

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:3018
Datum uitspraak	16 december 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 april 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe ten behoeve van het bestemmingsplan "Broedershof" hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder vastgesteld. Het plan maakt 50 grondgebonden woningen mogelijk in een gebied met een oppervlakte van ongeveer 2,7 ha dat ligt ten zuidoosten van de kern Echteld. Voor elke grondgebonden woning die minder wordt gerealiseerd, mag volgens de plantoelichting in plaats daarvan één zorgappartement worden gebouwd. Het college heeft hogere grenswaarden vastgesteld vanwege wegverkeer op de N323, waardoor bij 9 woningen in de westhoek van het plangebied de voorkeurswaarde van 48 dB die genoemd wordt in de Wet geluidhinder wordt overschreden. Volgens het college is uit onderzoek gebleken dat het treffen van maatregelen om de geluidbelasting onder de voorkeurswaarde te brengen voor deze woningen niet doelmatig is en moet een hogere grenswaarde vastgesteld worden.

Volledige tekst

201806136/1/R1 en 201806358/1/R1.

Datum uitspraak: 16 december 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in de gedingen tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Echteld, gemeente Neder-Betuwe,
2. Galt B.V. en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], gevestigd te Echteld, gemeente Neder-Betuwe,

3. MDE Machinebouw B.V. en anderen, gevestigd te Echteld, gemeente Neder-Betuwe,
4. [appellante sub 4], gevestigd te Echteld, gemeente Neder-Betuwe, waarvan de maten zijn
[maat A] en [maat B], beiden wonend te Echteld,

appellanten,

en

1 de raad van de gemeente Neder-Betuwe,

2 het college van burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 17 april 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van het bestemmingsplan "Broedershof" hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vastgesteld (hierna: het besluit hogere waarden).

Bij besluit van 31 mei 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Broedershof" gewijzigd vastgesteld.

Tegen het besluit van het college hebben MDE Machinebouw en andere beroep ingesteld.

Tegen het besluit van de raad hebben [appellant sub 1], Galt en anderen, MDE Machinebouw en anderen en [appellante sub 4] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant sub 1], Galt en anderen, MDE Machinebouw en anderen, [appellante sub 4] en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

MDE Machinebouw en anderen en [appellante sub 4] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 7 mei 2019, waar [appellant sub 1], bijgestaan door [gemachtigde A], Galt en anderen, bij monde van [appellant sub 2A], bijgestaan door mr. C.J. Hoek, advocaat te Arnhem, MDE Machinebouw en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], [gemachtigde C] en mr. E.J.H. Plambeck, thans advocaat te Alphen aan den Rijn, [appellante sub 4], vertegenwoordigd door [gemachtigde D] en [gemachtigde E], en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en drs. ing. C. den Hertog, zijn verschenen.

De STAB heeft desverzocht een nader deskundigenbericht uitgebracht. [appellant sub 1], MDE Machinebouw en anderen en de raad hebben daarop hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De STAB heeft desverzocht een tweede nader deskundigenbericht uitgebracht. [appellant sub 1], MDE Machinebouw en anderen en de raad hebben daarop hun zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaken opnieuw ter zitting behandeld op 22 oktober 2020, waar [appellant sub 1], bijgestaan door [gemachtigde A], MDE Machinebouw en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en mr. E.J.H. Plambeck, advocaat te Alphen aan den

Rijn, [appellante sub 4], vertegenwoordigd door [gemachtigde D] en [gemachtigde E] die via een videoverbinding hebben deelgenomen aan de zitting, en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en ir. R.J.P. Henderickx en ing. D.J. Hobert, zijn verschenen. Ook zijn via een videoverbinding als deskundigen gehoord ing. J.H. Grit en ing. R. Schuur, werkzaam bij de STAB.

Overwegingen

Inleiding

Het plan

1. Het plan maakt 50 grondgebonden woningen mogelijk in een gebied met een oppervlakte van ongeveer 2,7 ha dat ligt ten zuidoosten van de kern Echteld. Voor elke grondgebonden woning die minder wordt gerealiseerd, mag volgens de plantoelichting in plaats daarvan één zorgappartement worden gebouwd.

Het besluit hogere grenswaarden

2. Het college heeft hogere grenswaarden vastgesteld vanwege wegverkeer op de N323, waardoor bij 9 woningen in de westhoek van het plangebied de voorkeurswaarde van 48 dB die genoemd wordt in de Wet geluidhinder wordt overschreden. Volgens het college is uit onderzoek gebleken dat het treffen van maatregelen om de geluidbelasting onder de voorkeurswaarde te brengen voor deze woningen niet doelmatig is en moet een hogere grenswaarde vastgesteld worden.

De appellanten

3. [appellant sub 1] heeft tegenover zijn woning aan de [locatie 1] een perceel grond van ongeveer 2,5 ha waarop vijftig hoogstamfruitbomen staan voor privégebruik. Hij houdt daarop hobbymatig enkele schapen. Dit perceel grenst aan de zuidzijde van het plangebied. [appellant sub 1] wenst de mogelijkheid te behouden dat hij in de toekomst het perceel bedrijfsmatig kan gebruiken voor fruit- en laanboomteelt en vreest dat deze eventuele toekomstige gebruiksmogelijkheden zullen worden beperkt door de beoogde woningbouw.

[appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] wonen aan de [locatie 2] ten noordoosten van het plangebied. [appellant sub 2A] voert van hieruit zijn bedrijf Galt B.V., gespecialiseerd in vermogensbeheer. Galt B.V., [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] stellen onder meer dat geen behoefte bestaat aan de nieuwe woningen. Ook vrezen zij voor parkeer- en verkeeroverlast.

MDE Machinebouw en anderen exploiteren een metaalbedrijf voor de ontwikkeling en constructie van voornamelijk boomkwekerijmachines. Het bedrijfsperceel Wijenburgsestraat 6 ligt ten oosten van het plangebied en grenst direct aan de zuidoostzijde ervan. Op dit perceel hebben MDE Machinebouw en anderen ook een hobbymatige hoogstamboomgaard. [gemachtigde B] en [partij] behoren tot MDE Machinebouw en anderen en wonen in de monumentale boerderij "De Tekkenburg". MDE Machinebouw en anderen voeren onder meer aan dat geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd ter plaatse van de nieuwe woningen. Volgens hen bestaat er ook geen behoefte aan die woningen.

[appellante sub 4] exploiteert een perenboomgaard aan de [locatie 3] en beschikt daarvoor onder andere over het perceel dat direct grenst aan de noordzijde van het plangebied. [appellante sub 4] voert onder meer aan dat voor de nieuwe woningen een spuitzone van 50 m in plaats van 5 m moet worden aangehouden.

Volgorde van behandeling

4. De Afdeling zal eerst de beroepen van appellanten tegen het plan behandelen (onder 5-21) en vervolgens het beroep van MDE Machinebouw en anderen tegen het besluit hogere waarden (onder 22-24).

De beroepen tegen het plan

Ontvankelijkheid van het beroep van Galt en anderen

5. Het beroep van Galt en anderen is niet-ontvankelijk voor zover dat is ingesteld door Galt en [appellant sub 2B]. Alleen [appellant sub 2A] heeft een zienswijze naar voren gebracht over het ontwerp. Galt en [appellant sub 2B] hebben geen zienswijze naar voren gebracht over het ontwerp. Het beroep, voor zover dat is ingesteld door Galt en [appellant sub 2B], steunt dus niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze. Een belanghebbende kan geen beroep instellen tegen het besluit tot vaststelling van het plan indien hij over het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem dit redelijkerwijs niet kan worden verweten. Zie artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in samenhang met artikel 8:6 van de Awb, artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb en artikel 6:13 van de Awb. Galt en [appellant sub 2B] kan redelijkerwijs worden verweten dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerp. Dit betekent dat zij niet tegen het plan in beroep kunnen komen.

6. De Afdeling zal hierna spreken over het beroep van [appellant sub 2A].

Toetsingskader

7. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Conclusie van de Afdeling over het plan

8. De Afdeling is van oordeel dat de beroepen van appellanten tegen het plan gegrond zijn. De raad heeft het plan vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 (zorgvuldigheid van het onderzoek) en 3:46 (deugdelijkheid van de motivering) van de Awb en het beginsel van de rechtszekerheid. De raad heeft niet deugdelijk onderbouwd dat een kleinere afstand dan 50 m kan worden aangehouden tussen de nieuwe woningen en de fruitboomgaarden van [appellant sub 1], MDE Machinebouw en anderen en [appellante sub 4]. Ook is een voorwaarde voor het uitoefenen van een zogenoemde aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid. De overige beroepsgronden van appellanten tegen het plan slagen niet.

8.1. De Afdeling zal hieronder eerst uitleggen waarom zij tot dit oordeel is gekomen aan de hand van de bespreking van de beroepsgronden van appellanten. De Afdeling zal dat thematisch doen in deze volgorde:

- behoefte (onder 9-9.7);

- alternatieve locaties (onder 10-10.6);
- spuitzones (onder 11-14);
- geluid (onder 15-15.7);
- parkeren (onder 16-16.4);
- vormvrije m.e.r.-beoordeling (onder 17-17.3);
- structuurvisie en bouwhoogte (onder 18-18.7);
- aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit (19-19.3).

De Afdeling zal vervolgens bespreken wat de gevolgen van haar oordeel zijn voor het plan (onder 20-21).

Behoefte

9. [appellant sub 2A] betoogt dat de raad niet heeft aangetoond dat behoefte bestaat aan de nieuwe woningen. In de door SAB adviseurs in ruimtelijke ontwikkeling uitgevoerde "Toets Ladder voor Duurzame Verstedelijking" van 26 januari 2017 (hierna: de Toets Ladder) is uitgegaan van 50 nieuwe woningen, terwijl het plan volgens hem in totaal 74 woningen mogelijk maakt. Ter plaatse van de aanduiding "gestapeld" zijn naast grondgebonden woningen ook nog 24 zorgappartementen toegestaan en uit de planregels volgt onvoldoende duidelijk dat de realisatie van een zorgappartement ten koste gaat van een woning. [appellant sub 2A] stelt dat een zorgappartement niet meetelt bij het maximum van 50, omdat dat maximum niet gaat over woningen in het algemeen, maar alleen over "grondgebonden woningen". Het plan is volgens hem daarom vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) en artikel 2.2.1.1 van de Omgevingsverordening Gelderland.

Ook MDE Machinebouw en anderen betogen dat de raad niet heeft aangetoond dat behoefte bestaat aan de nieuwe woningen. Volgens hen heeft de raad de kwantitatieve woningbehoefte onvoldoende onderbouwd. Zij stellen dat beschreven moet worden in hoeverre voor de kern Echteld een kwantitatieve behoefte bestaat, waarbij de raad moet blijven binnen de regionaal afgesproken kaders. Ook heeft de raad volgens hen in de plantoelichting onvoldoende inzichtelijk gemaakt op welke wijze het plan voorziet in de kwalitatieve behoefte in de gemeente. MDE Machinebouw en anderen wijzen in dit verband op de Omgevingsverordening Gelderland en stellen dat een bouwplan moet passen binnen het Kwalitatief Woonprogramma. Zij wijzen erop dat het project "geel" scoort in de Toets Ladder wat volgens hen betekent dat er knelpunten zijn. Zij stellen dat niet duidelijk is waaruit deze knelpunten bestaan en op welke wijze deze worden opgelost. Volgens MDE Machinebouw is één knelpunt de aanduiding "behoud openheid" op de kaart van de locatie Broedershof die bij de Structuurvisie Nederbetuwe (hierna: de structuurvisie) behoort. De aanduiding rust volgens hen ook voor een deel op het plangebied.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij heeft aangetoond dat er een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte bestaat aan de nieuwe woningen.

9.2. In artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro is bepaald dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt een beschrijving bevat van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom

niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.
In artikel 2.2.1.1 van de Omgevingsverordening Gelderland, zoals die gold op het moment van vaststelling van het plan, was bepaald dat in een bestemmingsplan nieuwe woonlocaties en de daar te bouwen woningen alleen waren toegestaan wanneer dit paste in het geldende door het college van gedeputeerde staten vastgestelde Kwalitatief Woonprogramma en de door dit college vastgestelde kwantitatieve opgave wonen voor de betreffende regio.

9.3. In de planregels is het volgende bepaald:

"Artikel 6 Wonen

6.1 Bestemmingsomschrijving

6.1.1 Algemeen

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen, met inbegrip van zorgappartementen, met dien verstande dat minimaal 20% van het plangebied bestemd dient te zijn voor sociale woningbouw;

[...]

6.2 Bouwregels

6.2.1 Algemeen

a. op de gronden binnen deze bestemming zijn uitsluitend hoofdgebouwen in de vorm van woningen en bij de woning behorende andere gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, toegestaan, die ten dienste staan van deze bestemming, met dien verstande dat:

1. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'gestapeld' tevens zorgappartementen zijn toegestaan;
2. ter plaatse van de aanduiding 'vrijstaand' uitsluitend vrijstaande woningen zijn toegestaan;

b. het maximale aantal grondgebonden woningen bedraagt 50, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding 'gestapeld' in plaats van een grondgebonden woning een zorgappartement mag worden gebouwd tot een maximum van 24 zorgappartementen;

[...]."

9.4. In de Toets Ladder is beoordeeld of het plan voorziet in een behoefte. Daarbij is ervan uitgegaan dat het plan 51 woningen mogelijk maakt. In de Toets Ladder is geconcludeerd dat sprake is van zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve behoefte aan de geplande woningen. Getoetst is aan het Regionaal Woningbouwprogramma regio Rivierenland en de Woonvisie. Aan het Regionaal Woningbouwprogramma ligt het Regionaal Woningbehoefteonderzoek Rivierenland van 25 april 2015 ten grondslag. Dit woningbehoefteonderzoek is een uitwerking van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte, mede op basis van bevolkingsprognoses van de provincie. Uitgaande van het Regionaal Woningbehoefteonderzoek is er in de periode 2015-2025 een effectieve kwantitatieve vraag van 7.500 woningen bij laagconjunctuur tot 10.000 woningen bij middenconjunctuur berekend voor de gehele regio. Specifiek voor de gemeente Neder-Betuwe is in het Regionale woningbehoefteonderzoek in de periode 2015-2025 een effectieve kwantitatieve nieuwbouwvraag berekend van 600 woningen bij laagconjunctuur tot 800 woningen bij middenconjunctuur. In het Regionaal Woningbouwprogramma is voor de gemeente Neder-Betuwe afgesproken dat 746 woningen mogen worden toegevoegd in de

periode tot 2025.

9.5. De Afdeling stelt vast dat het plan maximaal 50 woningen in het algemeen, inclusief zorgappartementen, mogelijk maakt, zodat in de Toets Ladder niet is uitgegaan van een te laag aantal woningen. Uit artikel 6.2.1, onder 2, sub b, van de planregels volgt dat binnen het plangebied maximaal 50 grondgebonden woningen mogen worden gerealiseerd, maar dat voor elke grondgebonden woning die minder wordt gerealiseerd één zorgappartement mag worden gebouwd, waarvoor op zijn beurt weer een maximum van 24 zorgappartementen geldt. Door het gebruik van de woorden "in plaats van" is voldoende duidelijk dat de bouw van één zorgwoning ten koste gaat van één van de 50 toegestane grondgebonden woningen.

9.6. De Afdeling is van oordeel dat de raad voldoende heeft onderbouwd dat er een kwantitatieve behoefte is aan de nieuwe woningen, gezien de Toets Ladder en wat de raad heeft gezegd. De raad heeft gezegd dat de ontwikkeling waarin het bestemmingsplan voorziet is begrepen in de huidige plancapaciteit voor de gemeente Neder-Betuwe die tot 2025 746 woningen bedraagt en dus overeenkomt met de afgesproken 746 woningen. Uit de Woonvisie volgt een verdeling van de kwantitatieve opgave over de verschillende kernen van Neder-Betuwe, waarbij staat aangegeven dat het belangrijk is dat elke kern de mogelijkheid behoudt om nieuwe woningen aan de voorraad toe te voegen als hier behoefte aan is. Aan de kern Echteld is een kwantitatieve opgave toegedeeld van 51 woningen. Met dit plan is voorzien in 50 van deze 51 woningen.

De raad heeft ook voldoende onderbouwd dat er een kwalitatieve behoefte bestaat aan de nieuwe woningen en dat het plan binnen het Kwalitatief Woonprogramma past. De raad heeft in paragraaf 3.4.2 van de plantoelichting de kwalitatieve behoefte onderbouwd en in het deskundigenbericht staat dat geen aanleiding bestaat om in twijfel te trekken dat de woningtypen die het plan mogelijk maakt aansluiten bij de behoefte. De Afdeling ziet in wat MDE Machinebouw en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat dit onjuist is. In het Regionaal Woningbouwprogramma van 25 juni 2015 staat dat alle woningbouwprojecten worden getoetst op drie punten, namelijk de planstatus, de urgentie en het programma (woonmilieu, prijs en woningtype). Het punt programma gaat over de kwalitatieve behoefte. Een score "groen" voor het punt programma betekent dat in het project woningen worden gerealiseerd ten behoeve van de extra vraag voor statushouders. In het plangebied worden geen woningen gerealiseerd specifiek voor statushouders. Het plan scoort daarom op het punt programma niet "groen" maar "geel". Dat betekent echter niet dat dit een knelpunt is en dat er geen kwalitatieve behoefte bestaat aan de nieuwe woningen. Ook de aanduiding "behoud openheid" is geen knelpunt. Deze aanduiding ligt hoofdzakelijk op de gronden ten oosten van het plangebied. Deze aanduiding ligt weliswaar ook voor een klein deel op het plangebied, maar dit is een deel waaraan de bestemming "Groen" is toegekend.

9.7. De Afdeling komt tot de conclusie dat het plan niet in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro op het punt van de behoefte. Ook is het plan niet in strijd met artikel 2.2.1.1 van de Omgevingsverordening Gelderland. Dat betekent dat de betogen van [appellant sub 2A] en MDE Machinebouw en anderen hierover niet slagen.

De Afdeling zal hierna beoordelen of de raad voldoende heeft gemotiveerd dat de nieuwe woningen niet binnen bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd.

Alternatieve locaties

10. [appellant sub 2A] betoogt dat de raad had moeten kiezen voor een alternatieve locatie binnen bestaand stedelijk gebied of zo nodig buiten bestaand stedelijk gebied. Volgens hem

zijn er voldoende kleine inbreidingslocaties aanwezig om in de geconstateerde behoefte te voorzien, anders dan de raad stelt. [appellant sub 2A] heeft gewezen op vijf locaties. Ten eerste heeft [appellant sub 2A] gewezen op "De Leede" in Kesteren. Volgens hem kunnen op die locatie 75 woningen worden gerealiseerd.

Ten tweede heeft hij gewezen op "De Hoef" in Ochten. Deze locatie biedt weliswaar geen ruimte voor 50 woningen, maar volgens [appellant sub 2A] kan op deze locatie wel in een gedeelte van de woningbehoefte worden voorzien.

Ten derde heeft hij gewezen op de voetbalvelden aan de zuidwestzijde van Echteld en de onbebouwde gronden langs de N323 ten zuiden en ten westen van de voetbalvelden. Een verplaatsing van de voetbalvelden ligt volgens hem voor de hand, omdat deze diep de kern in steken. Dat is niet ideaal, gelet op de overlast. Ook heeft de voetbalvereniging op de huidige locatie geen uitbreidingsmogelijkheden.

Ten vierde heeft [appellant sub 2A] gewezen op de locatie ten noorden van de spoorlijn en ten westen van de Voorstraat. Deze locatie ligt volgens [appellant sub 2A] in bestaand stedelijk gebied, omdat de locatie door verspreide bebouwing en de N323 wordt omsloten en tot de "dorpstree" wordt gerekend. Op deze locatie wordt het volgens hem karakteristieke zuidoostelijke gedeelte van Echteld met openheid niet aangetast.

Tot slot heeft [appellant sub 2A] gewezen op de locatie tussen de Voorstraat en het Laantje naar Parijs. Deze locatie heeft volgens hem geen bijzondere waarden en bebouwing op deze locatie sluit logisch aan op de kern, anders dan op de locatie Broedershof. Ook wordt op deze locatie het karakteristieke zuidoostelijke gedeelte van Echteld met openheid niet aangetast.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor de locatie Broedershof. De raad heeft erop gewezen dat deze locatie in de structuurvisie de aanduiding "ontwikkelingsrichting wonen tot 2020" heeft gekregen. Ook heeft de raad erop gewezen dat in de Toets Ladder is geconcludeerd dat een gedeelte van de woningen waaraan behoefte bestaat op uitbreidingslocaties gerealiseerd moet worden. Volgens de Toets Ladder zijn binnen het bestaand stedelijk gebied van de gemeente meerdere woningbouwlocaties in ontwikkeling dan wel recent tot ontwikkeling gebracht. Andere grote braakliggende locaties in het bestaand stedelijk gebied zijn volgens de Toets Ladder niet beschikbaar. Er zijn wel enkele kleine inbreidingslocaties beschikbaar, maar deze locaties zijn volgens de Toets Ladder te klein om daarop 50 woningen te realiseren.

10.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid niet hoefde te kiezen voor de locatie "De Leede", gezien de toelichting van de raad over deze locatie. De raad heeft gezegd dat op deze locatie al woningen staan van de Stichting Woningbeheer Betuwe (hierna: SWB). SWB is volgens de raad bezig om haar woningbestand te vernieuwen en soms kunnen er dan meer woningen worden toegevoegd. De woningen die dan zouden worden toegevoegd zijn per definitie sociale-huurwoningen. Dit plan heeft volgens de raad een heel andere opzet, waardoor de locatie niet geschikt is. Daarnaast zijn de plannen van SWB nog niet concreet. Het is niet duidelijk wanneer de locatie onder handen gaat worden genomen en het is niet duidelijk of de bestaande woningen worden gesloopt waardoor de locatie zou kunnen worden verdicht.

10.3. De raad hoefde in redelijkheid ook niet te kiezen voor de locatie "De Hoef". De raad heeft verklaard dat deze locatie ruimte biedt voor 10 woningen. Dat is een ontwikkeling van een andere omvang dan het plan waar het in dit geval om gaat. Bovendien heeft de raad gezegd dat de locatie van zes verschillende eigenaren is, die nog geen plannen hebben, en

dat de locatie niet te koop staat.

10.4. Verder hoefde de raad in redelijkheid niet te kiezen voor de locatie van de voetbalvelden. De raad heeft gezegd dat deze velden niet beschikbaar zijn voor woningbouw, omdat geen voornemen bestaat de voetbalvelden te sluiten of te verplaatsen en dat veel waarde wordt gehecht aan het behoud van bestaande open groene plekken en speelvoorzieningen in Echteld. Bovendien volgt uit de structuurvisie dat deze voetbalvelden een belangrijke, sociaal bindende functie vormen voor Echteld. Daardoor zijn de voetbalvelden volgens de raad geen geschikte alternatieve locatie. De Afdeling vindt dit standpunt redelijk.

10.5. De raad heeft zich verder terecht op het standpunt gesteld dat de locatie ten noorden van de spoorlijn en ten westen van de Voorstraat buiten bestaand stedelijk gebied ligt, gezien de ligging en openheid van de locatie. Ook de locatie tussen de Voorstraat en het Laantje naar Parijs ligt buiten bestaand stedelijk gebied.

10.6. De Afdeling komt tot de conclusie dat de raad deugdelijk heeft gemotiveerd dat de nieuwe woningen niet binnen bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd. Het plan is dus niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro op het punt van alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied.

De Afdeling kan nu niet beoordelen of de raad in redelijkheid ervan heeft kunnen afzien te kiezen voor één van de twee locaties buiten bestaand stedelijk gebied die [appellant sub 2A] heeft genoemd. Of dat het geval is, hangt namelijk ook af van de vraag of woningbouw op de locatie "Broedershof" ruimtelijk aanvaardbaar is gelet op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de fruitboomgaarden rondom deze locatie. Zoals hierna zal worden besproken, heeft de raad niet deugdelijk onderbouwd dat een kleinere afstand dan 50 m kan worden aangehouden tussen de nieuwe woningen en deze fruitboomgaarden.

Spuitzones

11. [appellant sub 1], MDE Machinebouw en anderen en [appellante sub 4] betogen dat in het plan onvoldoende afstand wordt aangehouden van de woningen tot hun fruitboomgaarden. Volgens hen kan de raad afwijking van de gebruikelijke richtafstand van 50 m tussen fruitboomgaarden en woningen niet onderbouwen met behulp van het rapport "Driftblootstelling van omstanders en omwonenden door boomgaard bespuitingen" (PRI-rapport 609, mei 2015), van Wageningen University & Research (hierna: rapport PRI 2015). Dit rapport biedt namelijk geen deugdelijk basis voor locatiespecifiek onderzoek. Volgens MDE Machinebouw en anderen zou voor hoogstamboomgaarden zelfs een richtafstand van 100 m moeten worden aangehouden, omdat volgens de STAB met de huidige kennis niet met zekerheid valt vast te stellen dat een afstand van 50 m toereikend is bij een hoogstamboomgaard, zoals op hun perceel.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij met locatiespecifiek onderzoek voldoende heeft onderbouwd dat kortere afstanden dan 50 m toereikend zijn tussen de nieuwe woningen en de fruitboomgaarden van appellanten. De raad wijst op de door De Roever Omgevingsadvies gemaakte beoordeling over de spuitzones van omliggende fruit- en boomtelers. Deze beoordeling staat uitgewerkt in de notitie "Beoordeling spuitzones; Broedershof te Echteld", van 22 december 2016 (hierna: Notitie Spuitzones) die de raad ten grondslag heeft gelegd aan het plan. Ook heeft De Omgevingsjurist naar aanleiding van ingediende zienswijzen de spuitzonering in het bestemmingsplan nader beschouwd in de notitie "Onderbouwing spuitzonering Broedershof" van 23 maart 2018, bijlage 17 bij de plantoelichting (hierna: het Spuitzone-onderzoek). In deze onderzoeken is gebruik gemaakt

van het rapport PRI 2015. Dat rapport biedt volgens de raad een solide basis voor locatiespecifiek onderzoek. Verder wijst de raad op het briefrapport "Sputzone bestemmingsplan Broedershof" van 19 april 2019 van SPA WNP ingenieurs (hierna: SPA). SPA heeft daarbij gebruik gemaakt van een rekenkundige formule die gebaseerd is op het rapport "Onderzoek naar driftblootstelling bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Tholen" (PRI rapport 441, maart 2012) van Wageningen University & Research (hierna: rapport PRI 2012). SPA concludeert dat kortere afstanden dan 50 m toereikend zijn, indien het plan op enkele punten wordt aangepast. Het rapport PRI 2012 biedt volgens de raad een solide basis voor locatiespecifiek onderzoek. De raad heeft de Afdeling verzocht om het plan zo nodig zelf in de zaak voorziend aan te passen op basis van het briefrapport van SPA.

11.2. De gronden van [appellant sub 1] zijn opgenomen in het bestemmingsplan "Buitengebied Dodewaard en Echteld" en hebben de bestemming "Agrarisch". De gronden zijn bestemd voor grondgebonden agrarische productie. De bestemming "Agrarisch" laat fruit- en/of boomteelt toe. De afstand tussen het perceel van [appellant sub 1] waar fruit- en/of boomteelt mogelijk is en de in deze zaak relevante gronden binnen het plangebied met de bestemming "Wonen" bedraagt ongeveer 22 m.

MDE Machinebouw en anderen hebben op hun perceel een hoogstamboomgaard met naar schatting 24 perenbomen. Deze perenbomen staan in twee rijen langs de oostelijke grens van het plangebied. Hoewel de peren hobbymatig worden geteeld gebruiken MDE Machinebouw en anderen voor het bespuiten van de bomen met gewasbeschermingsmiddelen de professionele machines die ter plaatse door MDE Machinebouw vervaardigd worden. De gronden van MDE Machinebouw en anderen mogen op basis van de bestemming die daaraan is toegekend worden gebruikt voor fruitteelt. De gronden met de bestemming "Wonen" in het plan liggen op ongeveer 15 m van de perceelgrens van de gronden van MDE Machinebouw en anderen.

Het perceel van [appellante sub 4] is opgenomen in het bestemmingsplan "Buitengebied Dodewaard en Echteld" en heeft de bestemming "Agrarisch met waarden - 1" en de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorisch waardevol gebied". Het gebruik van de gronden voor de fruitteelt is toegestaan binnen de bestemming "Agrarisch met waarden - 1". De aanwezigheid van de boomgaard en boomkwekerij is aangemerkt als landschappelijke waarde. De dubbelbestemming laat fruitteelt toe. De afstand tussen de plandelen met een woonbestemming en het perceel van [appellante sub 4] bedraagt ongeveer 14 m. Ter hoogte van het meest westelijk gelegen deel van het perceel van [appellante sub 4] bedraagt de afstand tussen zijn perceel en het plandeel met een woonbestemming ongeveer 10 m.

11.3. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat in het algemeen een afstand van 50 m tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt niet onredelijk wordt geacht. Het is mogelijk deze afstand te verkleinen indien daaraan een deugdelijke motivering ten grondslag ligt. Die motivering moet gebaseerd zijn op een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek. Zie bijvoorbeeld onder 7 van de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:855](#) (Houten).

De Afdeling laat in het midden of voor hoogstamboomgaarden een grotere richtafstand dan 50 m zou moeten worden aangehouden, zoals MDE Machinebouw en anderen betogen, omdat dat niet uitmaakt in deze zaak. De raad moet toch al motiveren waarom de afstanden tussen de nieuwe woningen en de hoogstamboomgaarden van [appellant sub 1] en MDE Machinebouw aanvaardbaar zijn, omdat die afstanden onder de 50 m liggen.

11.4. In haar deskundigenbericht wijst de STAB erop dat uit de Notitie Sputzones volgt dat

bij de beoordeling is uitgegaan van het rapport PRI 2015.

In het rapport PRI 2015 is gekeken naar de depositie van gewasbeschermingsmiddelen op bepaalde afstanden vanaf de buitenste bomenrij bij een ongunstige windrichting. Hierbij is uitgegaan van verschillende spuihoogtes en spuittechnieken en is een onderscheid gemaakt tussen de bespuiting van kale fruitbomen en van bladdragende fruitbomen. Ook is gekeken naar het effect van driftreducerende beplanting tussen de boomgaard en de gevoelige functie. In het rapport PRI 2015 zijn 12 verschillende praktijksituaties onderscheiden waarvoor de benodigde afstand vanaf de laatste bomenrij tot aan een gevoelige functie is bepaald, waarbij geen overschrijding van het blootstellingseindpunt op de huid voor de stof captan - de stof met het hoogste gezondheidsrisico - plaatsvindt.

In de Notitie Spuitzones zijn de boomgaarden aan de noord-, oost-, en zuidzijde van het plangebied beschreven. Op grond daarvan is beoordeeld welke van de 12 praktijksituaties uit het rapport PRI 2015 van toepassing is en of wordt voldaan aan de minimale afstanden uit dat rapport. Volgens de Notitie Spuitzones is sprake van een acceptabel niveau van driftblootstelling en is geen sprake van een belemmering voor de omliggende boomgaarden.

Ook in het Spuitzone-onderzoek zijn de locaties aan de verschillende zijden van het plangebied beschreven en is beoordeeld welke van de 12 praktijksituaties uit het rapport PRI 2015 van toepassing is. Vervolgens is beschouwd of voldaan wordt aan de minimale afstanden uit dat rapport. Het Spuitzone-onderzoek komt tot de conclusie dat de afstanden tussen de nieuwe woningen en de fruitboomgaarden van appellanten toereikend zijn.

11.5. De raad heeft naar aanleiding van het deskundigenbericht het briefrapport van SPA overgelegd. [appellant sub 1], MDE Machinebouw en anderen en [appellante sub 4] hebben de formule van SPA betwist. Volgens hen is onduidelijk of de formule van SPA wel wetenschappelijk onderbouwd is. De Afdeling heeft naar aanleiding van het rapport van SPA de STAB verzocht in een nader deskundigenbericht een aantal vragen te beantwoorden over het briefrapport van SPA. De raad heeft naar aanleiding van het nadere deskundigenbericht een reactie van SPA overgelegd waarin SPA uitgebreid reageert op het nadere deskundigenbericht. SPA heeft daarin gesteld dat de rapporten PRI 2012 en 2015 een deugdelijke basis vormen voor locatiespecifiek onderzoek. De Afdeling heeft de STAB verzocht in een tweede nader deskundigenbericht te reageren op de reactie van SPA. De raad heeft een reactie van SPA op het tweede nadere deskundigenbericht overgelegd.

Zijn de Notitie Spuitzones en het Spuitzone-onderzoek deugdelijk?

12. De Afdeling moet in eerste instantie het plan beoordelen zoals dat door de raad is vastgesteld. De Notitie Spuitzones en het Spuitzone-onderzoek zijn ten grondslag gelegd aan het vastgestelde plan, zodat de Afdeling eerst zal beoordelen of deze onderzoeken deugdelijk zijn. Daarvoor is het nodig de vraag te beantwoorden of het rapport PRI 2015 een deugdelijke grondslag vormt voor locatiespecifiek onderzoek, omdat in die onderzoeken gebruik is gemaakt van het rapport PRI 2015.

12.1. De Afdeling heeft al in twee eerdere uitspraken een oordeel gegeven over de deugdelijkheid van rapport PRI 2015. In haar hiervoor al genoemde uitspraak van 30 maart 2016 in de zaak Houten heeft de Afdeling - kort samengevat - naar aanleiding van deskundigenbericht van de STAB in die zaak overwogen dat het rapport PRI 2015 voor een belangrijk deel is gebaseerd op een niet gepubliceerd rapport van PRI uit 2014. Het gaat daarbij vooral om de relatie tussen de verspreidingscurve naar de grond die PRI hanteert en de verspreiding naar de lucht. Omdat het rapport van PRI uit 2014 niet is gepubliceerd is het niet verifieerbaar en kan het niet worden gebruikt als onderbouwing van de driftcurve naar de

lucht in het rapport PRI 2015. Als onderbouwing van die driftcurve blijft dan alleen een presentatie van een workshop uit 2007 in Barcelona over, wat niet als robuuste onderbouwing kan worden aangemerkt. De Afdeling is daarom tot het oordeel gekomen dat het rapport PRI 2015 geen deugdelijke grondslag vormde voor het locatiespecifieke onderzoek in die zaak.

In de uitspraak van 6 juni 2018 over de zaak Wijchen, [ECLI:NL:RVS:2018:1741](#), kwam de Afdeling ook tot het oordeel dat het rapport PRI 2015 geen deugdelijke grondslag vormde voor het locatiespecifieke onderzoek in die zaak. De derde-belanghebbende in die zaak had erop gewezen dat het rapport van PRI uit 2014 beschikbaar is geweest ten behoeve van internationale onderzoeken en publicaties in de tijdschriften "Aspects of Applied Biology" en "Biosystems Engineering". Volgens het deskundigenbericht van de STAB in die zaak was de drift naar de lucht in het rapport PRI 2015 gebaseerd op het rapport van PRI uit 2014 en maar op één afstand (7,5 m vanaf de laatste bomenrij) gemeten. De afname in concentraties op grotere afstanden is afkomstig uit de presentatie van de hiervoor al genoemde workshop uit 2007. Verder stond in het deskundigenbericht dat uit de publicaties waarop de derde-belanghebbende heeft gewezen blijkt dat de hoeveelheid gegevens over de drift van gewasbeschermingsmiddelen sinds 2014 niet is toegenomen en dat er nog significante lacunes in kennis zijn. Die lacunes in kennis maken het vooralsnog niet mogelijk om voorspellende modellen te ontwikkelen of betrouwbare inschattingen te doen voor de drift van gewasbeschermingsmiddelen. De desbetreffende artikelen zijn weliswaar geschreven door meerdere auteurs zodat mag worden aangenomen dat er sprake zal zijn geweest van onderlinge controle op de juistheid van de verschillende bijdragen, maar dit was volgens de STAB niet aan te merken als peer review, omdat in dat geval een toetsing door onafhankelijke deskundigen moet plaatsvinden. Dat is hier niet gebeurd.

12.2. In haar reacties heeft SPA gesteld dat het rapport PRI 2015 wel een deugdelijke grondslag vormt voor locatiespecifiek onderzoek. De drift naar de lucht is gemeten met twee meetmasten op één afstand (7,5 m vanaf de laatste bomenrij). Om de drift naar de lucht op grotere afstanden dan 7,5 m te kunnen beoordelen is in het rapport PRI 2015 gebruik gemaakt van metingen van enkelrij bespuitingen. In die metingen zijn een aantal bomenrijen bespoten met gewasbeschermingsmiddelen, waarbij de bespoten rij steeds verder naar 'binnen' lag. Ook is de spuitrichting gevarieerd. Daarmee ontstaan volgens SPA dus toch relevante metingen op verschillende afstanden, niet slechts op die genoemde 7,5 m. De metingen zijn uitgevoerd in zowel een periode waarin de bomen bladeren hebben als een periode waarin de bomen kaal zijn. SPA heeft voor haar formule gebruik gemaakt van de metingen in de periode dat de bomen kaal zijn. SPA heeft er verder op gewezen dat in de definitieve versie van het rapport PRI 2015 een verwijzing naar het rapport van PRI uit 2014 is vervangen door een verwijzing naar een artikel dat wel is gepubliceerd. Het gaat om een artikel dat in 2014 is gepubliceerd in het tijdschrift "Aspects of Applied Biology".

12.3. De Afdeling ziet in de reacties van SPA geen aanleiding om nu anders te oordelen over de deugdelijkheid van het rapport PRI 2015 dan in de zaken Houten en Wijchen. Tijdens de tweede zitting heeft de STAB verklaard dat op basis van metingen van enkelrij bespuitingen niet goed kan worden vastgesteld wat de drift naar de lucht is vanaf de laatst bespoten bomenrij op grotere afstanden dan 7,5 m. Tussen het meetpunt en de bespoten bomenrij liggen dan nog andere bomenrijen. De tussenliggende bomenrijen die niet worden bespoten kunnen als windhagen functioneren die gewasbeschermingsmiddelen afvangen. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit kritiekpunt van de STAB onjuist is. Weliswaar heeft SPA voor haar formule gebruik gemaakt van de metingen in de periode dat de bomen kaal zijn, maar dat neemt niet weg dat tussenliggende bomenrijen ook in die periode als windhaag

kunnen functioneren. Ook SPA zelf gaat ervan uit dat een kale windhaag nog driftreducerend werkt. Over het artikel dat in 2014 is gepubliceerd in het tijdschrift "Aspects of Applied Biology" overweegt de Afdeling dat die publicatie al is beoordeeld door de STAB en de Afdeling in de zaak Wijchen. De Afdeling zag in die publicatie geen aanleiding voor het oordeel dat het rapport PRI 2015 een deugdelijke grondslag vormde voor locatiespecifiek onderzoek, omdat uit onder meer die publicatie bleek dat er nog significante lacunes in kennis waren over de drift van gewasbeschermingsmiddelen. De Afdeling ziet geen aanleiding om hier nu anders over te oordelen. De raad heeft betoogd dat dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat gevoelige functies mogelijk maakt in de omgeving van agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt niet vereist is dat volledige wetenschappelijke zekerheid bestaat over de gevolgen van dat gebruik. Anders dan de raad in feite bepleit staat het hem niet vrij afstanden kleiner dan 50 m te accepteren zonder grondig onderzoek. Als een gemeenteraad een kortere afstand dan 50 m wil hanteren tussen gevoelige functies en fruitboomgaarden, moet hij dat in ieder geval deugdelijk motiveren op basis van een zorgvuldig en op de locatie toegesneden onderzoek. Aan dat onderzoek moeten hoge eisen worden gesteld, want gewasbeschermingsmiddelen kunnen ernstige negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid van mensen.

12.4. Het voorgaande betekent dat de Notitie Spuitzones en het Spuitzone-onderzoek niet deugdelijk zijn om neerwaartse afwijking van de gebruikelijke 50-m-eis te rechtvaardigen. Deze onderzoeken zijn gebaseerd op het rapport PRI 2015 dat zelf geen deugdelijke grondslag vormt voor locatiespecifiek onderzoek. De betogen van [appellant sub 1], MDE Machinebouw en anderen en [appellante sub 4] slagen.

Kan de Afdeling op basis van het briefrapport van SPA zelf in de zaak voorzien het plan aanpassen?

13. Omdat de Notitie Spuitzones en het Spuitzone-onderzoek niet deugdelijk zijn, zal de Afdeling beoordelen of zij op basis van het briefrapport van SPA zelf in de zaak voorzien het plan kan aanpassen. Daarvoor moet de vraag worden beantwoord of de formule die SPA heeft gebruikt in haar briefrapport voldoende onderbouwd is. SPA heeft in haar briefrapport gebruik gemaakt van een formule die gebaseerd is op het rapport PRI 2012 en daaraan drie correctiefactoren toegevoegd. Het gaat om correctiefactoren voor de driftbeperkende uitvoering van spuitdoppen, het gebruik van een mengsel van gewasbeschermingsmiddelen en windhagen. De Afdeling zal eerst beoordelen of het rapport PRI 2012 een deugdelijke grondslag vormt voor locatiespecifiek onderzoek en daarna of SPA mocht uitgaan van de correctiefactoren die zij heeft gebruikt.

13.1. De Afdeling is van oordeel dat het rapport PRI 2012 geen deugdelijke grondslag vormt voor locatiespecifiek onderzoek. In het nadere deskundigenbericht staat dat bij bestudering van het rapport PRI 2012 blijkt dat hierin dezelfde beoordeling van de driftblootstelling is opgenomen als in het rapport PRI 2015. Het rapport PRI 2015 wijkt in zoverre af van het rapport PRI 2012 dat er meer meetgegevens zijn meegenomen in de beoordeling en dat er meer aandacht is besteed aan de gevolgen van driftreducerende technieken, met name spuitdoppen. De onderbouwing van de relatie die in het rapport PRI 2015 wordt gelegd tussen de gemeten driftdepositie en de driftblootstelling door de lucht, is echter gelijk aan die in het rapport PRI 2012. De STAB komt daarom tot de conclusie dat de ongeschiktheid van het rapport PRI 2015 als onderbouwing voor de beoordeling van de driftblootstelling van omwonenden ook geldt voor het rapport PRI 2012. De raad heeft niet betwist dat in de beide rapporten de drift van gewasbeschermingsmiddelen naar de lucht op dezelfde wijze is onderzocht en beoordeeld.

Overigens stelt de Afdeling vast dat SPA in haar briefrapport rekening heeft gehouden met de veiligheidsmarges in het rapport PRI 2012. In het nadere deskundigenbericht staat dat in de rapporten van PRI concentraties van gewasbeschermingsmiddelen als percentages van de toelaatbare belasting zijn weergegeven op afstanden met intervallen van een aantal meter. In het rapport PRI 2012 is een interval van 10 m aangehouden. Daarvoor is bewust gekozen om veiligheidsmarges in te bouwen. SPA heeft in haar briefrapport de uitkomsten van de formule naar boven afgerond door de berekende spuitzones naar boven af te ronden in afstandsstappen van 10 m. De STAB heeft op de zitting bevestigd dat met een afronding naar boven bij de berekening van de spuitzones rekening wordt gehouden met de veiligheidsmarges in de rapporten van PRI. Die veiligheidsmarges die SPA hanteert (10-m-stappen) zijn dus op zichzelf niet problematisch.

13.2. De Afdeling is verder van oordeel dat SPA mocht uitgaan van de correctiefactor voor de driftbeperkende uitvoering van spuitdoppen. In het nadere deskundigenbericht staat dat de driftbeperkende uitvoering van spuitdoppen wettelijk is voorgeschreven in het Activiteitenbesluit milieubeheer, zodat het correct is om in de beoordeling rekening te houden met de driftreducerende werking van de toe te passen spuitdoppen.

13.3. Ook mocht SPA uitgaan van de correctiefactor voor het gebruik van een mengsel van gewasbeschermingsmiddelen. In het nadere deskundigenbericht staat dat SPA een correctiefactor van 2 heeft gehanteerd voor het gebruik van een mengsel van gewasbeschermingsmiddelen en dat dit een vaker toegepaste veiligheidsfactor is. Die correctiefactor houdt in dat de mogelijkheid dat een mengsel van middelen wordt gebruikt zo wordt verwerkt in de berekeningen, dat veiligheidshalve wordt uitgegaan van een dubbele dosis. De STAB wijst erop dat het RIVM in een recente rapportage te kennen heeft gegeven dat meer onderzoek nodig is naar de samenloop van verschillende gewasbeschermingsmiddelen. In de reactie van SPA op het tweede deskundigenbericht staat dat uit onderzoek tot nu toe volgt dat bij gecombineerd gebruik van middelen niet of nauwelijks sprake is van cumulatie of versterkende factoren. Uit dat onderzoek volgt dat in 95% van de gevallen het gezondheidsrisico minder dan een factor 2 toeneemt door gelijktijdige blootstelling aan meerdere middelen. Het 95-percentiel wordt in gezondheidsonderzoek als veilige maat voor risico's aan piekblootstellingen gehanteerd. Volgens SPA is een correctiefactor van 2 daarom op dit moment voor de gangbare praktijksituaties voldoende om met onzekerheden over de effecten van een mengsel van gewasbeschermingsmiddelen rekening te houden. De STAB heeft dit bevestigd.

13.4. De Afdeling is vervolgens van oordeel dat SPA de correctiefactor voor het gebruik van windhagen onvoldoende heeft onderbouwd. In het nadere deskundigenbericht staat dat SPA in haar formule een correctiefactor heeft opgenomen voor het gebruik van windhagen. SPA is ervan uitgegaan dat windhagen de drift naar de lucht met 75 tot 95% reduceren. SPA heeft deze percentages volgens de STAB op zeer weinig informatie gebaseerd. In het briefrapport van SPA zijn deze percentages alleen gebaseerd op het onderzoek "De invloed van een windhaag op emissies bij fruitteeltspuiten", van Porskamp en anderen uit 1994. Dat onderzoek is volgens de STAB geen robuuste onderbouwing voor de gehanteerde reductiepercentages. In de eerste plaats is dat het geval omdat het onderzoek op bepaalde punten een vreemd resultaat laat zien. Om de effectiviteit van windhagen te onderzoeken, zijn in dat onderzoek op drie data metingen verricht voor en achter een windhaag bij een fruitboomgaard en in een open stuk zonder windhaag. Vervolgens zijn reductiepercentages berekend door de situaties met en zonder haag met elkaar te vergelijken. Maar op twee data zijn voor de windhaag lagere emissies van gewasbeschermingsmiddelen gemeten dan op dezelfde plaats in het open stuk zonder windhaag. In het onderzoek wordt daarvoor een

mogelijke verklaring gegeven, maar daar is volgens de STAB nader onderzoek naar nodig; die mogelijke verklaring is dus speculatief. De raad heeft aangevoerd dat latere onderzoeken het onderzoek van Porskamp en anderen bevestigen, maar hij heeft dat niet met stukken onderbouwd. In de tweede plaats is het onderzoek van Porskamp en anderen volgens de STAB geen robuuste onderbouwing voor de gehanteerde reductiepercentages in de situatie van het bestemmingsplan, omdat de windhaag in dat onderzoek hoger was dan de fruitbomen, terwijl in dit geval de windhagen niet hoger zullen zijn dan de fruitbomen van appellanten. Ook de raad heeft op de zitting gezegd dat SPA doorgaans adviseert een windhaag te planten die 1 m hoger is dan de fruitbomen.

13.5. De Afdeling komt tot de conclusie dat het briefrapport van SPA niet deugdelijk is voor rechtvaardiging van de neerwaartse afwijking van de gebruikelijke 50-m-eis, omdat de formule van SPA niet voldoende onderbouwd is. Dat betekent dat het briefrapport van SPA geen basis biedt voor de Afdeling om zelf in de zaak voorzien het plan aan te passen.

14. In het briefrapport van SPA en het nadere deskundigenbericht is ook ingegaan op de locatiespecifieke omstandigheden, zoals de ligging van sloten en de hoogte van de fruitbomen. Omdat de formule van SPA niet voldoende onderbouwd is, is het niet nodig om te beoordelen of in het briefrapport van SPA correct rekening is gehouden met de locatiespecifieke omstandigheden.

Geluid

15. MDE Machinebouw en anderen vrezen dat de nieuwe woningen hun bedrijfsvoering zullen beperken vanwege de geluidemissie van hun bedrijf op de nieuwe woningen. MDE Machinebouw en anderen hebben Peutz verzocht te onderzoeken in hoeverre het door De Roever Omgevingsadvies opgestelde rapport "Akoestisch onderzoek industrielawaai" van 3 januari 2017 volledig en juist is. Dat rapport is door de raad ten grondslag gelegd aan het plan. MDE Machinebouw en anderen stellen dat uit de notitie van Peutz van 31 juli 2018 en de reactie van Peutz op het deskundigenbericht blijkt dat het akoestisch onderzoek niet deugdelijk is. In het akoestisch onderzoek is de geluidbelasting op een te lage hoogte berekend, gelet op de maximale bouwhoogte van de nieuwe woningen en de ophogingen van het maaiveld. Ook is in het akoestisch onderzoek onvoldoende rekening gehouden met de bedrijfsvoering van MDE Machinebouw, omdat de geluidbelasting van het bedrijf in de huidige en de toekomstige situatie zwaar wordt onderschat. MDE Machinebouw en anderen wijzen op meldingen van 23 december 2017, 3 januari 2018 en 9 april 2018 die in het kader van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn gedaan. Zij stellen verder dat de bestaande woningen in de omgeving niet maatgevend zijn voor de uitbreidingsmogelijkheden van MDE Machinebouw, anders dan waarvan in het akoestisch onderzoek is uitgegaan. MDE Machinebouw en anderen wijzen in dit verband op de opmerkingen van Peutz dat in het akoestisch onderzoek ten onrechte niet de geluiduitstraling van het dak en de gevels is beschouwd en dat de grenswaarde voor de nieuwbouwwoningen in de avond 5 dB(A) lager is dan de grenswaarde voor de bestaande woningen.

MDE Machinebouw en anderen voeren verder aan dat de raad ten onrechte een richtwaarde van 60 dB(A) heeft gehanteerd voor het maximale geluidniveau op de gevels van de nieuwe woningen in de nachtperiode in plaats van de richtwaarde van 55 dB(A) daarvoor in stap 2 van de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure).

Tot slot voeren MDE Machinebouw en anderen aan dat, gelet op de kanttekeningen van Peutz, het Cauberg Huygen-rapport van 21 maart 2018 uitgaat van een te kleine bijdrage van

MDE Machinebouw aan de cumulatieve geluidbelasting op de woningen.

15.1. De raad heeft de VNG-brochure als leidraad gehanteerd voor de toegepaste milieuzonering. De machinefabriek van MDE Machinebouw valt in de categorie "Machine- en apparatenfabrieken inclusief reparatie; groter dan, of gelijk aan 2.000 m²". De omgeving van het plangebied wordt door de raad getypeerd als rustige woonwijk. De bepalende richtafstand bij deze categorie, namelijk die voor geluid, in een rustige woonwijk bedraagt 200 m. De kortste afstand tussen de gronden met de bestemming "Wonen" in dit plan en de gronden van MDE Machinebouw met de bestemming "Bedrijf" en de functieaanduiding "Specifieke vorm van bedrijf - machinebouw, handel en reparatie" bedraagt ongeveer 53 m. Omdat niet wordt voldaan aan de richtafstand heeft de raad onderzocht of toch sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat. Daarvoor heeft de raad het akoestisch onderzoek laten opstellen.

15.2. Bij de beoordeling van de geluidbelasting heeft de raad aansluiting gezocht bij het toetsingskader voor geluid in paragraaf B5.3 van de VNG-brochure en de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. De raad heeft het maximale geluidniveau getoetst aan de richtwaarde daarvoor in stap 3 van dit toetsingskader. Die richtwaarde komt overeen met de geluidnormen voor het maximale geluidniveau in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer is bepaald dat het maximale geluidniveau op de gevels van gevoelige gebouwen in de nachtperiode niet meer dan 60 dB(A) mag bedragen. In de VNG-brochure staat dat het bevoegd gezag bij stap 3 moet motiveren waarom het de geluidbelasting in de concrete situatie aanvaardbaar acht, waarbij ook de cumulatie met eventueel al aanwezige geluidbelasting moet worden betrokken.

15.3. Uit het akoestisch onderzoek volgt dat de geluidbelasting op de gevels van de nieuwe woningen op 1,5 m en 5 m hoog is berekend. Het akoestisch onderzoek komt tot de conclusie dat de richtwaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau in stap 2 van het toetsingskader voor geluid in de VNG-brochure niet worden overschreden. Het maximale geluidniveau op 5 m hoogte bedraagt volgens het akoestisch onderzoek 58 dB(A) in de nachtperiode. Daarmee wordt niet voldaan aan de grenswaarde voor het maximale geluidniveau in stap 2 van het toetsingskader voor geluid in de VNG-brochure, maar wel aan de richtwaarde daarvoor in stap 3 en de geluidnormen in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor het maximale geluidniveau.

In het akoestisch onderzoek zijn ook de gevolgen van de nieuwe woningen voor de uitbreidingsmogelijkheden van MDE Machinebouw onderzocht. Volgens het akoestisch onderzoek hebben de nieuwe woningen geen gevolgen voor de uitbreidingsmogelijkheden van MDE Machinebouw, omdat nu al bestaande woningen MDE Machinebouw beperken in haar uitbreidingsmogelijkheden. Die bestaande woningen zijn dus volgens het akoestisch onderzoek maatgevend.

15.4. De Afdeling is van oordeel dat aan het akoestisch onderzoek niet zulke gebreken kleven of dat dit onderzoek zulke leemten in kennis bevat dat de raad dit onderzoek niet heeft kunnen gebruiken voor het plan. In het akoestisch onderzoek is weliswaar de geluidbelasting op de gevels van de nieuwe woningen alleen op de eerste en tweede verdieping (1,5 en 5 m hoog) berekend, terwijl het plan woningen met vier verdiepingen mogelijk maakt. Maar dat doet geen afbreuk aan de conclusies van het akoestisch onderzoek. Naar aanleiding van het beroep van MDE Machinebouw en anderen heeft De Roever Omgevingsadvies een nader rapport uitgebracht waarin de geluidbelasting is berekend op de derde en vierde verdieping (7,5 en 10,5 m hoog). Op de derde en vierde verdieping wordt volgens het nader rapport ook voldaan aan de richtwaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau in stap 2 van de

VNG-brochure, de richtwaarde voor het maximale geluidniveau in stap 3 en de geluidnormen in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het maximale geluidniveau op 7,5 en 10,5 m hoog bedraagt volgens het nadere rapport 59 dB(A) in de nachtperiode.

In het akoestisch onderzoek is uitgegaan van een juiste hoogte van het maaiveld. In het deskundigenbericht staat dat in het akoestisch onderzoek de gebouwen van MDE Machinebouw en de grens van het plangebied zijn gemodelleerd op een plaatselijke maaiveldhoogte van 0,00 m. Dat komt volgens het deskundigenbericht min of meer overeen met de toekomstige situatie, omdat het toekomstige maaiveld in het plangebied ongeveer overeenkomt met het maaiveld ter plaatse van het perceel van MDE Machinebouw. MDE Machinebouw en anderen hebben het deskundigenbericht op dit punt niet betwist.

De STAB gaat in haar deskundigenbericht ook in op de door MDE Machinebouw en anderen genoemde meldingen op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De STAB stelt vast dat de met de meldingen beoogde bedrijfsvoering niet wordt beperkt door de nieuwe woningen. Verder staat in het deskundigenbericht dat de al bestaande woningen eerder een belemmering vormen bij de uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten van MDE dan de nieuwe woningen en dat de bestaande woningen dus maatgevend zijn. De Afdeling ziet in wat MDE Machinebouw en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding om op dit punt aan het deskundigenbericht te twijfelen. Daarbij is van belang dat gebleken is dat de geluidbijdrage voor al bestaande woningen wordt bepaald door de open deur van de inrichting en niet aannemelijk is dat de geluiduitstraling door dichte gevels en het dak hoger is. Daarnaast hebben de bedrijfsgebouwen op het westelijke deel van de inrichting, zoals de STAB stelt, een akoestisch afschermende werking voor de voorziene woningen. Ook is de afstand tussen de inrichting en de nieuwe woningen groter dan de afstand tussen de inrichting en de bestaande woningen aan de Weijenburgsestraat 2 en 4.

15.5. De Afdeling is verder van oordeel dat de raad bij de beoordeling van het maximale geluidniveau in redelijkheid uit heeft kunnen gaan van de geluidnormen daarvoor in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de richtwaarde in stap 3 van het toetsingskader geluid in de VNG-brochure. Daarbij is van belang dat de bedrijfsvoering van MDE Machinebouw niet wordt belemmerd door de nieuwe woningen. Ook is geen sprake van cumulatieve effecten, omdat er geen andere relevante bronnen van industrielawaai in de omgeving zijn en cumulatie bij piekgeluiden niet aan de orde is. Tot slot is van belang dat het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau op de gevels van de nieuwe woningen wel voldoet aan de richtwaarde daarvoor in stap 2 van de VNG-brochure.

15.6. Over het Cauberg Huygen-rapport overweegt de Afdeling dat in het deskundigenbericht wordt ingegaan op de bijdrage van MDE Machinebouw aan de cumulatieve geluidbelasting. Volgens het deskundigenbericht bestaat geen aanleiding om kanttekeningen te plaatsen bij de conclusies van het Cauberg Huygen-rapport. De Afdeling ziet in wat MDE Machinebouw en anderen aanvoeren geen aanleiding om hieraan te twijfelen.

15.7. De Afdeling komt tot de conclusie dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan op het punt van geluid de bestaande bedrijfsvoering en de uitbreidingsmogelijkheden van MDE Machinebouw niet onevenredig zal beperken. Het betoog van MDE Machinebouw en anderen slaagt niet.

Parkeren

16. Volgens [appellant sub 2A] is de parkeerbehoefte als gevolg van het plan ten onrechte niet inzichtelijk gemaakt. Weliswaar kent het plan in artikel 10, lid 10.1, van de planregels een voorwaardelijke verplichting over parkeren, maar volgens [appellant sub 2A] is het niet

duidelijk of binnen het plangebied in voldoende parkeergelegenheid kan worden voorzien, omdat een parkeerbehoefte van 141,8 parkeerplaatsen voor 24 zorgappartementen en 50 grondgebonden woningen reëel is. [appellant sub 2A] wijst erop dat een deel van het plangebied bestemd is voor een wintergroene haag waardoor daar niet kan worden geparkeerd. Ook wijst [appellant sub 2A] erop dat de Ooisestraat, die buiten het plangebied ligt, bij voetbalwedstrijden en kerkdiensten al wordt gebruikt voor parkeren.

16.1. Volgens de raad is een realistisch scenario dat in het plangebied 8 vrijstaande woningen, 8 twee-aaneengebouwde woningen en 34 aaneengebouwde woningen, waarvan 10 sociale-huurwoningen, worden gerealiseerd. Dit komt volgens de raad neer op een parkeerbehoefte van 120 parkeerplaatsen. Uitgaande van het geschetste scenario worden voor 8 vrijstaande woningen, 8 twee-aaneengebouwde woningen en 16 hoekwoningen één parkeerplaats per woning op eigen terrein gerealiseerd, waardoor er volgens de raad 88 parkeerplaatsen resteren die in openbaar gebied moeten worden gerealiseerd. In het plangebied kunnen volgens de raad minimaal 95 parkeerplaatsen worden gerealiseerd, waardoor in het plangebied in de parkeerbehoefte kan worden voorzien.

16.2. In de planregels is het volgende bepaald:

"Artikel 4 Verkeer - Verblijfsgebied

4.1 Bestemmingsomschrijving

4.1.1 Algemeen

De voor 'Verkeer - Verblijfsgebied' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

d. parkeervoorzieningen;

[...]

Artikel 6 Wonen

[...]

6.4 Specifieke gebruiksregels

6.4.1 Parkeren op eigen terrein

a. Een gebruik overeenkomstig deze bestemming ten behoeve van vrijstaande woningen, twee-aaneen gebouwde woningen en hoekwoningen, waarbij voor hoekwoningen geldt dat de zijtuin ten minste 3,2 m breed is, is niet eerder toegestaan dan nadat op het bouwperceel van de betreffende woning ten minste 1 parkeerplaats is aangelegd en in stand wordt gehouden.

b. Het bepaalde in artikel 10.1 is tevens van toepassing.

[...]

Artikel 10 Algemene gebruiksregels

10.1 Parkeervoorzieningen

Een gebruik overeenkomstig de bestemming 'Wonen' is niet eerder toegestaan dan nadat per woning ten minste het volgende aantal parkeerplaatsen zijn aangelegd en in stand worden gehouden:

- * Aaneengebouwde woningen: 2,4 parkeerplaatsen per woning;
- * Zorgappartementen: 1,4 parkeerplaatsen per woning;
- * Twee-aaneen gebouwde woningen: 2,6 parkeerplaatsen per woning;
- * Vrijstaande woningen: 2,7 parkeerplaatsen per woning;
- * Huurhuis, sociale huur: 2 parkeerplaatsen per woning."

16.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat in het plangebied kan worden voorzien in de parkeerbehoefte als gevolg van de nieuwe woningen. Uitgaande van het door de raad weergegeven scenario en de aantallen zoals opgenomen in artikel 10, lid 10.1, van de planregels, bedraagt de parkeerbehoefte 121 parkeerplaatsen in plaats van 120 parkeerplaatsen zoals de raad stelt. Het is realistisch het aantal van 121 parkeerplaatsen als het maximale aantal benodigde parkeerplaatsen te beschouwen, zoals de STAB in het deskundigenbericht zegt. Het plan staat namelijk maximaal 50 woningen in het algemeen toe - inclusief zorgappartementen - en het realiseren van zorgappartementen in plaats van grondgebonden appartementen leidt tot lagere aantallen. Op grond van artikel 6.4.1 van de planregels moet bij vrijstaande woningen, twee-aaneen gebouwde woningen en hoekwoningen met een zijtuin van ten minste 3,2 m breed op het bouwperceel ten minste 1 parkeerplaats worden aangelegd en in stand worden gehouden. De raad gaat ervan uit dat voor alle 16 hoekwoningen deze verplichting geldt. De STAB gaat er in haar deskundigenbericht van uit dat niet alle hoekwoningen zullen beschikken over een zijtuin van ten minste 3,2 m, waardoor niet 88 parkeerplaatsen maar 94 parkeerplaatsen in het openbaar gebied moeten worden gerealiseerd. De Afdeling laat in het midden of het deskundigenbericht op dit punt klopt, omdat dat niet uitmaakt. In het deskundigenbericht wordt namelijk ook de stelling van de raad bevestigd dat in het openbare gebied van het plangebied minimaal 95 parkeerplaatsen kunnen worden gerealiseerd, zodat in het openbare gebied in voldoende parkeerplaatsen voor de nieuwe woningen kan worden voorzien. [appellant sub 2A] heeft het deskundigenbericht op dit punt niet betwist.

Het betoog slaagt niet.

16.4. Met dit oordeel wordt nog geen oordeel uitgesproken over de gevolgen van de planregel die een aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit mogelijk maakt. Dat komt hieronder aan de orde, onder 19.

Vormvrije m.e.r.-beoordeling

17. [appellante sub 4] betoogt dat in de vormvrije m.e.r.-beoordeling ten onrechte niet is ingegaan op mogelijk aanwezige bodemverontreiniging en de milieugevolgen van buiten het plangebied op de nieuwe woningen.

17.1. Het plan maakt de aanleg of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject mogelijk als bedoeld in onderdeel D categorie 11.2 van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage. Niet in geschil is dat de drempelwaarden van kolom 2 behorend bij deze categorie niet worden overschreden en een vormvrije m.e.r.-beoordeling moet worden gemaakt. Deze informele beoordeling moet plaatsvinden aan de hand van de selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de M.e.r.-richtlijn. Als bij deze beoordeling de conclusie wordt getrokken dat de activiteit geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, dan moet dit bij het nemen van het besluit worden gemotiveerd.

17.2. In de vormvrije m.e.r.-beoordeling van 27 maart 2018, opgesteld door SAB adviseurs in

ruimtelijke ontwikkeling, zijn de aspecten archeologie, verkeer, geluid, lucht, natuur, flora, fauna en water beoordeeld. Uit de vormvrije m.e.r.-beoordeling volgt dat belangrijke nadelige milieugevolgen zijn uitgesloten en dat het volgen van een m.e.r.-(beoordelings)procedure niet nodig is.

17.3. De Afdeling overweegt dat in een vormvrije m.e.r.-beoordeling alleen hoeft te worden ingegaan op de gevolgen van een activiteit voor het milieu. In de vormvrije m.e.r.-beoordeling hoefde dan ook niet worden ingegaan op milieugevolgen van buiten het plangebied op de nieuwe woningen. In de vormvrije m.e.r.-beoordeling hoefde ook niet te worden ingegaan op mogelijk aanwezige bodemverontreiniging. In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat in de plantoelichting terecht staat dat op voorhand geen negatieve effecten op het aspect bodem hoeven te worden verwacht, omdat niet hoeft te worden verwacht dat de bouwactiviteiten of het toekomstige gebruik bodemverontreiniging met zich brengen. Het plan is namelijk uitsluitend gericht op de bouw van woningen.

De Afdeling wijst in verband met de door [appellante sub 4] aangevoerde aanwezige bodemverontreiniging op het door Zeeuws-Vlaanderen B.V. in juni 2011 uitgevoerde verkennende en aanvullende bodemonderzoek. Uit dat onderzoek volgt dat in de huidige situatie plaatselijk sprake is van licht of matig verontreinigde bodem vanwege het voorheen gebruikte en inmiddels verboden insecticide DDT. Volgens het onderzoek heeft de aanwezigheid van deze stof in de bodem geen effect op het omliggende milieu.

Het betoog slaagt niet.

Structuurvisie en bouwhoogte

18. [appellant sub 2A] betoogt dat de toegestane bouwhoogten van 11 en 12 m in strijd zijn met de structuurvisie, omdat de zichtlijnen en de openheid van het gebied volgens de structuurvisie behouden moeten blijven. Hij wijst erop dat in het plan een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid is opgenomen voor het verhogen van de bouwhoogten met 10%. Volgens [appellant sub 2A] zal de gestapelde woningbouw met een maximale bouwhoogte van 12 m die mogelijk is aan de noordoostzijde van het plangebied grote gevolgen hebben voor het aanzicht van het dorp komende vanuit IJzendoorn. De enkele verwijzing van de raad naar de verandering in regelgeving zoals het Bouwbesluit 2012 en EPC-normen is volgens [appellant sub 2A] onvoldoende onderbouwing voor een relatief hoge bouwhoogte op deze locatie. [appellant sub 2A] voert verder aan dat het plan stedenbouwkundig niet past en aansluit bij de bebouwing in het dorp. [appellant sub 2A] wijst erop dat de bouwvlakken aan de zijde van de kern, op een enkele uitzondering na, in het bestemmingsplan "Kern Echteld" een maximale bouwhoogte hebben van 8 à 9 m. [appellant sub 2A] stelt dat hij vooral last zal hebben van de woningen langs de Ooijsestraat met een maximale bouwhoogte van 11 m.

MDE Machinebouw en anderen betogen ook dat het plan in strijd is met de structuurvisie. Volgens hen heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt en onvoldoende verzekerd dat de nieuwe woningen zo worden gesitueerd dat het zicht op het historische gebied, waartoe hun boerderij "De Tekkenburg" behoort, zoveel mogelijk behouden blijft. MDE Machinebouw en anderen wijzen in dit verband op de volgens de structuurvisie meest in het oog springende kwaliteit van Echteld, namelijk de entree aan de zuidoostkant. Hier bevinden zich de kerk, het kasteel en landgoed Wijenburg met waardevolle beplanting en de historische lintbebouwing aan de Voorstraat, waarvan de boerderij deel uitmaakt. Deze bebouwing is hoger gelegen en vanuit het buitengebied bestaat hierop direct zicht, wat volgens MDE Machinebouw en anderen in de structuurvisie als bijzondere ruimtelijke kwaliteit is aangeduid. Vooral de toegestane bouwhoogte van de gestapelde woningen speelt volgens

MDE Machinebouw en anderen een rol.

18.1. Aan 4 van de 5 bouwvlakken is de maatvoering "maximum goothoogte (m) = 7" en "maximum bouwhoogte (m) = 11" toegekend. Aan het noordoostelijk gelegen bouwvlak, waarbinnen ook zorgappartementen zijn toegelaten, is de maatvoering "maximum goothoogte (m) = 7" en "maximum bouwhoogte (m) = 12" toegekend.

18.2. In de planregels is het volgende bepaald:

"Artikel 6 Wonen

[...]

6.2 Bouwregels

[...]

6.2.3 Hoofdgebouwen

Voor het bouwen van hoofdgebouwen gelden de volgende regels:

[...]

b. de goot- en bouwhoogte mag niet meer bedragen dan in het bouwvlak, ter plaatse van de aanduidingen 'maximum goothoogte (m)' respectievelijk 'maximum bouwhoogte (m)' is aangegeven;

[...]

Artikel 11

[...]

11.2 Afwijking maten en grenzen

Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van:

a. in het plan genoemde goothoogten, bouwhoogten, oppervlakte- en inhoudsmaten, percentages en afstandseisen, waarbij een overschrijding is toegestaan tot maximaal 10% van de goothoogten, bouwhoogten, oppervlakte- en inhoudsmaten, percentages en afstandseisen;

[...]

11.3 Afwijkingsvoorwaarden

Omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 11.2 kan slechts worden verleend, mits:

a. de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van betrokken en nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad;

b. het straat- en bebouwingsbeeld en de verkeersveiligheidsbelangen niet onevenredig worden geschaad."

18.3. In de structuurvisie staat dat voor Echteld het behoud van het karakteristieke gebied aan de zuidoostzijde voorop staat. Het gaat hierbij om de kerk, het kasteel en landgoed Wijenburg met waardevolle beplanting en de historische lintbebouwing aan de Voorstraat. Het mooie zicht vanuit het buitengebied op deze karakteristieke dient volgens de structuurvisie te worden behouden. In de structuurvisie is aan het gebied ten oosten van

Echteld de aanduiding "behoud openheid" toegekend.

18.4. De Afdeling is van oordeel dat het plan niet in strijd is met de structuurvisie. De nieuwe woningen hebben geen gevolgen voor de openheid van de gronden met de aanduiding "behoud openheid" gelet op de situering van de aanduiding "behoud openheid" en de woonbestemming, zoals de STAB ook in het deskundigenbericht constateert. In het deskundigenbericht staat verder dat de nieuwe woningen niet of nauwelijks van invloed zullen zijn op het zicht vanuit het zuidoosten (vanuit de richting IJzendoorn) op de kerk, het kasteel en landgoed Wijenbug en de lintbebouwing aan de Voorstraat. Vanaf standpunten ten zuiden van de locatie Broedershof zal het zicht op deze karakteristieken volgens het deskundigenbericht wel belemmerd worden, of - afhankelijk van het exacte standpunt - geheel verdwijnen. Maar in de structuurvisie is dit gevolg aanvaard, omdat in de structuurvisie de locatie Broedershof expliciet is aangewezen voor 51 woningen. Ook bij minder hoge bebouwing zal het zicht vanaf standpunten ten zuiden van de locatie Broedershof op de hiervoor vermelde karakteristieken geheel of gedeeltelijk verdwijnen.

18.5. De Afdeling is verder van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de nieuwe woningen in de omgeving passen. Daarbij is van belang dat de maximaal toegelaten goot- en bouwhoogten langs en ten westen van de Ooisestraat variëren van 6 m tot en met 8 m respectievelijk van 7 m tot en met 11 m. De woning van [appellant sub 2A] aan de Ooisestraat mag bijvoorbeeld een bouwhoogte hebben van maximaal 11 m en een goothoogte van maximaal 8 m. Een goot- en bouwhoogte van 7 m respectievelijk 11 m is in de omgeving dus niet ongebruikelijk.

De raad heeft ook in redelijkheid meer gewicht kunnen toekennen aan het belang dat met de nieuwe woningen is gemoeid dan aan het belang van [appellant sub 2A] bij het behoud van een ongestoord uitzicht. Daarbij is van belang dat er geen blijvend recht is op een vrij uitzicht.

18.6. De Afdeling is tot slot van oordeel dat de raad in redelijkheid in het plan een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid heeft kunnen opnemen voor het verhogen van de bouwhoogten met 10%. De raad heeft toegelicht dat hij deze afwijkingsbevoegdheid heeft opgenomen in het plan met het oog op eventuele duurzaamheidseisen die mogelijk in de toekomst gaan worden gesteld. Volgens de raad is deze afwijkingsbevoegdheid, die binnen de gemeente gebruikelijk is, ruimtelijk aanvaardbaar. De Afdeling vindt dat standpunt niet onredelijk.

18.7. De Afdeling komt tot de conclusie dat de betogen van [appellant sub 2A] en MDE Machinebouw en anderen niet slagen.

Aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit

19. [appellant sub 2A] betoogt dat het plan niet-publieksgerichte aan huis verbonden beroeps- en bedrijfsactiviteiten toestaat onder de niet objectieve, niet nader geconcretiseerde en niet nader uitgewerkte voorwaarde dat de activiteiten niet mogen leiden tot een onevenredige aantasting van de verkeersontsluitings- en parkeersituatie ter plaatse. [appellant sub 2A] stelt onder verwijzing naar uitspraken van de Afdeling van 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3151, en 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:132, dat deze wijze van bestemmen, waarbij het gebruik afhankelijk wordt gesteld van een weinig geobjectiveerde nadere afweging die al bij de rechtstreekste bestemming had moeten worden gemaakt rechtsonzeker en onvoldoende handhaafbaar is. [appellant sub 2A] stelt in dit verband dat de definitie van niet-publieksgerichte aan huis verbonden activiteiten niet duidelijk is en kantoren zonder baliefunctie aan huis niet zijn uitgesloten, terwijl voor een dergelijke activiteit een extra parkeerbehoefte van 1,4 parkeerplaats per woning geldt. Daarnaast vreest hij voor de

verkeersaantrekkende werking van de niet-publieksgerichte aan huis verbonden beroeps- en bedrijfsactiviteiten.

19.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij vooraf een belangenafweging heeft gemaakt en het gebruik niet afhankelijk heeft gesteld van een nader afwegingsmoment. De raad stelt dat alleen niet-publieksgerichte aan huis verbonden beroeps- en bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan vanwege het niet-publieksgerichte karakter waardoor niet of nauwelijks een verkeerstoename is te verwachten en bij vaststelling van het plan vast stond dat de activiteiten niet leiden tot onevenredige aantasting van de verkeersontsluitings- en parkeersituatie ter plaatse.

19.2. In de planregels is het volgende bepaald:

"Artikel 1 Begrippen

[...]

1.32 niet-publieksgerichte aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit:

een beroeps- of bedrijfsactiviteit, waarvan de activiteiten niet specifiek publiekgericht zijn, en dat op kleine schaal in een woning en/of de daarbij behorende bijgebouwen wordt uitgeoefend, waarbij de woning in overwegende mate haar woonfunctie behoudt en de desbetreffende activiteit een ruimtelijke uitstraling heeft die in overeenstemming is met de woonfunctie ter plaatse;

[...]

Artikel 6 Wonen

6.1 Bestemmingsomschrijving

[...]

6.1.2 Nadere detaillering van de bestemmingsomschrijving

In het onderstaande is een nadere detaillering opgenomen van het bepaalde in artikel 6.1.1:

a. Niet-publieksgerichte aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit

Binnen deze bestemming is gebruik van een deel van de woning en/of de daarbij behorende bijgebouwen ten behoeve van de uitoefening van een niet-publieksgerichte aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit toegestaan, mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. Maximaal 50 m² van het vloeroppervlak van de woning (begane grond + verdiepingen) met inbegrip van gerealiseerde aan- en uitbouwen en bijgebouwen, mag worden gebruikt voor aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit;
2. Degene die de activiteit in de woning of het daarbij behorende bijgebouw zal uitvoeren, dient tevens de bewoner van de woning te zijn;
3. Activiteiten die vergunningplichtig zijn krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn niet toegestaan;
4. Er mag geen detailhandel plaatsvinden, uitgezonderd een beperkte verkoop als ondergeschikte activiteit en wel in verband met de activiteit;
5. Het gebruik mag niet leiden tot een onevenredige aantasting van de verkeersontsluitings-

en parkeersituatie ter plaatse.
[...]"

19.3. De Afdeling stelt vast dat het plan bij recht niet-publieksgerichte aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteiten mogelijk maakt. In artikel 6.1.2, onder 5, van de planregels is dit gebruik afhankelijk gesteld van een nadere beoordeling van de verkeersontsluitings- en parkeereffecten van de activiteit. Het criterium "niet onevenredig" impliceert een nader afwegingsmoment. Omdat op grond van artikel 6.1.2, onder 5, niet objectief kan worden vastgesteld wanneer sprake is van een onevenredige aantasting van de verkeersontsluitings- en parkeersituatie ter plaatse, is de toetsingsmaatstaf onvoldoende objectief begrensd. Artikel 6.1.2, onder 5, is dus vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

Gevolgen voor het plan

20. De Afdeling zal het hele plan vernietigen. De Afdeling kan niet volstaan met een vernietiging van alleen artikel 6.1.2, onder 5, van de planregels en de plandelen die binnen een afstand van 50 m van de fruitboomgaarden van [appellant sub 1], MDE Machinebouw en [appellante sub 4] liggen. Die plandelen hangen namelijk onlosmakelijk samen met de overige plandelen. Zoals onder 13.5 is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding om zelf in de zaak voorzien het plan aan te passen, omdat het briefrapport van SPA daarvoor geen basis biedt.

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

Het beroep van MDE Machinebouw en anderen tegen het besluit hogere grenswaarden

Ontvankelijkheid

22. De raad stelt zich op het standpunt dat MDE Machinebouw en anderen geen belanghebbenden zijn bij het besluit hogere grenswaarden.

22.1. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:601, heeft overwogen is het besluit tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden vanwege de voorgenomen wijziging of aanleg van een (spoor)weg, of van de voorgenomen bouw van een woning of een ander geluidgevoelig gebouw of terrein, een noodzakelijke voorwaarde om de voorgenomen activiteit, eventueel na het nemen van vervolgbesluiten in het kader van de ruimtelijke ordening, te realiseren. Bij zo'n besluit zijn rechtstreeks de belangen betrokken van iedere persoon die door de realisering van de voorgenomen activiteit rechtstreeks in zijn belangen wordt geraakt.

22.2. De Afdeling is van oordeel dat MDE Machinebouw en anderen belanghebbende zijn bij het besluit hogere waarden. Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat de nieuwe woningen waarvoor het besluit hogere waarden is genomen gevolgen zullen hebben voor de bedrijfsvoering van MDE Machinebouw en het uitzicht van [gemachtigde A] en [partij]. De kortste afstand tussen het perceel van MDE Machinebouw anderen en de bestemming "Wonen" binnen het plangebied is zoals hiervoor al gezegd ongeveer 53 m. De kortste afstand tussen hun perceel en de dichtstbijzijnde woning waarvoor het besluit hogere grenswaarden is genomen bedraagt ongeveer 170 m. Het bedrijf van MDE Machinebouw valt onder categorie "Machine- en apparatenfabrieken inclusief reparatie; groter dan, of gelijk aan 2.000 m²" valt, waarvoor een richtafstand geldt van 200 m in verband met geluid.

Het ontvankelijkheidsverweer van de raad slaagt niet.

Relativiteitsvereiste

23. MDE Machinebouw en anderen betogen dat het college hun zienswijze op het ontwerpbesluit ten onrechte niet heeft betrokken bij de vaststelling van de hogere grenswaarden. Hierdoor heeft het college het besluit hogere grenswaarden onvoldoende zorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd, aldus MDE Machinebouw en anderen. MDE Machinebouw en anderen stellen dat het relativiteitsvereiste niet in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond, nu MDE Machinebouw een bijdrage levert aan de cumulatieve geluidbelasting.

23.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt 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 van 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.

23.2. De Afdeling is van oordeel dat de gestelde schending van de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb in het kader van de toepassing van artikel 8:69a van de Awb niet los kan worden gezien van het beschermingsbereik van de inhoud van de normen waarover MDE Machinebouw en anderen beroepsgronden hebben aangevoerd.

23.3. MDE Machinebouw en anderen verzoeken het college in hun zienswijze niet over te gaan tot het vaststellen van hogere grenswaarden en stellen dat het aan het ontwerpbesluit ten grondslag liggende akoestische rapport niet inzichtelijk maakt 1) waarom het financieel niet doelmatig is om een geluidscherm te plaatsen en 2) of andere maatregelen kunnen worden getroffen die wel financieel doelmatig zijn. Verder stellen zij in hun zienswijze dat in het akoestisch rapport is uitgegaan van een onjuiste verkeersintensiteit en niet duidelijk is of rekening is gehouden met de gevolgen van de windrichting.

23.4. De Afdeling is van oordeel dat de beroepsgrond van MDE Machinebouw en anderen niet kan leiden tot vernietiging van het besluit hogere waarden vanwege het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a van de Awb), zodat de Afdeling de beroepsgrond niet inhoudelijk zal bespreken. Het besluit hogere grenswaarden is vastgesteld met toepassing van artikel 83 van de Wgh en artikel 4.10 van het Besluit geluidhinder (hierna: Bgh). De regelingen in deze artikelen strekken ertoe dat bij besluit wordt vastgesteld welke geluidbelasting bij een geluidgevoelig gebouw vanwege een weg onderscheidenlijk een spoorweg maximaal mag optreden. Deze regelingen strekken daarmee tot bescherming van de gebruikers of bewoners van de nieuw te bouwen woningen, waarvoor hogere waarden zijn vastgesteld. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.93. MDE Machinebouw en anderen hebben beroep ingesteld en een zienswijze ingediend omdat zij vrezen voor een beperking van hun bedrijfsactiviteiten en een aantasting van het woon- en leefklimaat van [gemachtigde A] en [partij]. Hun belang ligt daarmee niet in de bescherming van de belangen van de toekomstige bewoners van de voorziene woningen in het plangebied. Artikel 83 van de Wgh en artikel

4.10 van het Bgh strekken daarom kennelijk niet tot bescherming van de belangen van MDE Machinebouw en anderen. Het betoog van MDE Machinebouw en anderen dat hun bedrijf een bijdrage levert aan de cumulatieve geluidbelasting maakt dit niet anders. De hogere waarden zijn niet (mede) vastgesteld voor het geluid afkomstig van MDE Machinebouw, maar voor het geluid van het wegverkeer op de N323.

Conclusie

24. Het beroep van MDE Machinebouw en anderen tegen het besluit hogere waarden is ongegrond.

Proceskosten

25. De raad zal ten gunste van [appellant sub 2A], MDE Machinebouw en anderen en [appellante sub 4] op de hieronder vermelde wijze in de proceskosten worden veroordeeld. De kosten die MDE Machinebouw en anderen hebben gedeclareerd voor het inschakelen van Peutz als deskundige komen niet voor vergoeding in aanmerking, omdat zij de notities van Peutz hebben overgelegd ter onderbouwing van hun beroepsgronden over het geluid die niet slagen. Niet is gebleken dat [appellant sub 1] proceskosten heeft gemaakt die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Galt B.V. en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] niet-ontvankelijk voor zover dat is ingesteld door Galt B.V. en [appellant sub 2B];

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2A], MDE Machinebouw B.V. en anderen en [appellante sub 4] tegen het besluit van de raad van de gemeente Neder-Betuwe van 31 mei 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Broedershof" gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Neder-Betuwe van 31 mei 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Broedershof";

IV. verklaart het beroep van MDE Machinebouw B.V. en anderen tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe van 17 april 2018 tot vaststelling van hogere waarden ten behoeve van het bestemmingsplan "Broedershof" ongegrond;

V. draagt de raad van de gemeente Neder-Betuwe op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel III. van deze beslissing wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Neder-Betuwe tot vergoeding van in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten ten aanzien van:

- [appellant sub 2A] tot een bedrag van € 1.312,50 (zegge: dertienhonderdtwaalf euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- MDE Machinebouw B.V. en anderen tot een bedrag van € 2.404,00 (zegge: tweeduizend vierhonderdvier euro), waarvan € 2.362,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- [appellante sub 4] tot een bedrag van € 1.837,50 (zegge: achttienhonderdzevenendertig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Neder-Betuwe aan de hierna genoemde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor [appellant sub 1];

- € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor [appellant sub 2A];

- € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor MDE Machinebouw B.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor [appellante sub 4].

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.