gemeente
Haarlemmermeer

De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:
Raadhuisplein 1
Hoofddorp
Telefoon 0900 1852
Faxnummer 023 563 95 50

Verzenddatum

11 JAN. 2021

Cluster Ruimte, Economie en Duurzaamheid
Contactpersoon de heer mr. J. Oosterhof
Telefoon 0900 1852
Uw brief
Ons kenmerk X.2021.00151
Bijlage(n) Uitspraak met nr. 202000632/1/R1
Onderwerp Informatie over de uitspraak van de Raad van State over woningbouw Catharina Segrina en de Kleine Poellaan.

Geachte heer, mevrouw,

Bij uitspraak van 16 december 2020 (nr. 202000632/1/R1) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een oordeel gegeven over de weigering van de minister van I&W om een verklaring van geen bezwaar te verlenen voor het project Catharina Segrina te Rijsenhout (ontwikkeling 25 woningen). Het betrof een hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 19 december 2019 en daarmee is het een eindoordeel.

Ook is op 16 december 2020 uitspraak gedaan over de ontwikkeling van drie woningen aan de Kleine Poellaan (nr. 202000634/1R1). Hoewel die ontwikkeling verschilt van de situatie Catharina Segrina, is de uitspraak daarover vergelijkbaar.

In beide uitspraken is de Raad van State helaas tot de conclusie gekomen dat de hoger beroepen ongegrond zijn en de minister van Infrastructuur en Waterstaat de gevraagde verklaringen van geen bezwaar terecht heeft geweigerd. Met deze brief informeren wij u op hoofdlijnen over de gedane uitspraken. Dit doen wij aan de hand van de uitspraak over Catharina Segrina. De afwegingen en uitspraken van de RvS en het resultaat daarvan voor de ontwikkeling, zijn voor beide zaken vergelijkbaar. In de bijlage is de volledige uitspraak over Catharina Segrina opgenomen.

<u>Juridisch kader, bestaand stedelijk gebied</u>
In de uitspraak legt de Raad van State eerst het juridisch kader uit waaraan de ontwikkeling wordt getoetst. Het juridisch kader voor het project Catharina Segrina (bouw van 25 woningen) wordt gevormd door het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (hierna: LIB). In onderhavige situatie is artikel 2.2.1c van het nu geldende LIB van belang. Deze bepaling luidt:

"Op de gronden die op de kaart in bijlage 3 bij dit besluit met nummer 4 zijn aangewezen, zijn met het oog op geluidbelasting geen geluidgevoelige gebouwen toegestaan, behoudens:

a. bestaand gebruik van een geluidgevoelig gebouw;

b. toevoeging binnen bestaand stedelijk gebied van niet meer dan 25 woningen per bouwplan of binnen lintbebouwing van niet meer dan 3 woningen per bouwplan;

(...).

In artikel 1.1.1, eerste lid, onder e van het LIB is bepaald dat onder bestaand stedelijk gebied wordt verstaan het gebied als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid onderdeel h, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). In die bepaling is bestaand stedelijk gebied als volgt omschreven: *"bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur".*

Na deze uiteenzetting toetst de Raad van State de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland aan dit kader en daarbij worden vanzelfsprekend ook de ingediende beroeps- en verweerschriften betrokken.

<u>Toets uitspraak rechtbank, begrip 'bestaand stedelijk gebied'</u>
In rechtsoverweging 6.2 oordeelt de Raad van State dat de rechtbank Noord-Holland het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het LIB onjuist heeft uitgelegd. De Raad van State stelt dat het begrip op dezelfde wijze moet worden uitgelegd als het gelijkluidende begrip in het Bro. *Dit betekent dat in beginsel de planologische mogelijkheden bepalend zijn en niet de bestaande, legale situatie.* Ook geldt geen peildatum voor de omvang van het bestaand stedelijk gebied. Verder betekent het dat een locatie die aan één of meer zijden aan het buitengebied grenst in bestaand stedelijk gebied *kan* liggen vanwege de planologische mogelijkheden op die locatie, zodat op die locatie woningen kunnen worden gebouwd.

Oftewel: in principe zijn de planologische mogelijkheden bepalend en niet de bestaande, legale situatie.

<u>Beoordeling locatie Catharina Segrina</u>
Nadat de uitspraak van de rechtbank over het begrip 'bestaand stedelijk gebied' is getoetst en is geoordeeld dat de rechtbank van een onjuiste uitleg is uitgegaan, beoordeelt de Raad van State of de ontwikkeling van het project Catharina Segrina plaatsvindt in bestaand stedelijk gebied. In rechtsoverweging 8.1 wordt het volgende gesteld:

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de gronden van [appellante sub 1] niet binnen bestaand stedelijk gebied liggen, gezien de planologische mogelijkheden op haar gronden. Op haar gronden is geen stedenbouwkundig samenstel van bebouwing mogelijk ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca. Ook kunnen haar gronden op grond van het geldende bestemmingsplan niet worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. In het geldende bestemmingsplan "Rijsenhout en omgeving" is aan de gronden van [appellante sub 1] de bestemming "Agrarisch-Tuinbouw" toegekend. In artikel 6.1 van de planregels is bepaald dat op gronden met die bestemming een vollegronds tuinbouwbedrijf is toegestaan, wat geen stedelijke ontwikkeling is.

(...)

Als een gebied op grond van de planologische mogelijkheden niet als bestaand stedelijk gebied kan worden aangemerkt, kunnen omstandigheden als bijvoorbeeld de situering van het plangebied aansluitend aan bebouwing er in beginsel niet toe leiden dat een gebied toch als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt. Daarvoor verwijst de Afdeling naar 10.2 van de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724. De Afdeling ziet geen aanleiding om in dit geval een uitzondering te maken op dit uitgangspunt.

Met deze overwegingen maakt de Raad van State duidelijk dat de te ontwikkelen gronden niet in bestaand stedelijk gebied liggen. Op basis van dat oordeel is er ook geen ruimte voor een uitzondering op het bepaalde in artikel 2.2.1c van het LIB.

Beoordeling ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Tot slot geeft de Raad van State een oordeel over de door de minister gemaakte belangenafweging. Geconcludeerd wordt dat de minister deugdelijk heeft gemotiveerd dat er geen zwaarwegende redenen zijn om toch een verklaring van geen bezwaar te verlenen. In die motivering is ingegaan op mogelijke precedentwerking en is gesteld dat binnen het stedelijk gebied van Rijsenhout nog steeds woningbouw mogelijk is. Tot slot heeft de gemeente niet aannemelijk gemaakt dat woningbouw de enige manier is om verloedering tegen te gaan, de gronden kunnen ook voor andere functies worden gebruikt.

Conclusie

Met deze uitspraak over het project Catharina Segrina en de uitspraak over de drie woningen aan de Kleine Poellaan is, na een lange beroepsprocedure, definitief uitsluitsel gegeven over de mogelijkheden om die ontwikkelingen te realiseren. Helaas is de Raad van State tot het oordeel gekomen dat de aangevraagde verklaringen van geen bezwaar terecht zijn geweigerd.

Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de gedane uitspraken.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
namens dezen,



mr. Mariëtte Sedee-Schuitemaker,
wethouder Ruimtelijke Ordening, Milieu en Agrarisch beleid

Raad van State

Uitspraak 202000632/1/R1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2020:2896
Datum uitspraak:	16 december 2020
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 18 januari 2018 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat geweigerd aan het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9 van de Wet luchtvaart te verlenen voor het bouwplan Catharina Segrina van [appellante sub 1] in Rijsenhout in de gemeente Haarlemmermeer. [appellante sub 1] wil op haar gronden aan de noordzijde van de kern Rijsenhout 25 woningen realiseren. Op deze gronden was vroeger glastuinbouw aanwezig, maar die glastuinbouw is in 2001 beëindigd en de kassen zijn gesloopt. Sindsdien zijn de gronden verwilderd. Op de gronden staan nu bomen en struiken. De gronden grenzen aan drie zijden aan een woonwijk en aan één zijde aan gronden met een agrarische bestemming waarop kassen staan. De kassen op die gronden zijn vervallen en worden niet meer voor agrarische doeleinden gebruikt. Het college wil meewerken aan het initiatief van [appellante sub 1].

hoger beroep bouwen

Volledige tekst

202000632/1/R1.
Datum uitspraak: 16 december 2020

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante sub 1], gevestigd te [plaats],

2. het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer,

3. de minister van Infrastructuur en Waterstaat,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 19 december 2019 in zaken nrs. 18/3178 en 18/4571 in het geding tussen:

1. [appellante sub 1],

2 het college

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 18 januari 2018 heeft de minister geweigerd aan het college een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9 van de Wet luchtvaart te verlenen voor het bouwplan Catharina Segrina van [appellante sub 1] in Rijsenhout in de gemeente Haarlemmermeer.

Bij afzonderlijke besluiten van 19 juni 2018 heeft de minister de door [appellante sub 1] en het college daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 december 2019 heeft de rechtbank de door [appellante sub 1] en het college daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellante sub 1] en het college hoger beroep ingesteld. De minister heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellante sub 1] heeft een zienswijze ingediend over het incidenteel hoger beroep van de minister.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 oktober 2020, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. H. Doornhof, advocaat te Amsterdam en de minister, vertegenwoordigd door mr. R.P.H. Rozenbrand, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

Aanleiding

1. [appellante sub 1] wil op haar gronden aan de noordzijde van de kern Rijsenhout 25 woningen realiseren. Op deze gronden was vroeger glastuinbouw aanwezig, maar die glastuinbouw is in 2001 beëindigd en de kassen zijn gesloopt. Sindsdien zijn de gronden verwilderd. Op de gronden staan nu bomen en struiken. De gronden grenzen aan drie zijden aan een woonwijk en aan één zijde aan gronden met een agrarische bestemming waarop kassen staan. De kassen op die gronden zijn vervallen en worden niet meer voor agrarische doeleinden gebruikt. Het college wil meewerken aan het initiatief van [appellante sub 1] omdat met het woningbouwproject de leefbaarheid van het gebied kan worden verbeterd. Met de opbrengsten van het woningbouwproject kunnen de vervallen kassen in de directe omgeving van de gronden van [appellante sub 1] worden gesloopt waardoor daar een groenstructuur kan worden gerealiseerd. Ook wil het college met het woningbouwproject voorkomen dat jonge gezinnen Rijsenhout gaan verlaten, zodat het voorzieningenniveau van Rijsenhout niet verder onder druk komt te staan.

Omdat in het gebied geen nieuwe woningen waren toegestaan op grond van het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol (hierna: het LIB) zoals dat tot 31 december 2017 gold, moest het college een verklaring van geen bezwaar aanvragen bij de minister.

Weigering van de minister

2. De minister heeft geweigerd een verklaring van geen bezwaar te verlenen voor het woningbouwproject, omdat het gebied volgens hem niet in bestaand stedelijk gebied ligt. Ook vreest hij dat de regels in het LIB over woningbouw worden ondergraven als dit project wordt toegestaan, omdat het gemeentebestuur meer voormalige glastuinbouwgebieden wil transformeren naar woongebieden.

Oordeel van de rechtbank

3. De rechtbank was van oordeel dat de beroepen van [appellante sub 1] en het college ongegrond waren. De rechtbank was van oordeel dat voor de uitleg van het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het nu geldende LIB niet één-op-één worden kan worden aangesloten bij de rechtspraak van de Afdeling over het begrip "bestaand stedelijk gebied" in artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). De rechtbank baseert dit oordeel met name op wat er in de nota van toelichting bij het LIB is opgemerkt over het begrip "bestaand stedelijk gebied". Volgens de rechtbank duidt het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het LIB alleen op de bestaande, legale situatie en niet op de nog niet gerealiseerde planologische mogelijkheden. Verder was de rechtbank van oordeel dat de grenzen van het bestaand stedelijk gebied niet vastliggen, maar kunnen wijzigen als gevolg van functieveranderingen. Het kan daarbij ook gaan om veranderingen naar andere stedelijke functies dan wonen, zoals dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en stedelijk groen en infrastructuur. Uitgaande van deze uitleg van het begrip "bestaand stedelijk gebied" kwam de rechtbank tot het oordeel dat het gebied niet in bestaand stedelijk gebied ligt. De rechtbank was verder van oordeel dat de minister deugdelijk heeft gemotiveerd dat er geen zwaarwegende redenen zijn om een verklaring van geen bedenkingen te verlenen. Tot slot was de rechtbank van oordeel dat het beroep van [appellante sub 1] op het gelijkheidsbeginsel niet slaagde.

Conclusie

4. De Afdeling is van oordeel dat de hoger beroepen van [appellante sub 1] en het college ongegrond zijn. Ook het incidenteel hoger beroep van de minister is ongegrond. De redenering van de rechtbank is onjuist, maar de Afdeling komt om andere redenen ook tot het oordeel dat de beroepen van [appellante sub 1] en het college tegen de besluiten van 19 juni 2018 ongegrond zijn. De uitspraak van de rechtbank moet daarom worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust. De Afdeling zal hieronder uitleggen waarom zij tot dit oordeel is gekomen.

De Afdeling zal eerst ingaan op het juridische kader. Vervolgens zal de Afdeling ingaan op de uitleg en toepassing van het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het LIB. Daarbij zal de Afdeling eerst de vraag beantwoorden of de rechtbank het begrip "bestaand stedelijk gebied" juist heeft uitgelegd en daarna de vraag of de gronden van [appellante sub 1] binnen bestaand stedelijk gebied liggen. Vervolgens zal de Afdeling de vraag beantwoorden of de minister deugdelijk heeft gemotiveerd dat er geen zwaarwegende redenen zijn om toch een verklaring van geen bezwaar te verlenen. Tot slot zal de Afdeling de vraag beantwoorden of de minister heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Juridisch kader

5. Het college heeft de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar ingediend op 2 februari 2017. Toen gold het oude LIB. In artikel 2.2.1, vierde lid, daarvan was bepaald dat op de gronden die op de kaart in bijlage 3 bij het LIB met nummer 4 zijn aangewezen (beperkingengebied LIB-4), geen woningen, woonwagens, gebouwen met een onderwijsfunctie of gebouwen met een gezondheidszorgfunctie waren toegestaan, met uitzondering van bestaand gebruik. De gronden van [appellante sub 1] liggen in het beperkingengebied LIB-4, zodat nieuwe woningen niet waren toegestaan. Het is op grond van artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart mogelijk voor het gemeentebestuur om af te wijken van het LIB indien de minister een verklaring van geen bezwaar heeft verleend.

Nadat het college de aanvraag heeft ingediend, is op 23 oktober 2017 een wijziging van het LIB (Stb. 2017, 402) vastgesteld die op 1 januari 2018 in werking is getreden. Daardoor zijn de regels voor woningbouw nabij Schiphol gewijzigd. In artikel 3.1, tweede lid van het nu geldende LIB is bepaald dat het recht zoals dat gold onmiddellijk voor 1 januari 2018 van toepassing blijft op een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de wet waarvoor de aanvraag is ingediend voor dat tijdstip. Dat betekent dat het oude LIB van toepassing is op de aanvraag. De minister heeft de aanvraag op grond van het zogeheten Anticipatiebeleid (Stcr. 2017, 5266) wel getoetst aan het nu geldende LIB. Dat beleid houdt in dat de minister aanvragen om van het oude LIB af te wijken toetst aan de criteria in het nu geldende LIB. In situaties waarin geen verklaring van geen bezwaar meer nodig is, zal de minister een verklaring afgeven.

In dit geval is artikel 2.2.1c van het nu geldende LIB van belang. Deze bepaling luidt: "Op de gronden die op de kaart in bijlage 3 bij dit besluit met nummer 4 zijn aangewezen, zijn met het oog op geluidbelasting geen geluidgevoelige gebouwen toegestaan, behoudens:

a. bestaand gebruik van een geluidgevoelig gebouw;

b. toevoeging binnen bestaand stedelijk gebied van niet meer dan 25 woningen per bouwplan of binnen lintbebouwing van niet meer dan 3 woningen per bouwplan;

c. een geluidgevoelig gebouw ter vervanging van een bestaand geluidgevoelig gebouw, mits van gelijke aard en gelijke schaal en onder de voorwaarde dat het te vervangen gebouw wordt verwijderd of dat de functie en bestemming van het te vervangen gebouw wordt omgezet naar niet-geluidgevoelig;

d. herstructurering van een bestaand stedelijk gebied, indien dit niet leidt tot een toename met meer dan 25 woningen en indien dit niet leidt tot een toename van de capaciteit van andere geluidgevoelige gebouwen binnen dit gebied;

e. nieuwbouw van een bedrijfswoning, voor zover de noodzaak daarvan is aangetoond."

In artikel 1.1.1, eerste lid, onder e, is bepaald dat onder bestaand stedelijk gebied wordt verstaan het gebied als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid onderdeel h, van het Bro. In die bepaling is bestaand stedelijk gebied als volgt omschreven: "bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur".

Uitleg en toepassing van het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het LIB

Heeft de rechtbank het begrip "bestaand stedelijk gebied" juist uitgelegd?

6. [appellante sub 1] en het college betogen dat de rechtbank het begrip "bestaand stedelijk gebied" in LIB te beperkt heeft uitgelegd door te oordelen dat de bestaande, legale situatie bepalend is. Volgens hen volgt uit de tekst van artikel 1.1.1, eerste lid, onder e, van het LIB duidelijk dat het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het LIB op dezelfde wijze moet worden uitgelegd als het gelijkluidende begrip in het Bro. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling zijn de voorgaande planologische mogelijkheden in beginsel bepalend bij de beantwoording van de vraag of een plangebied een bestaand stedelijk gebied is als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid onderdeel h, van het Bro . Zie daarvoor onder 10.1 van de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724. Volgens [appellante sub 1] en het college is er, anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, geen ruimte voor een beperkte uitleg op basis van de nota van toelichting bij het nu geldende LIB. De tekst van artikel 1.1.1, eerste lid, onder e, van het LIB is duidelijk en de bedoeling van de wetgever kan niet afdoen aan wat in de tekst van een bepaling ondubbelzinnig is bepaald.

6.1. De minister is het met de rechtbank eens dat de bestaande, legale situatie bepalend is voor de omvang van het bestaand stedelijk gebied als bedoeld in het LIB. Dat is volgens de minister de bedoeling geweest van de wetgever, omdat in de nota van toelichting bij het nu geldende LIB staat dat met het begrip "bestaand stedelijk gebied" de fysiek bestaande situatie wordt geduid en niet de (nog niet gerealiseerde) bestemming. (Stb. 2017, 402, blz. 11). Het LIB en het Bro bieden volgens de minister ruimte voor deze uitleg, omdat in de omschrijving van het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het Bro niet staat dat de planologische mogelijkheden in beginsel bepalend zijn.

Volgens de minister heeft de rechtbank het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het LIB echter te ruim uitgelegd door te overwegen dat de grenzen van het bestaand stedelijk gebied kunnen wijzigen als gevolg van functieveranderingen. De minister stelt dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat de grenzen van het bestaand stedelijk gebied na inwerkingtreding van het LIB in 2003 in beginsel niet kunnen wijzigen. In artikel 2.1.1 van het oude LIB was namelijk bepaald dat in het beperkingengebied LIB-4 geen woningen waren toegestaan, met uitzondering van bestaand gebruik. Voor het bestaand gebruik gold als peildatum 20 februari 2003, de datum van inwerkingtreding van het oude LIB. Ook wijst de minister erop dat in de nota van toelichting bij het nu geldende LIB een onderscheid is gemaakt tussen bestaand stedelijk gebied en het buitengebied (Stb. 2017, 402, blz. 11). De minister vreest dat de uitleg van de rechtbank ertoe leidt dat omvangrijke woningbouw in het buitengebied mogelijk kan worden gemaakt, wat in strijd is met de doelstellingen van het LIB om de toename van het veiligheidsrisico te voorkomen en de toename van het aantal potentieel geluidgehinderden te beperken. Een eigenaar van gronden in het buitengebied kan zijn gronden dan gaan gebruiken voor een stedelijke functie waardoor die gronden tot het bestaand stedelijk gebied gaan behoren. Op die gronden kunnen vervolgens woningen mogelijk worden gemaakt. Volgens de minister wordt de uitleg die hij bepleit ondersteund door de rechtspraak van de Afdeling. De minister wijst erop dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling de bevoegdheid van de minister om op grond van artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart een verklaring van geen bezwaar te verlenen strikt moet worden uitgelegd. Zie daarvoor onder 9.1 van de uitspraak van de Afdeling van 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3152. Volgens de minister volgt ook uit overweging 19.1 van deze uitspraak dat de mogelijkheid om 25 woningen toe te voegen binnen bestaand stedelijk gebied een codificatie is van het begrip "open gat in bebouwing" dat hij onder het oude LIB hanteerde om te beoordelen of hij een verklaring van geen bezwaar verleende voor een bouwplan. Het moest daarbij gaan om een locatie die aan alle zijden door bestaand stedelijk gebied wordt omsloten, zodat het bestaand stedelijk gebied niet kon worden uitgebreid.

6.2. De rechtbank heeft het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het LIB onjuist uitgelegd. Naar het oordeel van de Afdeling moet dat begrip op dezelfde wijze worden uitgelegd als het gelijkluidende begrip in het Bro. Dit betekent dat in beginsel de planologische mogelijkheden bepalend zijn en niet de bestaande, legale situatie. Ook geldt geen peildatum voor de omvang van het bestaand stedelijk gebied. Verder betekent het dat een locatie die aan één of meer zijden aan het buitengebied grenst in bestaand stedelijk gebied kan liggen vanwege de planologische mogelijkheden op die locatie, zodat op die locatie woningen kunnen worden gebouwd. De Afdeling is op grond van de hieronder volgende overwegingen tot deze uitleg gekomen.

Bij de uitleg van een wettelijke bepaling is de tekst van de bepaling het uitgangspunt. Uitgaande van de tekst van artikel 1.1.1, eerste lid, onder e, van het LIB volgt uit deze bepaling dat het bestaand stedelijk gebied als bedoeld in het LIB hetzelfde is als het bestaand stedelijk gebied als bedoeld in het Bro. De Afdeling ziet in de argumenten die de minister naar voren heeft gebracht geen aanleiding om de uitleg die de minister voorstaat te volgen.

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het nu geldende LIB valt niet eenduidig af te leiden dat de uitleg die de minister bepleit in overeenstemming is met de bedoeling van de wetgever. Enerzijds staat in de nota van toelichting de zin dat met het begrip "bestaand stedelijk gebied" de fysiek bestaande situatie wordt bedoeld en

niet de (nog niet gerealiseerde) bestemming. Die zin biedt steun aan de opvatting van de minister dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat de bestaande, legale situatie bepalend is voor de omvang van het bestaand stedelijk gebied. Anderzijds staat in de nota van toelichting de zin dat met de wijziging van het LIB de gehanteerde begrippen worden gestroomlijnd met andere regelgeving, vooruitlopend op de Omgevingswet (Stb. 2017, 402, blz. 9). Die zin biedt juist steun aan de opvatting dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het LIB op dezelfde wijze wordt uitgelegd als het overeenkomstige begrip in het Bro. Toen de wetgever het nu geldende LIB vaststelde was het ook al vaste rechtspraak van de Afdeling dat de planologische mogelijkheden in beginsel bepalend zijn voor de omvang van het bestaand stedelijk gebied in het Bro. De wetgever had in die rechtspraak aanleiding kunnen zien om het begrip "bestaand stedelijk gebied" in het LIB anders te omschrijven dan in het Bro, maar heeft dat niet gedaan. In de nota van toelichting bij het nu geldende LIB staat verder niets vermeld over een peildatum voor de omvang van het bestaand stedelijk gebied. Uit de doelstellingen van het LIB om de toename van het veiligheidsrisico te voorkomen en de toename van het aantal potentieel geluidgehinderden te beperken kan ook niet worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om de omvang van het bestaand stedelijk gebied aan een peildatum te koppelen. Net als in artikel 2.2.1 van het oude LIB heeft de wetgever in artikel 2.2.1e van het nu geldende LIB een peildatum opgenomen, maar die peildatum gaat over iets anders, namelijk bestaand gebruik. In artikel 2.2.1e is geen peildatum opgenomen voor de omvang van het bestand stedelijk gebied.

De uitspraak van de Afdeling van 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3152 biedt ook geen steun aan de uitleg die de minister bepleit. Hoe het begrip "bestaand stedelijk gebied" moet worden uitgelegd is een andere kwestie dan de kwestie hoe de bevoegdheid van de minister om een verklaring van geen bezwaar te verlenen moet worden uitgelegd. Uit die uitspraak volgt ook niet dat de mogelijkheid om 25 woningen toe te voegen binnen bestaand stedelijk gebied een codificatie is van het begrip "open gat in bebouwing". Het ging in die uitspraak om een situatie waarin een initiatiefnemer meer dan 25 appartementen wilde realiseren. De Afdeling heeft onder 19.1 van die uitspraak een oordeel gegeven dat toegespitst is op die concrete situatie, zodat aan die overweging geen algemene betekenis kan worden toegekend. De Afdeling overwoog dat het criterium "toevoegen van woningen binnen bestaand stedelijk gebied" in dat geval geen verschil maakte ten opzichte van het begrip "open gat in bebouwing" omdat bij de toepassing van beide criteria het maximale aantal woningen per bouwplan 25 is. Bovendien staat in de eerste zin van die overweging dat het Ontwerpbesluit aanzienlijke wijzigingen van het LIB bevat.

De betogen van [appellante sub 1] en het college slagen. Het betoog van de minister slaagt niet.

7. Dat de rechtbank het begrip "bestaand stedelijk gebied" onjuist heeft uitgelegd, betekent nog niet dat de rechtbank had moeten oordelen dat de gronden van [appellante sub 1] binnen bestaand stedelijk gebied liggen. De Afdeling zal hierna beoordelen of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de gronden van [appellante sub 1] niet binnen bestaand stedelijk gebied liggen.

Liggen de gronden van [appellante sub 1] binnen bestaand stedelijk gebied?

8. [appellante sub 1] en het college betogen dat rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de gronden van [appellante sub 1] niet binnen bestaand stedelijk gebied liggen. Volgens [appellante sub 1] volgt uit rechtspraak van de Afdeling dat haar gronden binnen bestaand stedelijk gebied liggen. Zij verwijst daarvoor naar de uitspraken van 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653 en 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:328. Volgens haar zijn deze uitspraken één-op-één van toepassing op haar bouwplan. Net zoals in de uitspraak van 4 maart 2015 gaat het hier om de transformatie van een glastuinbouwgebied waartoe het gemeentebestuur al jaren geleden heeft besloten en die wordt bekostigd door woningbouw, zijn de kassen op haar gronden al gesaneerd en is een agrarische bestemming toegekend omdat de exacte locatie van de woningen nog niet bekend was. En net zoals in de uitspraak van 31 januari 2018 liggen haar gronden ingeklemd tussen woningen, worden haar gronden al lange tijd niet agrarisch gebruikt en is het uitgesloten dat haar gronden nog voor agrarische doeleinden zullen worden gebruikt. Het college voert aan dat op het perceel de stalling van onder meer caravans is toegestaan. Dat is volgens het college een stedelijke ontwikkeling. Ook wijst het college erop dat in artikel 44 van het geldende bestemmingsplan "Rijsenhout en omgeving" een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen voor woningbouw op de gronden van [appellante sub 1].

8.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de gronden van [appellante sub 1] niet binnen bestaand stedelijk gebied liggen, gezien de planologische mogelijkheden op haar gronden. Op haar gronden is geen stedenbouwkundig samenstel van bebouwing mogelijk ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca. Ook kunnen haar gronden op grond van het geldende bestemmingsplan niet worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. In het geldende bestemmingsplan "Rijsenhout en omgeving" is aan de gronden van [appellante sub 1] de bestemming

"Agrarisch-Tuinbouw" toegekend. In artikel 6.1 van de planregels is bepaald dat op gronden met die bestemming een vollegronds tuinbouwbedrijf is toegestaan, wat geen stedelijke ontwikkeling is. Anders dan waarvan het college is uitgegaan, is de inpandige stalling van voertuigen, vaartuigen of kampeermiddelen en het opslaan van goederen en/of materialen van niet-agrarische herkomst niet toegestaan binnen de bestemming "Agrarisch-Tuinbouw". Daarvoor was een regeling opgenomen in artikel 6.4, onder e, van de planregels, maar die bepaling maakt geen deel meer uit van het plan. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland heeft namelijk in een onherroepelijke reactieve aanwijzing van 23 april 2014 besloten dat die bepaling niet langer deel uitmaakt van het plan. Dat in het plan een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen voor woningbouw op de gronden van [appellante sub 1] betekent ook niet dat die gronden tot bestaand stedelijk gebied behoren. De Afdeling heeft al in een eerdere uitspraak geoordeeld dat een wijzigingsbevoegdheid voor woningbouw niet betekent dat gronden binnen bestaand stedelijk gebied liggen. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:353, onder 19.3.

Als een gebied op grond van de planologische mogelijkheden niet als bestaand stedelijk gebied kan worden aangemerkt, kunnen omstandigheden als bijvoorbeeld de situering van het plangebied aansluitend aan bebouwing er in beginsel niet toe leiden dat een gebied toch als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt. Daarvoor verwijst de Afdeling naar 10.2 van de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724. De Afdeling ziet geen aanleiding om in dit geval een uitzondering te maken op dit uitgangspunt. [appellante sub 1] heeft gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2015. Die uitspraak ondersteunt inderdaad haar betoog. De Afdeling was in die uitspraak van oordeel dat gronden met een agrarische bestemming binnen bestaand stedelijk gebied lagen, omdat doorslaggevend gewicht moest worden toegekend aan de omstandigheid dat de nieuwe woningen op die gronden onderdeel waren van de transformatie van een voormalig kassengebied. Dat kassengebied vormde volgens de Afdeling een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van bedrijvigheid en dus een bestaand stedelijk gebied. In latere rechtspraak heeft de Afdeling echter geoordeeld dat agrarische functies, zoals glastuinbouw, geen stedelijke ontwikkelingen zijn. Zie de uitspraak van 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1438, onder 6.3 en de uitspraak van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:897, onder 13.5. De Afdeling zal daarom de uitspraak van 4 maart 2015 niet volgen. De Afdeling ziet ook in haar uitspraak van 31 januari 2018 geen aanleiding om het betoog van [appellante sub 1] te volgen. Anders dan het plangebied in die uitspraak worden de gronden van [appellante sub 1] niet aan alle zijden omsloten door bestaand stedelijk gebied. Aan één zijde grenzen de gronden van [appellante sub 1] aan gronden met een agrarische bestemming.

De betogen van [appellante sub 1] en het college slagen niet.

Heeft de minister deugdelijk gemotiveerd dat er geen zwaarwegende redenen zijn om toch een verklaring van geen bezwaar te verlenen?

9. [appellante sub 1] en het college betogen dat de minister niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat er geen zwaarwegende redenen zijn om een verklaring van geen bezwaar te verlenen. Volgens [appellante sub 1] zijn er zwaarwegende redenen om een verklaring van geen bezwaar te verlenen. Met haar bouwplan wordt de verloedering tegengegaan, want met de opbrengsten daarvan kan het verloederde kassengebied aan de noordzijde van Rijsenhout worden getransformeerd naar een ontspannen en groen woonmilieu. [appellante sub 1] en het college stellen dat er geen andere manieren zijn om verloedering van dit gebied tegen te gaan. Kleinschalige bedrijvigheid op de gronden van [appellante sub 1] is niet mogelijk, omdat het perceel aan drie zijden door woonbebouwing wordt omsloten. Ook kan met het woningbouwproject worden voorkomen dat jonge gezinnen Rijsenhout gaan verlaten, zodat het voorzieningenniveau van Rijsenhout niet verder onder druk komt te staan. [appellante sub 1] vindt dat deze belangen onevenredig worden belemmerd in verhouding tot de belangen die met het LIB worden gediend. Zij stelt dat het bouwplan alleen tot een zeer beperkte toename van hinder en risico zal leiden en dat deze toename wordt weggenomen, omdat de woningen goed zullen worden geïsoleerd en alle woningeigenaren het zogeheten "Schiphol-kettingbeding" moeten ondertekenen. Volgens [appellante sub 1] zijn in dit geval bijzondere omstandigheden aanwezig die voorkomen dat het verlenen van een verklaring van geen bezwaar tot precedentwerking leidt. Zij wijst erop dat haar gronden vlakbij het dorpscentrum liggen.

9.1. De minister stelt zich op het standpunt dat er geen zwaarwegende redenen zijn om toch een verklaring van geen bezwaar te verlenen. Volgens de minister weegt het belang van het tegengaan van risico en hinder voor de luchtvaart in dit geval zwaarder dan het belang van het behoud van de leefbaarheid van Rijsenhout. In dit geval zijn er geen bijzondere omstandigheden die afwijking van het LIB rechtvaardigen. De omstandigheden die [appellante sub 1] en het college noemen zijn niet specifiek voor dit geval, maar spelen ook in veel andere gevallen. Als in dit geval een verklaring van geen bezwaar wordt verleend, zal dat daarom tot ongewenste precedentwerking leiden. De minister wijst er daarbij op dat het gemeentebestuur in Rijsenhout en daarbuiten meer voormalige kassengebieden wil transformeren tot woongebieden.

9.2. In de nota van toelichting bij het nu geldende LIB (Stb. 2017, 402, blz. 21 en 22) staat dat de minister voor gevallen die hij als bijzonder beoordeelt een specifieke afweging kan maken en een verklaring van geen bezwaar afgeven. Dit betreft de zogenoemde "discretionaire bevoegdheid". Een verklaring van geen bezwaar wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor toestemming tot afwijking van het LIB wordt gevraagd, onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel. Hierbij kan het gaan om ruimtelijke plannen met een relatief beperkte toename van hinder en risico door de luchtvaart in verhouding tot het belang van het plan voor de leefbaarheid, zoals:

- de kwaliteit van het leefmilieu vanwege gezondheid, veiligheid en vermindering hinder, mede in relatie met andere verstorende bronnen dan de luchtvaart;

- de kwaliteit van de sociale leefomgeving, voor zover het buurt- of wijkgebonden voorzieningen betreft;

- de kwaliteit van de fysieke leefomgeving om verpaupering en verrommeling met een negatieve uitwerking op de directe omgeving tegen te gaan;

- een groot en urgent maatschappelijk belang, bijvoorbeeld de acute behoefte aan tijdelijke opvang van asielzoekers.

In alle gevallen dient gemotiveerd te zijn dat het plan niet buiten het betreffende beperkingengebied kan worden gerealiseerd, op een vanwege vliegverkeergeluid en -risico meer geschikte plek. Op grond van het Bro geldt daarnaast dat in alle gevallen allereerst de ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen moet worden, waarbij de gemeente in de toelichting op een ruimtelijk plan voor een stedelijke voorziening de behoefte hieraan beschrijft. Dit is geen extra vereiste op grond van het LIB. Bij het verstrekken van een verklaring van geen bezwaar moet ervoor gewaakt worden dat via precedentwerking de regels steeds verder worden opgerekt. De beoordeling van de aanvraag zal integraal zijn, waarbij de hinder en het risico afgewogen worden tegen leefbaarheid, maatschappelijk belang of zwaarwegend individueel belang.

9.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister deugdelijk heeft gemotiveerd dat er geen zwaarwegende redenen zijn om toch een verklaring van geen bezwaar te verlenen. De minister heeft in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen aan belang van het tegengaan van risico en hinder voor de luchtvaart dan aan de belangen die gemoeid zijn met woningbouw op de gronden van [appellante sub 1]. Daarbij is in de eerste plaats van belang dat de verlening van een verklaring van geen bezwaar wel degelijk tot precedentwerking kan leiden. De omstandigheden die [appellante sub 1] en het college noemen zijn namelijk niet specifiek voor dit geval maar spelen in meer gevallen. Het is geen bijzondere omstandigheid dat de gronden van [appellante sub 1] vlakbij het dorpscentrum van Rijsenhout liggen, omdat er in Rijsenhout meer gronden met een agrarische bestemming zijn die op korte afstand van het dorpscentrum liggen. De minister heeft ook in zijn afweging kunnen betrekken dat de wetgever bij de vaststelling van het nu geldende LIB rekening heeft gehouden met het belang van het behoud van de leefbaarheid van dorpskernen door binnen bestaand stedelijk gebied woningbouw toe te staan. Daarmee is woningbouw binnen het bestaand stedelijk gebied van Rijsenhout mogelijk. In het verleden heeft de minister ook verklaringen van geen bezwaar verleend voor woningbouwprojecten in Rijsenhout. [appellante sub 1] en het college hebben tot slot niet aannemelijk gemaakt dat woningbouw op de gronden van [appellante sub 1] de enige manier is om verloedering van het kassengebied ten noorden van Rijsenhout tegen te gaan. Ook als het juist is dat kleinschalige bedrijvigheid op de gronden van [appellante sub 1] niet mogelijk is, neemt dat niet weg dat de gronden voor andere functies kunnen worden gebruikt, zoals recreatie, en dat op andere gronden in het kassengebied wel bedrijvigheid zou kunnen worden toegestaan.

De betogen van [appellante sub 1] en het college slagen niet.

Heeft de minister gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel?

10. [appellante sub 1] betoogt dat de minister heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel, omdat de minister voor vergelijkbare projecten in Rijsenhout in het verleden wel een verklaring van geen bezwaar heeft verleend. Het gaat om het zogeheten Centurionproject, de realisatie van zes woningen en een medisch centrum aan de Rijshornstraat en het project Piet Lanserhof II. Volgens [appellante sub 1] zijn dit vergelijkbare projecten, omdat ook haar bouwplan binnen bestaand stedelijk gebied is beoogd.

10.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister niet heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Volgens de rechtbank is dit geval niet vergelijkbaar met de gevallen die [appellante sub 1] noemt, omdat de gronden in die gevallen binnen bestaand stedelijk gebied liggen, anders dan de gronden van [appellante sub 1]. [appellante sub 1] heeft niet betwist dat de gronden in die andere gevallen binnen bestaand stedelijk liggen. Zoals de Afdeling onder 8.1 heeft overwogen, liggen de gronden van [appellante sub 1] niet binnen bestaand stedelijk gebied, zodat dit geval niet vergelijkbaar is met de gevallen die [appellante sub 1] noemt.

Het betoog slaagt niet.

Proceskosten

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.L. van Driel Kluit, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 16 december 2020

703.