantal dagen en het maximum aantal bezoekers overschrijden. In het besluit wordt immers, voor zover thans van belang, slechts ingegaan op de incidentele situatie, waarbij sprake is van evenementen waarvoor een andere grenswaarde voor geluid geldt.

2.9. De stichting betoogt tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat de samenvatting van het MER van 3 september 2007 niet voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld in artikel 7.10, eerste lid, aanhef en onder h, van de Wet milieubeheer, nu daarin gegevens zijn opgenomen die niet in het MER zijn vermeld. Het college heeft ter zitting van de Afdeling betoogd dat in de samenvatting niet van een andere bedrijfsvoering is uitgegaan. De stichting heeft niet onderbouwd in welke opzichten de samenvatting van het MER af zou wijken van het MER en de daarop gemaakte aanvullingen.

2.10. De stichting betoogt tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit van 2 december 2008 waarbij vrijstelling is verleend, geen betrekking heeft op bouwactiviteiten. De vrijstelling ziet immers niet alleen op het gebruik van het terrein en de gebouwen, maar ook op bouwactiviteiten.

Voor zover het betoog van de stichting betrekking heeft op de bij besluit van 2 december 2008 verleende vrijstelling voor het plaatsen van lantaarnpalen en een aankondigingsbord geldt dat deze bezwaren niet in de onderhavige procedure aan de orde kunnen komen. Gelet op het bepaalde in artikel 49, vijfde lid van de Woningwet, zoals dat luidde ten tijde van belang, dienen die bezwaren aan de orde te komen in de procedure met betrekking tot de bouwvergunning voor die bouwwerken.

Voor zover de stichting betoogt dat de aanvraag van 16 juli 2007 geen betrekking had op het handelscentrum wordt overwogen dat bij besluit van 9 maart 2010 bouwvergunning voor het handelscentrum is geweigerd, zodat de bezwaren van de stichting hierover niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak kunnen leiden.

2.11. De stichting betoogt tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 2.5.30, eerste lid, van Bouwverordening Haarlemmermeer 2007 aan verlening van bouwvergunning in de weg

staat. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen is het betoog van de stichting onvoldoende voor het oordeel dat er niet in voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat in het MER weliswaar is vermeld dat op een aantal dagen de parkeervraag groter is dan de beschikbare parkeercapaciteit, maar daaraan is toegevoegd dat in die situatie gebruik kan worden gemaakt van het bestaande parkeerterrein, waar 1100 parkeerplaatsen aanwezig zijn, dat dan als een overlooptmogelijkheid zal fungeren. Op de drukste momenten bestaat, indien dat terrein in gebruik is, nog een restcapaciteit van 500 parkeerplaatsen, aldus het MER. Dat die parkeergelegenheid niet beschikbaar is, is door de stichting onvoldoende onderbouwd.

2.12. De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet kan worden geoordeeld dat het college heeft gehandeld in strijd met artikel 2:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Zij voert daartoe aan dat een erfpachtovereenkomst is gesloten tussen het college en Libéma, de gemeente geld ter beschikking heeft gesteld om het terrein gebruiksgereed te maken, Libéma de werkzaamheden op het terrein en de communicatie met omwonenden afstemt met het college en het college niet heeft willen optreden tegen illegale detailhandelsactiviteiten van Libéma.

2.12.1. Ingevolge artikel 2:4, eerste lid, van de Awb vervult het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid.

Zoals de rechtbank heeft overwogen, volgt uit de stukken dat het college het initiatief van Libéma steunt en de gronden in erfpacht heeft uitgegeven. In de erfpachtovereenkomst is vermeld dat de gemeente onder voorwaarde bereid is de grond in erfpacht uit te geven aan de erfpachter en bereid is onder voorbehoud van haar publiekrechtelijke taken binnen haar mogelijkheden medewerking te verlenen aan het verkrijgen van de voor de realisatie van de plannen van de erfpachter benodigde vergunningen. Hierin kan slechts een inspanningsverplichting voor het college worden gelezen, die bovendien door derden te entameren rechtsmiddelen onverlet laat. De omstandigheid dat een inspanningsverplichting in deze zin is aangegaan, betekent niet dat de verlening van de vrijstelling in strijd is met artikel 2:4, eerste lid, van de Awb. Bovendien blijkt uit de bestreden besluiten niet dat de erfpachtovereenkomst in de belangenafweging een rol heeft gespeeld. Nu uit het vorenstaande blijkt dat het besluit van 2 december 2008 is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en voorts niet is gebleken dat het college zich bij de verlening van de vrijstelling heeft laten leiden door de overeenkomst, kan, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, niet worden geoordeeld dat het college heeft gehandeld in strijd met artikel 2:4, eerste lid, van de Awb. Dat Libéma de uitvoering van sommige werkzaamheden afstemt met het college en het college niet heeft opgetreden tegen met het bestemmingsplan strijdige detailhandelsactiviteiten kunnen hieraan niet af doen. Dat het college in 2010 geld ter beschikking heeft gesteld om het terrein gebruiksgereed te maken, leidt, wat daar ook van zij, niet tot een ander oordeel, reeds omdat ook hieruit niet blijkt dat ten tijde van de besluitvorming sprake was van een handelwijze die zich niet verdraagt met artikel 2:4, eerste lid, van de Awb.

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

2.14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. H. Troostwijk en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Pieters  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 17 augustus 2011

473.

---