

**Uitspraak 201503574/1/R1**

Datum van uitspraak: woensdag 18 mei 2016

Tegen: het college van het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1295**

Bij deze uitspraak is een persbericht uitgebracht.

201503574/1/R1.

Datum uitspraak: 18 mei 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van gedeputeerde staten van Gelderland, gevestigd te Arnhem,
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats], en anderen,
3. de stichting Stichting Pensioenfonds Metaal en Techniek, gevestigd te Rijswijk, en anderen,
4. de stichting Stichting Spoorwegpensioenfonds, gevestigd te Utrecht,
5. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Doetinchem en anderen,
6. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Wereldhave Nederland B.V. en Wereldhave Management Nederland B.V., gevestigd te Schiphol,
7. de vereniging Vereniging van Vastgoedeigenaren Doetinchem, gevestigd te Doetinchem,
8. [appellante sub 8], gevestigd te [plaats],
9. de naamloze vennootschap Solidiam N.V., gevestigd te Amsterdam,
10. [appellante sub 10] en anderen, gevestigd te [plaats],
11. Ondernemers Vereniging Doetinchem en anderen, alle gevestigd te Doetinchem,
12. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Beleggingsmaatschappij Select B.V., gevestigd te Deventer, en anderen,
13. de vereniging Ondernemers Kontakt Arnhem, gevestigd te Arnhem,
14. de vereniging Algemeen Ondernemersverbond Zevenaar, A.O.Z., gevestigd te Zevenaar,

en

het college van het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 maart 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders het uitwerkingsplan "Spoorallee" (hierna te noemen: het oorspronkelijke besluit) vastgesteld.

Tegen het oorspronkelijke besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

Het college van burgemeester en wethouders heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 3 november 2015 heeft het college het Uitwerkingsplan gewijzigd vastgesteld (hierna: het herstelbesluit).

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben het college van gedeputeerde staten, [appellante sub 2] en anderen, het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen, het Spoorwegpensioenfonds, het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen, Wereldhave, Vastgoedeigenaren Doetinchem, [appellante sub 8], Solidiam, [appellante sub 10] en anderen, Select B.V. en anderen en het Ondernemersverbond Zevenaar hun zienswijzen over het herstelbesluit naar voren gebracht.

Het college van burgemeester en wethouders, het Spoorwegpensioenfonds, Ondernemersverbond Zevenaar, Solidiam, Select B.V. en anderen, Wereldhave, [appellante sub 8], de Ondernemers vereniging Doetinchem en anderen, de besloten vennootschap Kondor Wessels Projecten B.V., gevestigd te Rijssen, en de besloten vennootschap Stable International Development B.V., gevestigd te Amersfoort, deze twee laatste tezamen initiatiefnemer en beoogd realisator van het factory outlet center, hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 januari 2016, waar het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door P.G.A.L. Evers en M. Pollemans MSc, beiden werkzaam bij de provincie, bijgestaan door mr. D.S.P. Roelands-Fransen, advocaat te Den Haag, [appellante sub 2] en anderen, Ondernemers vereniging Doetinchem en anderen, Vastgoedeigenaren Doetinchem en [appellante sub 10] en anderen, allen vertegenwoordigd door drs. G.J.A. Sluiskes, het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen, vertegenwoordigd door mr. I.L. Haverkate, advocaat te Amsterdam, bijgestaan door drs. T. Hooft en A.H.L. van der Heijden, het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen, vertegenwoordigd door mr. M.J. Tunnissen, advocaat te Arnhem, Wereldhave, vertegenwoordigd door mr. A. Kamphuis, advocaat te Amsterdam, bijgestaan door mr. K. Molewijk-Grooss, Select B.V. en anderen, vertegenwoordigd door [directeur], bijgestaan door mr. A. Kamphuis, advocaat te Amsterdam, [appellante sub 8], vertegenwoordigd door mr. A. Kamphuis, advocaat te Amsterdam, Solidiam, vertegenwoordigd door mr. J. Molenaar, advocaat te Arnhem, bijgestaan door drs. T. Hooft, Ondernemersverbond Zevenaar, vertegenwoordigd door [voorzitter], bijgestaan door mr. M.C. Mulder, advocaat te Arnhem, en het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door ir. V. van Loon-Groenevelt en ing. B.Y. van der Meer-Harmsen, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. T.E.P.A. Lam en mr. L.J. Gerritsen, beiden advocaat te Nijmegen, en ir. V. van Huffelen MSc. Voorts zijn daar de besloten vennootschap Kondor Wessels Projecten B.V., vertegenwoordigd door ing. F.Th.M. Verkerk, en de besloten vennootschap Stable International Development B.V., vertegenwoordigd door [directeur], beiden bijgestaan door mr. H.J. Breeman, advocaat te Rotterdam, gehoord.

## Overwegingen

### Toetsingskader

1. Wanneer in een bestemmingsplan een uitwerkingsplicht is opgenomen, dient het college van burgemeester en wethouders in beginsel een uitwerkingsplan vast te stellen. In het kader van beroep tegen een uitwerkingsplan kan ter beoordeling staan of dit plan is voorbereid en genomen in strijd met het recht, daaronder begrepen of de uitgewerkte bestemming strookt met de uitwerkingsregels in het bestemmingsplan en, voor zover die regels daartoe de ruimte laten, met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij geldt de planologische aanvaardbaarheid van de uit te werken bestemming als gegeven.

### De procedure

#### 2. Ingevolge

artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft het beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

2.1. Bij het herstelbesluit is artikel 3 van de planregels gewijzigd en is het gehele uitwerkingsplan opnieuw vastgesteld.

2.2. In het herstelbesluit is artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, sub 1 t/m 3, van de planregels van het oorspronkelijke besluit waarin het gebruik van de voor "Gemengd" aangewezen gronden ten behoeve van een factory outlet village is omschreven, gewijzigd. Tevens zijn de in artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder b, d en f van de planregels van het oorspronkelijke besluit opgenomen gebruiksmogelijkheden voor kantoren, lichte horeca

en detailhandel gewijzigd. De lichte horeca is wat betreft de maximaal toegestane bruto vloeroppervlakte verkleind, detailhandel is wat betreft (volumineuze) detailhandel, anders dan het oprichten van een supermarkt geschrapt, en kantoren zijn uitsluitend mogelijk indien deze gerelateerd zijn aan een factory outlet village. Ten slotte zijn de in artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder c en e, van de planregels van het oorspronkelijke besluit opgenomen mogelijkheden van leisure en horeca met een maximale bruto vloeroppervlakte van 10.000 m<sup>2</sup> geschrapt.

2.3. De Afdeling merkt het herstelbesluit aan als een besluit in de zin van artikel 6:19 van de Awb, nu dit besluit voorziet in het wijzigen van het bij het oorspronkelijk besluit vastgestelde uitwerkingsplan en met dat besluit niet geheel is tegemoet gekomen aan de beroepen van appellanten.

#### Het plan

3. Het uitwerkingsplan voorziet in de realisatie van een Factory Outlet Village (hierna te noemen: FOV) en een supermarkt op de locatie Spoorallee te Zevenaar. De gronden hebben in het uitwerkingsplan (hoofdzakelijk) de bestemming "Gemengd" gekregen. De FOV bedraagt ten hoogste 15.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte en circa 12.000 winkelvloeroppervlakte en de supermarkt maximaal 1.200 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte.

4. Het uitwerkingsplan vormt een uitwerking van het op 1 juni 2007 vastgestelde en door het college van gedeputeerde staten goedgekeurde bestemmingsplan "Groot Holthuizen en Hengelder II" (hierna: het bestemmingsplan), dat op 25 september 2012 op ondergeschikte punten is herzien. In het bestemmingsplan is aan de gronden in het plangebied de bestemming "Gemengd—Uit te werken" toegekend.

#### Ontvankelijkheid

##### Ondernemers Vereniging Doetinchem en anderen

5. Het beroep van Ondernemers Vereniging Doetinchem en anderen is ingesteld door deze vereniging, de stichting Ondernemers Fonds Doetinchem en de vereniging Koninklijke horeca afdeling Doetinchem.

5.1. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

5.2. Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

5.3. De stichting Ondernemersfonds Doetinchem heeft blijkens haar statuten als doelstelling het beheer van een fonds dat inkomsten ontvangt uit de heffing van reclamebelasting door de Gemeente Doetinchem en bijdragen van derden ten behoeve van de promotie en de verbetering van het verblijfsklimaat van de binnenstad van Doetinchem, alsmede het organiseren van publieksactiviteiten in dit gebied, en voorts alles wat hiermee rechtstreeks of zijdeling verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords. Ter zitting heeft de stichting Ondernemersfonds Doetinchem toegelicht dat zij vreest dat er ten gevolge van het plan minder inkomsten worden ontvangen ten behoeve van de promotie en de verbetering van het verblijfsklimaat van de binnenstad van Doetinchem. Gelet op deze doelstelling die in de eerste plaats is gericht op het verkrijgen en aanvaarden van financiële middelen, kan niet staande worden gehouden dat de stichting een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang behartigt. Dit betekent dat het beroep van Ondernemers Vereniging Doetinchem en anderen, voor zover dat is ingesteld door de stichting Ondernemersfonds Doetinchem, niet-ontvankelijk is.

5.4. Hierna zal het beroep van de Ondernemers Vereniging Doetinchem en anderen, voor zover ontvankelijk, worden aangeduid als het beroep van de Ondernemers Vereniging Doetinchem en de vereniging Koninklijke horeca afdeling Doetinchem.

Het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen

6. Het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen is ingesteld door het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem, het college van burgemeester en wethouders van Montferland, het dagelijks bestuur van Regio Achterhoek en de burgemeester en Erster Beigeordneter van de gemeente Emmerich am Rhein in Duitsland (hierna: het gemeentebestuur van Emmerich).

6.1. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij het college van burgemeester en wethouders.

Het ontwerpplan is blijkens de kennisgeving met ingang van 27 juni 2014 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. De termijn waarbinnen zienswijzen naar voren konden worden gebracht eindigde, gelet op het bepaalde in artikel 1, eerste lid van de Algemene termijnenwet, derhalve op 7 augustus 2014.

Het gemeentebestuur van Emmerich heeft geen zienswijze naar voren gebracht.

6.2. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

6.3. Het gemeentebestuur van Emmerich, een gemeente gelegen in Duitsland op een afstand van hemelsbreed 15 km van Zevenaar, betoogt dat hem geen verwijt kan worden gemaakt dat het geen zienswijze naar voren heeft gebracht, omdat er geen kennisgeving in Emmerich heeft plaatsgevonden van het ontwerpuitwerkingsplan. Het stelt dat de kennisgeving van het ontwerpuitwerkingsplan ook op geschikte wijze in Emmerich had moeten plaatsvinden. Daarbij stelt het dat het college van burgemeester en wethouders had kunnen verwachten dat het gemeentebestuur van Emmerich zich niet kan verenigen met het ontwerpuitwerkingsplan en dat het uitwerkingsplan ook gevolgen kan hebben voor Emmerich. Het gemeentebestuur van Emmerich verwijst naar jurisprudentie van de Afdeling inzake bekendmaking van ontwerpbesluiten in milieuzaken.

6.4. Naar het oordeel van de Afdeling doet zich geen omstandigheid voor op grond waarvan het gemeentebestuur van Emmerich niet kan worden verweten geen zienswijze naar voren te hebben gebracht. De omstandigheid dat er geen kennisgeving van het ontwerpuitwerkingsplan in Emmerich heeft plaatsgevonden betreft niet een dergelijke omstandigheid omdat de kennisgeving van het ontwerpuitwerkingsplan niet alleen in een gemeentelijk huis-aan-huisblad is geplaatst, doch de kennisgeving tevens langs elektronische weg is geschied en op 26 juni 2014 in de Staatscourant is geplaatst, die elektronisch beschikbaar is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat zij in haar uitspraak van 24 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2972](#), heeft overwogen dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 28) volgt dat de Staatscourant een bron betreft die breed toegankelijk en kenbaar is en waarmee op geschikte wijze kan worden kennisgegeven van een ontwerpplan, zodat particulieren, bedrijven en instanties die op bovengemeentelijk niveau opereren, hiervan kennis kunnen nemen. De Afdeling overweegt voorts dat niet uit enige geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel de verplichting volgt dat in het onderhavige geval eveneens een kennisgeving in Duitsland had moeten plaatsvinden.

6.5. De conclusie is derhalve dat het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen voor zover ingesteld door het gemeentebestuur van Emmerich niet-ontvankelijk is.

Beoordeling van het herstelbesluit

Vooroverleg

7. Het college van gedeputeerde staten betoogt dat het uitwerkingsplan in strijd is met artikel 3.1.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro), omdat het college van burgemeester en wethouders geen vooroverleg met hem heeft gevoerd.

7.1. Het college van burgemeester en wethouders heeft onderkend dat in het onderhavige geval geen formeel vooroverleg heeft plaatsgevonden met de diensten van de provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening. Het betoogt dat die verplichting niet bestaat omdat het college van gedeputeerde staten in zijn besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan heeft bepaald dat besluiten tot uitwerking niet ter goedkeuring aan hem behoeven te worden voorgelegd.

7.2. Ingevolge artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro pleegt het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk van betrokken gemeenten die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn.

Artikel 3.1.1, tweede lid, van het Bro geeft het college van gedeputeerde staten en de minister de bevoegdheid te bepalen dat onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gevallen geen overleg is vereist met de diensten van provincie en/of het Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening.

Ingevolge artikel 1.1.1, derde lid, van het Bro wordt in hoofdstuk 3 van dit besluit en de hierop berustende bepalingen, waarvan artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro deel uitmaakt, onder een bestemmingsplan mede begrepen een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet alsmede een rijksbestemmingsplan als bedoeld in artikel 10.3 van de wet.

7.3. Volgens de nota van toelichting bij artikel 3.1.1 van het Bro (blz. 54; Stb. 2008, 145) is de overlegverplichting anders vormgegeven dan onder het voorgaande Besluit ruimtelijke ordening 1985 (hierna: Bro 1985). In artikel 10 van het Bro 1985 was voorgeschreven dat waar nodig overleg moest plaatsvinden met het bestuur van gemeenten wier belangen rechtstreeks in het geding zijn en met betrokken diensten van Rijk en provincie. In artikel 3.1.1. van het Bro zijn de woorden 'waar nodig' geschrapt. De reden hiervoor is dat aan de provincie en het Rijk in het kader van de Wro nieuwe sturingsinstrumenten zijn toegekend, die alleen kunnen worden toegepast indien er sprake is van een provinciaal, onderscheidenlijk een nationaal belang. Het overleg over een ontwerpplan dient er toe de gevolgen van het plan voor deze belangen te bespreken.

7.4. Verder is in de nota van toelichting weergegeven dat het overleg beperkt dient te blijven tot die overheidsinstanties waarmee overleg werkelijk noodzakelijk is om te voorkomen dat de taak of verantwoordelijkheid van het anderen overheidsorgaan ontoelaatbaar wordt beperkt, of dat het door dat orgaan te behartigen belang aantoonbaar wordt geschaad. Indien het gaat om een bestemmingsplanherziening van geringe omvang dan wel van in planologisch opzicht ondergeschikt belang, waarbij niet of in geringe mateerschikking van betrokken belangen aan de orde is, zou kunnen worden volstaan met een simpel overleg of zal wellicht zelfs geen overleg behoeven plaats te vinden, aldus de nota van toelichting (blz. 29; Stb. 2008, 145).

7.5. De Afdeling stelt voorop dat ingevolge artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro juncto artikel 1.1.1. dat gold ten tijde van het totstandkomen van het uitwerkingsplan, het college van burgemeester en wethouders verplicht was om bij het voorbereiden van een uitwerkingsplan overleg te voeren met de diensten van de betrokken provincie. Uit hetgeen hierboven is weergegeven met betrekking tot de nota van toelichting volgt dat slechts bij hoge uitzondering, indien het gaat om een herziening van geringe omvang dan wel om een in planologisch opzicht ondergeschikt belang, geen overleg zal hoeven plaats te vinden. Een dergelijke uitzondering doet zich in dit geval niet voor. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat in het onderhavige geval in strijd met artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro geen overleg met het college van gedeputeerde staten heeft plaatsgevonden. Voor zover het college van burgemeester en wethouders in dit verband nog verwijst naar het goedkeuringsbesluit van het bestemmingsplan, overweegt de Afdeling dat dit besluit onder de werking van de WRO en het Bro 1985 is genomen. Ingevolge artikel 11, lid 7, van de WRO was geen goedkeuring van het college van gedeputeerde staten vereist voor een uitwerkingsplan voor zover dat door het college van gedeputeerde staten in het goedkeuringsbesluit van het bestemmingsplan was omschreven en er geen zienswijzen waren ingediend. In het Bro 1985 was overleg slechts voorgeschreven waar nodig. Thans geldt een andere regeling. Het betoog slaagt.

7.6. De Afdeling ziet aanleiding om te onderzoeken of toepassing kan worden gegeven aan artikel 6:22 van de Awb.

7.7. Ingevolge artikel 6:22 van de Awb kan een besluit waartegen beroep is ingesteld, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

7.8. Het college van gedeputeerde staten heeft een zienswijze naar voren gebracht en beroep ingesteld. Tevens heeft het college van burgemeester en wethouders voorafgaand aan de vaststelling van het plan samen met de provincie een opdracht aan I&O research verstrekt om een feitenonderzoek uit te voeren naar de kansen voor en de bedreigingen van een FOV in Zevenaar. Onder deze omstandigheden heeft het college van gedeputeerde staten zijn bezwaren voldoende naar voren kunnen brengen voorafgaand aan de vaststelling van het uitwerkingsplan en daarmee de provinciale belangen op een adequate wijze kunnen behartigen en zijn zij door het gebrek niet benadeeld. Voorts is het ook niet aannemelijk dat belanghebbenden door toepassing van artikel 6:22 Awb worden benadeeld.

7.9. Gelet op het voorgaande passeert de Afdeling het gebrek door artikel 6:22 Awb toe te passen.

## Bestemmingsplan Groot Holthuizen en Hengelder II

8. Het college van gedeputeerde staten, [appellante sub 2] en anderen, het Ondernemersverbond Zevenaar, het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen, Select B.V. en anderen, Wereldhave, [appellante sub 8], [appellante sub 10] en anderen, het Spoorwegpensioenfonds en het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen betogen dat het uitwerkingsplan in strijd is met de in het bestemmingsplan vastgelegde uitwerkingsregels. Zij betogen dat op grond van de uitwerkingsregels een FOV niet is toegestaan. Zij stellen dat het toegestane gebruik beperkt zou zijn tot volumineuze detailhandel. Een FOV en een supermarkt zouden om die reden niet zijn toegestaan.

8.1. Het college van gedeputeerde staten, [appellante sub 2] en anderen, het Ondernemersverbond Zevenaar, het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen, Select B.V. en anderen, Wereldhave en [appellante sub 8] voeren aan dat het uitwerkingsplan in strijd is met artikel 12, lid 12.3.2, onder a, van de voorschriften behorende bij het bestemmingsplan. Daarbij is aangevoerd dat het uitwerkingsplan niet in overeenstemming is met het Streekplan (dan wel een uitwerking daarvan), waarnaar in de uitwerkingsregels wordt verwezen.

8.2. Het college van burgemeester en wethouders stelt zich op het standpunt dat het uitwerkingsplan in overeenstemming is met de in het bestemmingsplan opgenomen uitwerkingsregels.

8.3. In het bestemmingsplan is aan de gronden voor het plangebied de bestemming "Gemengd—Uit te werken" toegekend.

Gronden met de bestemming "Gemengd—Uit te werken" zijn op grond van artikel 12, lid 12.1, van de voorschriften bestemd voor: een station, kantoren, maatschappelijke voorzieningen, dienstverlening, parkeerterreinen, detailhandel, waaronder begrepen volumineuze detailhandel, horecabedrijven, leisurevoorzieningen, bedrijven als genoemd in de categorieën 1 en 2 van de lijst van bedrijven en installaties, die als bijlage bij de voorschriften is gevoegd, met daarbij behorende gebouwen, andere-bouwwerken, geluidwerende voorzieningen, tuinen, erven, terreinen, waterhuishoudkundige voorzieningen, water, wegen, paden, nutsvoorzieningen, groen-, parkeer- en speelvoorzieningen en al dan niet gelijkvloerse kruisingen met wegen en water, tunnels en bruggen inbegrepen.

In artikel 12, lid 12.3.1. is het volgende bepaald:

### Algemeen

Op de tot "Gemengd—Uit te werken" bestemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd in overeenstemming met een door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en, voor zover noodzakelijk, door het college van gedeputeerde staten goedgekeurd uitwerkingsplan.

In artikel 12, lid 12.3.2, is het volgende bepaald:

## Tempo van uitwerken

a. Het tempo van uitwerken geschiedt met inachtneming van de behoefte, met inachtneming van de regionale behoefte en het ruimtelijk beleid, zoals die voor Zevenaar volgens het Streekplan (dan wel een uitwerking daarvan) gelden, met dien verstande dat:

1. de realisatie overwegend in oostelijke richting plaatsvindt;
2. tot 60 hectare mag worden gerealiseerd - daarbij meegerekend de oppervlakte die op basis van artikel 11.3.2. wordt uitgewerkt - indien dit op basis van de benodigde infrastructurele voorzieningen toelaatbaar is;
3. 60 tot 96,5 hectare mag worden gerealiseerd - daarbij meegerekend de oppervlakte die op basis van artikel 11.3.2. wordt uitgewerkt - indien en voor zover de aansluiting op de rijksweg is gerealiseerd, dan wel indien deze planologisch mogelijk is gemaakt;

b. indien de stedenbouwkundige verkaveling daartoe aanleiding geeft mag worden afgeweken van de bepalingen onder a sub 1. De noodzaak dan wel de mogelijkheden daartoe zullen in het uitwerkingsplan moeten worden gemotiveerd.

8.4. Naar het oordeel van de Afdeling is op grond van artikel 12, lid 12.1, van de planregels behorende bij het bestemmingsplan onder andere het gebruik van de gronden ten behoeve van detailhandel toegestaan. Een FOV is een vorm van detailhandel, zodat in zoverre van strijd met de bestemming "Gemengd—Uit te werken" geen sprake is. Dat in de doeleindenomschrijving voor deze bestemming is opgenomen "detailhandel, waaronder begrepen volumineuze detailhandel", betekent niet dat uitsluitend volumineuze detailhandel is toegestaan.

8.5. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit de uitwerkingsregels - ook gelet op het kopje van artikel 12, lid 12.3.2, dat luidt "Tempo van uitwerken" - dat slechts het tempo van uitwerken in overeenstemming dient te zijn met provinciaal ruimtelijk beleid zoals dat in het Streekplan (of de uitwerking daarvan) is vastgelegd. De Afdeling stelt vast dat in het Streekplan (of uitwerking daarvan) geen specifiek beleid is vastgelegd met betrekking tot het tempo van uitwerken. Bij gebreke van beleid op dit punt is de Afdeling van oordeel dat het uitwerkingsplan in zoverre in overeenstemming met deze uitwerkingsregel is vastgesteld. Of de FOV voor het overige in overeenstemming is met het (destijds) geldende provinciale beleid, zoals dat is neergelegd in het Streekplan, is voor de vraag of is voldaan aan de in het bestemmingsplan vastgelegde uitwerkingsregels, niet aan de orde.

8.6. De betogen falen.

## Provinciaal- en regionaal beleid

9. Het college van gedeputeerde staten voert aan dat het uitwerkingsplan in strijd is met het Streekplan Gelderland 2005 (hierna: het Streekplan) voor zover dat betrekking heeft op grootschalige en/of specifieke vormen van detailhandel op perifere locaties, zoals dit gold ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan, waarin de uitwerkingsplicht is opgenomen.

9.1. Het college van gedeputeerde staten, Vastgoedeigenaren Doetinchem en het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen betogen dat het uitwerkingsplan in strijd is met het provinciale- en regionale beleid zoals dit gold ten tijde van het vaststellen van het uitwerkingsplan, zoals neergelegd in de Omgevingsvisie, het Regionaal plan 2005-2020 en het Regionaal Programma Detailhandel (hierna: het RPD).

9.2. Ondernemers Kontakt Arnhem, Ondernemersverbond Zevenaar, het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen en het Spoorwegpensioenfonds voeren aan dat het uitwerkingsplan in strijd is met het RPD.

9.3. Het college van burgemeester en wethouders stelt dat het in het Streekplan neergelegde beleid niet meer van kracht was ten tijde van het vaststellen van het uitwerkingsplan zodat daarmee geen rekening behoefde te worden gehouden. Het college van burgemeester en wethouders heeft evenwel zekerheidshalve het Streekplan wel in de belangenafweging betrokken. Het college van burgemeester en wethouders stelt dat het uitwerkingsplan binnen het beleid zoals neergelegd in het Streekplan past, nu sprake is van een thematische ontwikkeling die past in het Streekplan. Deze thematische ontwikkeling is naar het oordeel van college van

burgemeester en wethouders aan een perifere locatie gebonden. Het college van burgemeester en wethouders voert aan dat, nu het bestemmingsplan reeds een FOV toestond, geen ruimte is voor toetsing aan de Omgevingsvisie. Daarnaast meent het college van burgemeester en wethouders dat de Omgevingsvisie niet in de weg staat aan een FOV, nu naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders een FOV niet in de weg staat aan vitale aantrekkelijke steden en dorpen, waarop de Omgevingsvisie ziet. Over het regionaal plan 2005-2020 merkt het college van burgemeester en wethouders op dat dit beleid al van kracht was ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan. Om die reden behoeft dit regionaal plan naar het oordeel van college van burgemeester en wethouders niet betrokken te worden bij de vaststelling van het uitwerkingsplan; het plan is echter zo stelt het college van burgemeester en wethouders toch betrokken in de besluitvorming. Ten aanzien van het RPD heeft het college van burgemeester en wethouders overwogen dat bij de vaststelling van het RPD ten onrechte is nagelaten de uitwerkingsplicht uit het bestemmingsplan als bestaand recht en harde plancapaciteit te beschouwen. De gemeente Zevenaar heeft hier in regioverband meermalen aandacht voor gevraagd. Aan het verzoek van de gemeente om de bestaande rechten voor de locatie "Spoorallee" in het RPD te respecteren is evenwel geen gehoor gegeven.

9.4. Het college van burgemeester en wethouders is bij de vaststelling van een uitwerkingsplan niet gebonden aan provinciaal beleid. Ook is het college niet in alle omstandigheden gebonden aan regionaal beleid. Wel dient dit beleid bij de besluitvorming te worden betrokken. De Afdeling is op grond van hetgeen het college van burgemeester en wethouders heeft aangevoerd van oordeel dat het provinciaal beleid en regionaal beleid bij de besluitvorming is betrokken. In het regionaal beleid heeft college van burgemeester en wethouders naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om het uitwerkingsplan dat de vestiging van een FOV mogelijk maakt, niet vast te stellen.

#### 9.5. De betogen falen.

Ruimtelijke Verordening Gelderland (hierna: RVG) en Omgevingsverordening Gelderland 2014 (Omgevingsverordening)

10. Het college van gedeputeerde staten, het Ondernemersverbond Zevenaar, [appellante sub 10] en anderen, het Spoorwegpensioenfonds en Pensioenfonds van de Metalektro en anderen betogen dat het uitwerkingsplan in strijd is met de RVG.

10.1. Select B.V. en anderen, Wereldhave en [appellante sub 8] betogen dat het uitwerkingsplan in strijd is met de Omgevingsverordening Gelderland.

10.2. Het college van burgemeester en wethouders stelt dat ten tijde van de vaststelling van het uitwerkingsplan de op 17 oktober 2014 in werking getreden Omgevingsverordening gold en dat de Omgevingsverordening gelet op het daarin opgenomen overgangsrecht niet op het uitwerkingsplan van toepassing is.

10.3. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wro - voor zover hier van belang - kunnen indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Naar het oordeel van de Afdeling brengt een redelijke uitleg van artikel 4.1, eerste lid, van de Wro met zich dat regels uit een verordening, als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro, die betrekking hebben op de inhoud van een bestemmingsplan, ook betrekking hebben op de inhoud van een uitwerkingsplan.

10.4. Het karakter van de toetsing van een besluit omtrent vaststelling van een uitwerkingsplan brengt met zich dat in beginsel het recht dat op het moment van het nemen van het besluit geldt, moet wordt toegepast. Ten tijde van de vaststelling van het uitwerkingsplan gold de op 17 oktober 2014 in werking getreden Omgevingsverordening met overgangsrechtelijke bepalingen.

10.5. Ingevolge artikel 8.2.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening is het bepaalde in hoofdstuk 2, van de verordening niet van toepassing op ten tijde van inwerkingtreding van deze verordening bestaande rechten.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder c, worden onder bestaande rechten onder meer verstaan een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, inclusief de daarin opgenomen vrijstellings-, wijzigings- en uitwerkingsmogelijkheden, voorzover dat plan door het college van gedeputeerde staten is goedgekeurd.

10.6. Op grond van deze bepalingen is de Omgevingsverordening Gelderland 2014 niet van toepassing op het Uitwerkingsplan omdat het bepaalde in Hoofdstuk 2 van de Verordening niet van toepassing is op bestaande rechten die in het tweede lid van artikel 8.2.2. onder andere zijn gekwalificeerd als een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 van de Wro, inclusief de daarin opgenomen uitwerkingsmogelijkheden, voor zover dat plan is goedgekeurd. Het bestemmingsplan is destijds goedgekeurd door het college van gedeputeerde staten.

10.7. Ten tijde van het nemen van het herstelbesluit op 3 november 2015 gold de RVG niet omdat die was ingetrokken. De met de bepaling uit hoofdstuk 2 van de Omgevingsverordening vergelijkbare bepaling in hoofdstuk 20 van de RVG is hierdoor niet op het plan van toepassing.

10.8. De betogen falen.

Artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro

11. Het college van gedeputeerde staten, [appellante sub 2] en anderen, Ondernemers Kontakt Arnhem. Ondernemersverbond Zevenaar, het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen, Select B.V. en anderen, Wereldhave, Vastgoedeigenaren Doetinchem, [appellante sub 8], [appellante sub 10] en anderen, Spoorwegpensioenfondsen, Pensioenfondsen van de Metalektro en anderen en Solidiam betogen dat niet is gemotiveerd dat er een actuele regionale behoefte bestaat aan de te realiseren FOV en dat het college van burgemeester en wethouders heeft miskend dat de realisering van het plan zal leiden tot een onaanvaardbare leegstand. Voorts stellen zij dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro en dat de rapporten van Goudappel Coffeng, waar het college van burgemeester en wethouders zich op heeft gebaseerd, onjuistheden bevatten. Zij voeren daartoe - samengevat - het volgende aan.

11.1. Het college van gedeputeerde staten, [appellante sub 2] en anderen, Ondernemers Vereniging Doetinchem en de vereniging Koninklijke horeca afdeling Doetinchem en Vastgoedeigenaren Doetinchem verwijzen ter onderbouwing van hun beroepen naar een feitenonderzoek factory outlet Zevenaar dat is uitgevoerd door I&O research van januari 2015. Zij betogen dat de verdringingseffecten voor mode en sport door I&O zijn becijferd tussen 3,5 en 7% in het zogenoemde "30 autominuten-gebied". Zij bestrijden de stelling van het college van burgemeester en wethouders dat de verdringingseffecten voor een groot deel worden gecompenseerd door synergie-effecten en verwijzen in dat verband naar het rapport van I&O. Zij voeren aan dat Goudappel Coffeng in de onderzoeken ten onrechte geen rekening heeft gehouden met demografische ontwikkelingen, de gevolgen van internetverkoop en met de afname van de bestedingen en de bestedingscorrectie vanwege achterblijvende inkomens. [appellante sub 2] en anderen betogen dat Goudappel Coffeng ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het feit dat het verzorgingsgebied van de FOV het verzorgingsgebied van bestaande factory outlet centers overlapt. Het college van gedeputeerde staten betoogt dat de winkelleegstand in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en de Achterhoek al ruim boven de frictieleegstand van circa 3 à 4% ligt. Tevens betogen het college van gedeputeerde staten, [appellante sub 2] en anderen, Ondernemers Vereniging Doetinchem en de vereniging Koninklijke horeca afdeling Doetinchem en Vastgoedeigenaren Doetinchem dat onvoldoende aandacht is besteed aan de gevolgen van de realisatie van de FOV voor de leegstand. Vastgoedeigenaren Doetinchem voert aan dat de kans op succes voor een FOV beperkt is, waardoor leegstand dreigt.

11.2. Ondernemers Kontakt Arnhem betoogt dat Goudappel Coffeng ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het verzorgingsgebied van de bestaande factory outlet centers. Tevens betoogt Ondernemers Kontakt Arnhem dat de actuele regionale behoefte is gebaseerd op suggestieve uitgangspunten. Zij vreest voor onaanvaardbare leegstand in de regio. Onder verwijzing naar een rapport van Droogh Trommelen en Partners betoogt zij dat in Arnhem het uitwerkingsplan tot forse verdringingseffecten zal leiden in de mode- en sportbranche.

11.3. Ondernemersverbond Zevenaar betoogt dat in de onderzoeken van Goudappel Coffeng slechts is gekeken naar de economische mogelijkheden om een FOV rendabel te exploiteren. De actuele regionale behoefte is niet onderzocht.

Ondernemersverbod Zevenaar vreest met name voor negatieve effecten voor de sport- en modebranche in het centrum van Zevenaar en vreest voor verdringingseffecten. Ondernemersverbond Zevenaar bestrijdt dat de verdringingseffecten voor een groot deel worden gecompenseerd door synergie-effecten.

11.4. Het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen betogen dat de actuele regionale behoefte niet is onderzocht en dat Goudappel Coffeng ten onrechte niet alle plannen en planinitiatieven heeft betrokken in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en Doetinchem. Zij bestrijden dat de verdringingseffecten voor een groot deel worden gecompenseerd door synergie-effecten. Tevens betogen zij dat Goudappel Coffeng ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het verzorgingsgebied van de bestaande factory outlet centers. Ten slotte betogen zij dat de realisatie van de FOV zal leiden tot ernstige marktverdringing en leegstand in de centra van omliggende gemeenten.

11.5. Select B.V. en anderen, Wereldhave en [appellante sub 8] voeren aan dat in de behoefte-onderzoeken naar de FOV ten onrechte alleen de branches mode en sport zijn betrokken en niet de eveneens toegestane branches lederwaren, home en de overige mogelijk gemaakte outlet zoals beeld en geluid en huishoudelijke artikelen. Tevens betogen zij dat de internetaankopen niet zijn meegenomen en er geen rekening is gehouden met alle planinitiatieven in de regio. Wat de toets van de leegstandseffecten betreft, ontbreekt een totaalbeeld omdat uitsluitend is gekeken naar de afzonderlijke functies die het plan mogelijk maakt. Tevens is gekeken naar gemiddelde effecten in plaats van specifieke effecten voor Zevenaar. Ter onderbouwing van de beroepen is een memo van Droogh Trommelen en Partners van 18 december 2015 ingebracht. Zij betogen in navolging van deze memo dat de in de rapporten van Goudappel Coffeng gebruikte bezoekersfrequenties zijn gebaseerd op het gemiddelde rondom Roosendaal en achten dat onjuist zeker wat de bezoekersfrequentie van consumenten uit Zevenaar betreft. Tevens betogen zij dat een andere input leidt tot een verdubbeling van de marktverschuiving van 4% naar 8% en wanneer de omzetverschuiving ook effecten heeft voor het lagere segment tot een verschuiving van 0,5%, namelijk van 5.2 naar 5.7% voor dit segment. Er is in het centrum van Zevenaar een leegstand van 10,5%. Een omzetverschuiving van 8% leidt tot onaanvaardbare leegstand in het centrum van Zevenaar. Zij voeren aan dat voor Arnhem, waar een verschuiving van 2,5% tot 5% is berekend, het uitwerkingsplan tot forse effecten voor het winkellandschap zal leiden met toenemende leegstand.

11.6. Het Pensioenfonds van de Matelektro en anderen en Solidiam hebben ter onderbouwing van hun beroep vrijwel identieke rapporten van Bureau Stedelijke Planning van 28 september 2015 en 7 januari 2016 ingebracht. Solidiam heeft voorts een nadere reactie van het Bureau Stedelijke Planning van 8 januari 2016 overgelegd. Zij betogen onder verwijzing naar deze rapporten dat de kwalitatieve behoefte onvoldoende is aangetoond. Zij stellen dat Goudappel Coffeng ten onrechte een verouderd koopstromenonderzoek uit 2009 heeft gehanteerd. Tevens is aangevoerd dat een te eng regionaal geografisch schaalniveau is gezien. Voorts betogen zij dat Goudappel Coffeng geen rekening heeft gehouden met alle planinitiatieven en de bestaande plancapaciteit. Er worden kanttekeningen geplaatst bij het verzorgingsbereik van de FOV. Voorts wordt betoogd dat is uitgegaan van een te hoog bestedingscijfer. Het Pensioenfonds van de Matelektro en anderen voeren nog aan dat ten onrechte bij de onderzoeken de marktruimte voor reguliere detailhandel is betrokken in de omgeving. Ten slotte hebben zij betoogd dat niet deugdelijk is onderbouwd dat een belangrijk deel van de klanten uit Duitsland zal komen.

11.7. Select B.V. en anderen, Wereldhave en [appellante sub 8] betogen voorts dat geen inzicht is geboden in de actuele behoefte aan een supermarkt met extra vloeroppervlak in de regio.

11.8. Het college van burgemeester en wethouders stelt zich primair op het standpunt dat de verantwoordingsplicht van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet op het plan van toepassing is, omdat de in het plan toegestane bebouwings- en gebruiksmogelijkheden een bestaande situatie betreffen, die al mogelijk is gemaakt in het bestemmingsplan. Er is daarom geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ter onderbouwing van dit standpunt wijst het college van burgemeester en wethouders op jurisprudentie van de Afdeling waaruit volgt dat onbenutte planologische mogelijkheden in een nieuw bestemmingsplan mogen worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de verantwoordingsplicht als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Indien het uitwerkingsplan wel een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, stelt het college van burgemeester en wethouders dat wordt voldaan aan de verantwoordingsplicht van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Aan de vaststelling van het Uitwerkingsplan is uitgebreid onderzoek vooraf gegaan naar de actuele regionale behoefte en de gevolgen van deze ontwikkeling in het bijzonder voor leegstand. Het onderzoek is uitgevoerd door Goudappel Coffeng. De resultaten zijn neergelegd in de rapporten van Goudappel Coffeng "Haalbaarheids- en effectanalyse leisurepark Spoorallee Zevenaar" van 22 mei 2014, de "Toets leisurepark Spoorallee aan eerste trede Ladder voor duurzame verstedelijking" van 19 september 2014 en de aanvullende rapporten met een "Verdiepende analyse effecten FOV Zevenaar" en "Toets ontwikkeling supermarkt Groot Holthuizen aan eerste trede ladder voor duurzame verstedelijking" van 26 oktober 2015, waarin wordt

gereageerd op de beroepsgronden. Het college van burgemeester en wethouders stelt dat gelet op de uitkomsten van de rapporten van Goudappel Coffeng die ten grondslag zijn gelegd aan het uitwerkingsplan, is beschreven dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte en dat niet hoeft te worden gevreesd voor onaanvaardbare structurele leegstand.

11.9. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder een stedelijke ontwikkeling verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 1.1.1, derde lid, van het Bro wordt in hoofdstuk 3 van dit besluit en de hierop rustende bepalingen, waarvan artikel 3.1.6. deel uitmaakt, onder een bestemmingsplan mede begrepen een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, van de Wro.

11.10. In het uitwerkingsplan wordt een FOV van 15.000 m2 bruto vloeroppervlakte en een supermarkt van 1.200 m2 mogelijk gemaakt. Naar het oordeel van de Afdeling is in dit plan daarmee een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorzien in de vorm van detailhandel. Aan de gronden in het plangebied is in het bestemmingsplan de bestemming "Gemengd—Uit te werken" toegekend op grond waarvan een station, kantoren, maatschappelijke voorzieningen, dienstverlening, parkeerterreinen, detailhandel, waaronder begrepen volumineuze detailhandel, horecabedrijven, leisurevoorzieningen, bedrijven als genoemd in de categorieën 1 en 2 van de lijst van bedrijven zijn toegestaan. De jurisprudentie van de Afdeling die ziet op onbenutte planologische mogelijkheden zoals onder meer de uitspraak van 1 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2062](#), heeft geen betrekking op de verhouding tussen het bestemmingsplan met uitwerkingsplicht en het uitwerkingsplan. Zoals onder 1 is overwogen kan in het kader van beroep tegen een uitwerkingsplan ter beoordeling staan of dit plan is voorbereid en genomen in strijd met het recht waaronder ook strijd met een regel, zoals neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Er zijn geen omstandigheden aan te wijzen waarom deze toets in dit geval achterwege dient te blijven.

11.11. Zoals de Afdeling onder meer heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:743](#), dient bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Voor detailhandel betekent dit dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan niet een zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal leiden. Hieruit volgt dat de enkele omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche niet betekent dat de ontwikkeling in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro.

11.12. Ten aanzien van de actuele regionale behoefte aan de FOV, overweegt de Afdeling als volgt. In de rapporten van Goudappel Coffeng is de geografische spreiding van de bestaande factory outlet centers in kaart gebracht en is voor de afstanden die men bereid is te overbruggen om de FOV te bezoeken de ervaring met andere centers betrokken. Bij de marktvraag is rekening gehouden met een maximale reistijd van 60-90 minuten door bezoekers. Onderzoek wijst uit dat men bereid is deze afstand af te leggen en dat een bezoek aan een factory outlet center een populaire vrijetijdsbesteding is. Het aanbod aan meters factory outlet center is in Nederland en het aangrenzende Duitsland beperkt. In Oost-Nederland en de Stadsregio Arnhem-Nijmegen Doetinchem is geen factory outlet center aanwezig. Met de ontwikkeling van een FOV op de

Spoorallee in Zevenaar wordt een concept toegevoegd dat nieuw is voor de regio en grotendeels aanvullend en complementair is aan het bestaande aanbod. Hiermee worden de keuzemogelijkheden voor de inwoners van de regio vergroot qua diversiteit en prijs. De bestaande factory outlet centers in Nederland en Duitsland liggen op circa anderhalf uur rijden of meer vanaf Zevenaar en initiatieven voor andere factory outlet centers liggen eveneens op ruime afstand. Mede vanwege de uitstekende locatie naast de Rijksweg A12 met een verbinding naar de randstad en Duitsland is in Zevenaar voor een FOV een grote marktvraag aanwezig. Gelet hierop acht Goudappel Coffeng de verwachting gerechtvaardigd dat er ruime marktruimte en behoefte aanwezig zijn voor een FOV op deze locatie.

Voor zover het Pensioenfonds van de Matelektro en anderen in dit verband betogen dat niet is onderbouwd dat een deel van de bezoekers van de FOV uit Duitsland afkomstig zal zijn, is uit de rapporten van Goudappel Coffeng het volgende gebleken. De FOV is gelegen aan de A12 op korte afstand met de grens van Duitsland. Uit het regionale verkeersmodel blijkt dat op deze locatie er per dag ongeveer 38.000 auto's de grens passeren. Dit aantal neemt toe tot 50.000 in 2023. Een groot deel van deze automobilisten is afkomstig uit Duitsland. Uit de praktijk met het factory outlet center in Roermond dat ook in de nabijheid van de grens ligt en (in mindere mate) Lelystad blijkt bovendien dat Duitsers bereid zijn naar Nederland te rijden voor een bezoek aan een factory outlet center.

De betogen van [appellante sub 2] en anderen, Ondernemers Kontakt Arnhem en het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen dat Goudappel Coffeng ten onrechte geen rekening heeft gehouden met bestaande factory outlet centers dan wel het feit dat het verzorgingsgebied van de FOV het verzorgingsgebied van bestaande factory outlet centers overlapt, treffen evenmin doel. Goudappel Coffeng heeft de verzorgingsgebieden van andere factory outlet centers in aanmerking genomen en onderkend dat de verzorgingsgebieden elkaar overlappen op circa 45 tot 60 minuten rijden met de auto. Geoordeeld is dat de centers hiermee weinig in elkaars vaarwater komen omdat de zogenaamde overlappingsgebieden klein zijn. De hiervoor weergegeven uitgangspunten van de onderzoeken inzake de behoefte aan een factory outlet center zijn niet gemotiveerd bestreden.

11.13. Aangevoerd is dat onvoldoende rekening is gehouden met plannen en ontwikkelingen in de regio wat betreft detailhandel in de branches die in het plangebied worden toegestaan. De Afdeling overweegt dat in de rapporten van Goudappel Coffeng van 19 september 2014 en 26 oktober 2015 aandacht is besteed aan plannen en initiatieven voor reguliere detailhandel en specifiek naar plannen in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en Doetinchem in de branches sport en mode en luxe. Daarbij is in het rapport van 19 september 2014 heel ruim gekeken naar initiatieven en (mogelijke) plannen. In het rapport van 26 oktober 2015 is aangegeven dat veel initiatieven en (mogelijke) plannen geen doorgang hebben gevonden en zullen vinden. Tevens is aangegeven dat de plannen die mogelijk wel doorgang zullen vinden genuanceerd bekeken moeten worden omdat plannen vaak niet doorgaan of omdat sprake is van verplaatsing van detailhandel, waarbij de vrijkomende panden een andere functie krijgen. De stelling van het college van burgemeester en wethouders dat op grond van de inventarisatie niet vastgesteld kan worden dat sprake is van een zodanig overaanbod dat geconcludeerd moet worden dat artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro is geschonden, acht de Afdeling niet onjuist.

11.14. Goudappel Coffeng heeft de behoefte tevens afgezet tegen het aanbod in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en Doetinchem. Daaruit volgt dat sprake is van uitbreidingsruimte van 23.000 m<sup>2</sup> in de branche mode & luxe. Met betrekking tot het betoog van Select B.V. en anderen, Wereldhave en [appellante sub 8] dat in de behoefte-onderzoeken ten onrechte alleen de branches mode en sport zijn betrokken, overweegt de Afdeling dat Goudappel Coffeng in het rapport van 26 oktober 2015 heeft toegelicht dat in het in de onderzoeken gehanteerde bestedingscijfer ook de bestedingen in de overige branches zijn betrokken en dat daarmee die branches ook in aanmerking zijn genomen. Ten aanzien van de beroepsgronden die betrekking hebben op het schaalniveau van het gehanteerde onderzoeksgebied voor het onderzoek naar de gevolgen voor de reguliere detailhandel in de branches waar het plan betrekking op heeft, heeft het college van burgemeester en wethouders toegelicht dat de FOV vooral effecten zal hebben op de reguliere detailhandel in de directe omgeving.

Goudappel Coffeng heeft de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en Doetinchem als regio aangehouden omdat de effecten van het realiseren van de FOV in dit gebied het grootste zullen zijn. Buiten dit gebied verdunnen de effecten snel, omdat de gevolgen in de gebieden op grotere afstand over veel meer mensen worden verspreid zodat de gevolgen procentueel veel kleiner zijn.

Goudappel Coffeng heeft in zijn rapporten, in bijzonder in het rapport van oktober 2015, gemotiveerd uiteengezet, dat rekening is gehouden met demografische ontwikkelingen, de gevolgen van internetverkoop en de afname van de bestedingen en de bestedingscorrectie. Met betrekking tot de stelling dat Goudappel Coffeng ten onrechte gebruik zou hebben gemaakt van de verouderde gegevens uit het Euregionaal koopstromenonderzoek uit 2009 heeft Goudappel Coffeng toegelicht dat omdat er geen recentere cijfers zijn geen rekening kan worden gehouden met veranderingen sinds 2009 en dat dat niet ongebruikelijk is ook omdat de ervaring leert dat op het niveau van een hele regio veranderingen in koopstromen beperkt zijn.

11.15. Ten aanzien van de behoefte heeft het college van burgemeester en wethouders er in navolging van Goudappel Coffeng ten slotte op gewezen dat beperkte regionale uitbreidingsruimte voor gewone detailhandel (meer van hetzelfde) niet wil zeggen dat er geen regionale behoefte is aan een onderscheidend concept als een FOV dat nieuw voor de regio is, en qua opzet en invulling afwijkt van de normale detailhandel.

11.16. De Afdeling concludeert dat de beroepsgronden geen aanleiding geven voor het oordeel dat het college van burgemeester en wethouders voor een beoordeling van de actuele regionale behoefte zich niet kon baseren op de rapporten van Goudappel Coffeng. Ook overigens is niet gebleken dat die rapporten zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevatten dat het college van burgemeester en wethouders daarop in zoverre niet mocht afgaan.

11.17. Ten aanzien van het betoog dat onaanvaardbare leegstand het gevolg is van het uitwerkingsplan, overweegt de Afdeling als volgt. Niet in geschil is dat de vestiging van de FOV effecten heeft op detailhandel in de omgeving, voor zover die opereert in hetzelfde marktsegment. In de onderzoeken van Goudappel Coffeng is aandacht besteed aan de effecten van de realisatie van de FOV op de leegstand in de omliggende gemeenten Arnhem, Nijmegen, Doetinchem, Didam, Velp en Zevenaar. Deze gemeenten zijn als uitgangspunt genomen voor het onderzoek omdat de effecten van het realiseren van de FOV in dit gebied op ongeveer een afstand van 30 minuten rijden, het grootst zijn. In de rapporten van Goudappel Coffeng is berekend dat binnen de afstand van 30 minuten rijden het marktaandeel 1% bedraagt en daarbuiten 0% omdat het over veel meer mensen wordt verspreid zodat de effecten snel verdunnen. In de rapporten is becijferd dat de marktverschuiving voor de winkels in de branches mode & luxe en sport in de centra in de omgeving van een FOV variëren en per saldo gemiddeld circa 1,5% tot circa 4 á 5% bedragen. Bij enkele winkels in deze centra met veel overlap in het assortiment en merkenaanbod van een FOV kunnen de effecten oplopen tot circa 7%. De omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot marktverschuiving in een bepaalde branche betekent niet op zichzelf dat de ontwikkeling in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. De betogen dat bij de effectenstudies de in de onderzoeken gebruikte bezoekersfrequenties ten onrechte zijn gebaseerd op het gemiddelde rondom Roosendaal kunnen niet slagen. In de rapporten van Goudappel Coffeng is gemotiveerd en onderbouwd gesteld dat de FOV in Zevenaar de meeste raakvlakken heeft met het factory outlet center in Roosendaal zowel qua omvang, ligging en regionale voorzieningenstructuur en dat daarom daarbij is aangesloten. De Afdeling acht dit uitgangspunt niet onjuist.

11.18. In navolging van Goudappel Coffeng stelt het college van burgemeester en wethouders dat de marktverschuiving niet gelijk is aan de leegstand. Het leegstandspercentage kan niet exact worden becijferd. Vanwege de beperkte marktverschuivingen door de FOV die zich over een groot gebied verspreiden en die bovendien deels worden gecompenseerd door synergie-effecten, waarbij een bezoek aan de FOV wordt gecombineerd met een bezoek aan het centrum van Zevenaar, is het college van burgemeester en wethouders van opvatting dat het realiseren van de FOV niet leidt tot een vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening onaanvaardbare leegstand. Aan de rapporten van Goudappel Coffeng ligt onderzoek van Ecorys naar de effecten van een factory outlet center op de ontwikkeling van leegstand ten grondslag waarin ook is gekeken naar de synergie-effecten, die de conclusies van het college van burgemeester en wethouders in dit verband bevestigen.

11.19. Hetgeen het college van gedeputeerde staten, [appellante sub 2] en anderen, Ondernemers Kontakt Arnhem, Ondernemersverbond Zevenaar, het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen, Select B.V. en anderen, Wereldhave, Vastgoedeigenaren Doetinchem, [appellante sub 8], [appellante sub 10] en anderen, Spoorwegpensioenfondsen, Pensioenfondsen van de Metalektro en anderen en Solidiam daartegenover hebben gesteld acht de Afdeling ontoereikend voor twijfel aan de redelijkheid van het standpunt van het college van burgemeester en wethouders dat sprake is van een actuele regionale behoefte en dat voor onaanvaardbare leegstand in de gemeenten waar de onderzoeken hebben plaatsgevonden ten gevolge van het uitbreidingsplan, niet hoeft te worden gevreesd.

11.20. De betogen dat de ontwikkeling van de FOV in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro, falen.

11.21. Select B.V. en anderen, Wereldhave en [appellante sub 8] hebben aangevoerd dat de supermarkt niet in de woonwijk Groot Holthuizen is gelegen, maar daarbuiten. Zij voeren voorts aan dat de bewoners op korte afstand, in Zevenaar terecht kunnen voor de dagelijkse boodschappen, zodat de supermarkt niet in een actuele regionale behoefte voorziet.

11.22. In het aan het plan ten grondslag gelegde rapport van Goudappel Coffeng van 19 september 2014 aangevuld met het rapport van oktober 2015 is onderzoek gedaan naar de regionale behoefte aan een supermarkt. Op grond van dit rapport heeft het college van burgemeester en wethouders gesteld dat er een regionale behoefte bestaat aan een supermarkt vanwege de naastgelegen nieuwe woonwijk Groot Holthuizen. Er is in de buurt geen supermarkt aanwezig. De supermarkt zal (overwegend) een behoefte vervullen voor de nieuwe inwoners van die wijk. Een wijksupermarkt in Groot Holthuizen zal ook gelet op hetgeen daarover in het rapport van oktober 2015 is vermeld, niet leiden tot verdringing en leegstand van bestaande supermarkten in Zevenaar. Het ligt niet voor de hand dat de inwoners van andere wijken in Zevenaar in de wijksupermarkt van Groot Holthuizen hun dagelijkse boodschappen zullen doen, volgens de rapporten.

11.23. Naar het oordeel van de Afdeling is niet gebleken dat de rapporten van Goudappel Coffeng zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevatten dat het college van burgemeester en wethouders daarop in zoverre niet mocht afgaan.

11.24. De Afdeling overweegt dat het feit dat de supermarkt niet in de wijk zelf is gelegen maar op korte afstand daarvan, niet betekent dat de nieuwe bewoners geen gebruik zullen maken van de supermarkt. Hetgeen is aangevoerd geeft de Afdeling geen aanleiding voor twijfel aan de redelijkheid van het standpunt van het college van burgemeester en wethouders dat de supermarkt zal voorzien in een actuele regionale behoefte en niet leidt tot onaanvaardbare leegstand.

11.25. De betogen dat de ontwikkeling van de supermarkt in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro, falen.

Artikel 3.1.6., tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro

11.26. Het college van gedeputeerde staten, Select B.V en anderen, Wereldhave, [appellante sub 8] en het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen betogen dat de verantwoording van de tweede trede van de ladder duurzame verstedelijking niet of op onjuiste wijze heeft plaatsgevonden. Ten onrechte zou gesteld zijn dat de locatie Spoorallee zeer geschikt is.

11.26.1. Solidiam voert aan dat het college van burgemeester en wethouders ten onrechte de door Solidiam ingebrachte alternatieve locatie voor de FOV op het BAT-terrein niet in de besluitvorming heeft betrokken. Solidiam wenst dat de FOV wordt gevestigd in het centrum op het BAT-terrein in plaats van op de locatie Spoorallee. Alleen op die manier zal de komst van een FOV mogelijk geen afbreuk doen aan de voorzieningsstructuur van het centrum, aldus Solidiam.

11.26.2. Het college van burgemeester en wethouders stelt dat het plangebied als bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 1.1.1, lid 1, aanhef en onder h, van het Bro moet worden gekwalificeerd en dat aan een inhoudelijke beoordeling van de tweede trede van de ladder duurzame verstedelijking niet wordt toegekomen. Indien de Afdeling dit standpunt niet deelt heeft het nog toegelicht dat gelet op de verwachte bezoekersaantallen een perifere locatie met voldoende parkeergelegenheid en een goede ontsluiting noodzakelijk is. De locatie Spoorallee voldoet met haar ligging aan de A12 aan deze voorwaarden. Binnen het bestaand stedelijk gebied zijn aldus het college van burgemeester en wethouders geen (andere) geschikte (perifere) locaties met een goede ontsluiting beschikbaar. Het BAT-terrein is geen geschikte locatie. De ontsluiting van het terrein is niet passend te maken. Bovendien maakt het ter plaatse van het BAT-terrein geldende bestemmingsplan de realisatie van een FOV niet mogelijk, aldus het college van burgemeester en wethouders.

11.26.3. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aan de volgende voorwaarden:

a. (...)

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;

c. (...)

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro, wordt in dit besluit en de hierop berustende bepalingen verstaan onder bestaand stedelijk gebied: een 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.

11.26.4. Aan de gronden in het plangebied is in het bestemmingsplan de bestemming "Gemengd—Uit te werken" toegekend op grond waarvan een station, kantoren, maatschappelijke voorzieningen, dienstverlening, parkeerterreinen, detailhandel, waaronder begrepen volumineuze detailhandel, horecabedrijven, leisurevoorzieningen, bedrijven als genoemd in de categorieën 1 en 2 van de lijst van bedrijven zijn toegestaan. De ontwikkeling van het plangebied waarbij een FOV en supermarkt zijn voorzien, betreft de afronding van een groter stedelijk gebied, waarbinnen onder andere reeds een woonwijk, bedrijventerrein en scholenclusters zijn gerealiseerd met daarbij behorende woonbestemmingen, gemengde bestemming en bedrijfsbestemming. Gelet hierop gaat het hier om een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. Derhalve is het plangebied bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro. Gelet hierop voldoet het uitwerkingsplan aan het in artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro gestelde vereiste dat wordt beschreven dat in de actuele regionale behoefte kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Ten aanzien van het betoog van het college van gedeputeerde staten, Select B.V en anderen, Wereldhave, [appellante sub 8] en het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen dat het college van burgemeester en wethouders ten onrechte niet gemotiveerd heeft onderbouwd dat er binnen het bestaand stedelijk gebied in de regio geen alternatieve locaties beschikbaar zijn voor de verwezenlijking van de in het plan voorziene FOV en supermarkt, overweegt de Afdeling dat het college van burgemeester en wethouders krachtens artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro, gehouden is te beschrijven in hoeverre met het plan in de behoefte wordt voorzien binnen bestaand stedelijk gebied van de desbetreffende regio. Het college van burgemeester en wethouders is in het kader van artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro, nu een actuele regionale behoefte bestaat waarin kan worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied, echter niet gehouden te beoordelen of ook elders binnen bestaand stedelijk gebied in de gemeente of de regio in de behoefte zou kunnen worden voorzien.

11.26.5. De betogen falen.

Artikel 3.1.6., tweede lid, aanhef en onder c, van het Bro

11.27. Het college van gedeputeerde staten en het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen betogen voorts dat de voorziene FOV ten onrechte niet multimodaal bereikbaar is, hetgeen volgens hen in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, onder c, van het Bro.

11.27.1. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aan de volgende voorwaarden:

a. (...);

b. (...)

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

11.27.2. Uit hetgeen ten aanzien van onderdeel b, trede 2 is overwogen blijkt dat de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Gelet hierop behoeft ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder c, niet te worden beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van

verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

### 11.27.3. De betogen falen.

#### Planregels

12. Het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen, Select B.V. en anderen, Wereldhave en [appellante sub 8] voeren aan dat de planregels die betrekking hebben op de FOV rechtsonzeker, niet controleerbaar en niet handhaafbaar zijn. Ook het niet omschrijven van de begrippen verkoopadviesprijs, standaardkwaliteit en gangbare voorwaarden maakt het plan rechtsonzeker, niet uitvoerbaar en niet handhaafbaar. Tevens is daardoor niet uitgesloten dat er uiteindelijk reguliere detailhandel komt. Het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen voeren aan dat ten onrechte geen minimale en maximale vloeroppervlaktes zijn vastgelegd voor de units binnen het FOV, als gevolg waarvan ook een regulier winkelcentrum mogelijk is.

12.1. [appellante sub 2] en anderen voeren aan dat onvoldoende is gewaarborgd dat de FOV niet zal vervagen tot een regulier winkelgebied met reguliere detailhandel.

12.2. Het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen betogen dat artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels van het uitwerkingsplan niet ruimtelijk relevant en bovendien niet handhaafbaar is.

12.3. In reacties op het herstelbesluit wordt naar voren gebracht dat door het schrappen van de beschrijving van de toegelaten FOV in artikel 3, lid 3.1. aanhef en onder a, sub 1 en 2, van de planregels juist reguliere detailhandel wordt mogelijk gemaakt.

12.4. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Gemengd" aangewezen gronden bestemd voor:

a. een factory outlet village van ten hoogste 15.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak, oftewel circa 12.000 winkelvloeroppervlak, met dien verstande dat wat betreft branchering de volgende onderverdeling in acht wordt genomen:

1. (...);

2. (...);

3. (...);

4. (...);

5. (...);

b. kantoren gerelateerd aan de functies zoals genoemd in artikel 3.1 sub a;

c. lichte horeca met een maximale bruto vloeroppervlakte van 1.400 m<sup>2</sup>;

d. een supermarkt met een maximale bruto vloeroppervlakte van 1.200 m<sup>2</sup>;

e. een station met daarbij behorende stationsvoorzieningen;

f. ontsluitingswegen, voet- en fietspaden, terrassen, in- en uitritten, wegen, paden en andere ondergeschikte verhardingen;

g. parkeervoorzieningen;

h. groen- en speelvoorzieningen;

i. water, waterhuishoudkundige voorzieningen en voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, zoals rioleringen, taluds en waterafvoeren;

j. recreatief medegebruik; met daarbij behorende:

m. bouwwerken, geen gebouw zijnde, geluidwerende voorzieningen, tuinen, erven, terreinen, nutsvoorzieningen, en al dan niet gelijkvloerse kruisingen met wegen en water, tunnels en bruggen inbegrepen; met dien verstande dat:

n. de hiervoor in sub a t/m c genoemde functies niet eerder kunnen worden vergund dan nadat een nieuwe aansluiting op de Rijksweg A12 is gerealiseerd dan wel planologisch mogelijk is gemaakt.

Ingevolge artikel 1, lid 1.23, van de planregels behorende bij het herstelbesluit is factory outlet gedefinieerd als een fabrieksverkoopformule die de reguliere detailhandel aanvult en die fabrikanten de gelegenheid biedt om in een outletvestiging rechtstreeks, zonder inschakeling van de tussenhandel, uitsluitend outletproducten te verkopen aan consumenten die deze goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit en die bereid zijn om hiervoor een grote afstand af te leggen.

Ingevolge artikel 1, lid 1.24, is een factory outlet village gedefinieerd als een gespecialiseerd en hoogwaardig koopcentrum waarin fabrieksverkoop volgens het factory outlet concept is gevestigd;

Ingevolge artikel 1, lid 1.38, zijn outletproducten gedefinieerd als producten die afwijken van de standaardkwaliteit en/of: niet, of niet meer onder de gangbare voorwaarden via de reguliere detailhandel kunnen worden afgezet en/of; in de afgelopen periode van drie maanden niet meer aan de reguliere detailhandel zijn aangeboden en/of; niet meer door de reguliere detailhandel direct zijn afgenomen en waarvan de prijzen minimaal 30% onder de gangbare verkoopadviesprijzen zullen liggen.

12.5. Naar het oordeel van de Afdeling is de in artikel 3, lid 3.1 onder a, van de planregels neergelegde bestemmingsomschrijving van de FOV in combinatie gelezen met de definities van FOV (artikel 1.24) en factory outlet (artikel 1.23) en outletproducten (artikel 1.38) zodanig concreet dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de rechtszekerheid vereist dat aanvullende regels worden gesteld met betrekking tot de bestemming als FOV. Het vastleggen van de begrippen verkoopadviesprijs, standaardkwaliteit, gangbare voorwaarden in de definitiebepalingen is daarvoor niet noodzakelijk. Tevens is gelet op de omschrijving van de bovenvermelde begrippen in samenhang gezien reguliere detailhandel niet mogelijk en kan die worden geweerd. Het realiseren van één of enkele grote winkels ten behoeve van reguliere detailhandel is daarom ook niet mogelijk. Ter zitting is daarover nog toegelicht dat aan de hand van onder meer een door fabrikanten, die in een outletvestiging rechtstreeks zonder inschakeling van de tussenhandel uitsluitend outletproducten te verkopen, verplicht zijn een administratie te voeren aan de hand waarvan ook kan worden vastgesteld of het om outletproducten gaat. Met de stelling dat in andere outlet centers in Nederland dezelfde producten worden aangeboden als in reguliere winkels, wat daar ook van zij, wordt niet aangetoond dat reguliere detailhandel niet kan worden geweerd, reeds omdat niet is uitgesloten dat in reguliere winkels ook producten worden verkocht die voldoen aan de omschrijving van outletproducten. Handhaving van het beoogde gebruik is mogelijk op grond van de planregels. De betogen falen.

12.6. Het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen betogen dat niet is onderbouwd dat de branchering met een beperking ten aanzien van de toegestane winkelloppervlakken van de verschillende branches van detailhandel in de bestemmingsregels is opgenomen met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

12.7. Het college van burgemeester en wethouders stellen zich op het standpunt dat met de brancheringsregeling zoals opgenomen in de planregels is beoogd de gebruiksmogelijkheden van gronden te reguleren met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

12.8. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Gemengd" aangewezen gronden bestemd voor:

a. een factory outlet village van ten hoogste 15.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak, oftewel circa 12.000 winkelvloeroppervlak, met dien verstande dat wat betreft branchering de volgende onderverdeling in acht wordt genomen:

1. maximaal 55-65% van het bruto vloeroppervlak wordt vertegenwoordigd door de branche mode/kleding (6.600-7.800 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak);

2. maximaal 10-15% van het bruto vloeroppervlak wordt vertegenwoordigd door de branche sport (1.200-1.800 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak);

3. maximaal 10-15% van het bruto vloeroppervlak wordt vertegenwoordigd door de branche schoenen/lederwaren (1.200-1.800 m2 winkelvloeroppervlak);

4. maximaal 5-10% van het bruto vloeroppervlak wordt vertegenwoordigd door de branche home (600-1.200 m2 winkelvloeroppervlak);

5. maximaal 5% van het bruto vloeroppervlak wordt vertegenwoordigd door de branche overig outlet waaronder wordt verstaan beeld en geluid, huishoudelijke artikelen, boeken, juweliersartikelen en cosmetica/parfum (maximaal 600 m2 winkelvloeroppervlak).

12.9. Ingevolge artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro kan een bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening regels bevatten met betrekking tot branches van detailhandel.

12.10. Uit de Nota van Toelichting bij het Bro volgt dat met deze bepaling is bedoeld buiten twijfel te stellen dat branchering ten aanzien van detailhandel in bestemmingsplannen is toegestaan. De bepaling leidt ertoe dat gemeenten ter bevordering van de ruimtelijke economische kwaliteit in hun bestemmingsplannen eisen kunnen stellen ten aanzien van de vestiging van bepaalde branches van detailhandel. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de eisen zullen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en niet louter kunnen zijn gegrond op argumenten van concurrentiebeperking, aldus de Nota van Toelichting.

12.11. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen 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.

12.12. Het belang van het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen komt voort uit hun positie als concurrerende vastgoedeigenaren, die winkelvastgoed in de omgeving in eigendom hebben. Zij willen zich niet in het plangebied vestigen en zijn ook geen eigenaren van winkelvastgoed in het plangebied die worden geraakt door de brancheringsregeling. Artikel 3.1.2, tweede lid, onder b, van het Bro beschermt onder de omstandigheden als hier aan de orde niet het belang van concurrerende vastgoedeigenaren, die winkelvastgoed in de omgeving in eigendom hebben, zich niet in het plangebied willen vestigen en geen eigenaren van winkelvastgoed in het plangebied zijn die daarom zouden worden geraakt door de brancheringsregeling. Deze beroepsgrond van Metalektro en anderen kan derhalve gelet op artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot een vernietiging van het besluit van 3 november 2015, waarbij het herstelplan is vastgesteld. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking daarvan.

Artikel 49 VWEU van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en de Dienstenrichtlijn

13. Het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen betogen dat de planbepaling met brancheringseisen in strijd is met de Dienstenrichtlijn en de vrijheid van vestiging als bedoeld in artikel 49 VWEU nu zij de vestiging van ondernemers die bepaalde goederen verkopen in aantal en verkoopoppervlakten beperken. Er is naar hun stelling niet gebleken van dwingende redenen van algemeen belang die een dergelijke beperking kunnen rechtvaardigen. Dit betekent dat bijvoorbeeld dochterondernemingen van in andere EU-lidstaten gevestigde moederbedrijven zich met een beroep op de vrijheid van vestiging ongelimiteerd in het plangebied kunnen vestigen. De brancheringsregeling kan aan deze onderneming wegens strijd met de vrijheid van vestiging niet worden tegengeworpen.

13.1. Het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen kunnen zich niet succesvol beroepen op de Dienstenrichtlijn en artikel 49 VWEU indien die regels kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen.

13.2. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen 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.

13.3. Volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt het in Unierechtelijke zaken toepasselijke nationale procesrecht beheerst door de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Deze beginselen houden in dat de desbetreffende nationale procedureregels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel) en dat zij de uitoefening van de door Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arresten van 16 december 1976, 33/76, Rewe, punt 5; 16 december 1976, 45/76, Comet, punt 13; 14 december 1995, C 312-93, Peterbroeck, punt 12; 7 juni 2007, C-222/05-225/05, Van der Weerd e.a., punt 28). Op het gebied van de rechtsbescherming moet de toepassing van het procesrecht daarnaast ook voldoen aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming, thans ook vervat in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (arresten van 18 maart 2010, C- 317/08, C-318/08, C-319/08 en C-320/08, Alassini e.a., punten 47 tot en met 49 en 22 december 2010, C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811, punten 29 tot en met 31), op grond waarvan een particulier de bescherming van zijn door het Unierecht toegekende rechten doeltreffend in rechte moet kunnen afdwingen.

Aan de vraag of aan deze beginselen wordt voldaan, wordt eerst toegekommen indien appellanten rechten kunnen ontlelen aan het Unierecht die zij voor de nationale rechter zouden moeten kunnen afdwingen (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0794). Of het Unierecht aan particulieren rechten toekent, hangt volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie af van de personele beschermingsomvang van de betrokken Unieregeling, die op basis van de inhoud van die regeling en doelstelling ervan moet worden bepaald (arresten C-216/02 Österreichischer Zuchtverband für Ponys, ECLI:EU:C:2004:703 en C-174/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, ECLI:EU:C:2005:10).

13.4. De Afdeling ziet zich dus gesteld voor de vraag of het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen vallen binnen het personele beschermingsbereik van de Dienstenrichtlijn of artikel 49 van het VWEU en dus rechten kunnen ontlelen aan deze richtlijn of artikel 49 van het VWEU, gesteld al dat deze bepalingen van toepassing zijn.

13.5. Gelet op de inhoud en de doelstelling van de Dienstenrichtlijn, onder meer blijkend uit artikel 1, eerste lid, waarin is bepaald dat deze richtlijn algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vaststelt, met waarborging van de een hoge kwaliteit van de diensten, is het doel van de Dienstenrichtlijn evenals dat van artikel 49 van het VWEU onder meer het waarborgen van de vrije vestiging van dienstverrichters.

13.6. De belangen van het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen komen voort uit hun positie als concurrerende vastgoedeigenaren, die winkelvastgoed in de omgeving in eigendom hebben. Zij zijn geen dienstverrichters die zich in het plangebied willen vestigen en ook geen eigenaren van winkelvastgoed in het plangebied die worden geraakt door de brancheringsregeling. De Dienstenrichtlijn noch artikel 49 van het VWEU beschermt onder de omstandigheden als hier aan de orde het belang van concurrerende vastgoedeigenaren, die winkelvastgoed in de omgeving in eigendom hebben, niet zijnde dienstverrichters die zich in het plangebied willen vestigen of eigenaren van winkelvastgoed in het plangebied die zouden worden geraakt door de brancheringsregeling. Het belang dat zij met hun beroepsgrond willen beschermen is tegengesteld aan het belang dat de Dienstenrichtlijn en artikel 49 van het VWEU beogen te beschermen, nu het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen vestiging van andere dienstverrichters beogen tegen te gaan.

13.7. Uit het voorgaande volgt dat het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen niet onder de personele beschermingsomvang van de Dienstenrichtlijn vallen. Daarom kent deze richtlijn hun geen rechten toe die zij voor de rechter kunnen afdwingen. De toepassing van het relativiteitsvereiste op het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen is derhalve niet in strijd met de hierboven genoemde beginselen uit de rechtspraak van het Hof van Justitie.

13.8. Nu gelet op hetgeen in 13.7 is overwogen de Dienstenrichtlijn noch artikel 49 van het VWEU de belangen van het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen beschermt, laat de Afdeling met toepassing van artikel 8:69a van de Awb de door hen naar voren gebrachte beroepsgrond buiten beschouwing.

#### Locatie Raadhuisplein

14. Solidiam heeft aangevoerd dat het plan in strijd met de zorgvuldigheid is vastgesteld omdat het college van burgemeester en wethouders niet de belangen van Solidiam bij nakoming van de door haar met de gemeente gesloten koopovereenkomst ten aanzien van het perceel Raadhuislaan 1 te Zevenaar bij de vaststelling van het uitwerkingsplan heeft betrokken. Zij stelt dat het uitwerkingsplan onaanvaardbare gevolgen zal hebben voor de ontwikkeling van een winkelhuis op de door haar van de gemeente gekochte locatie Raadhuisplein 1 te Zevenaar. Zij stelt dat dit had kunnen worden voorkomen indien de FOV op het BAT-terrein in plaats van op de locatie Spoorallee was gevestigd.

14.1. De overeenkomst waarop Solidiam wijst heeft betrekking op onroerende zaken aan het Raadhuisplein 1 te Zevenaar, de oude locatie van het gemeentehuis, die door het gemeentebestuur van Zevenaar zijn verkocht aan Solidiam teneinde op deze locatie te komen tot een herontwikkeling bestaande uit een winkelhuis met winkels, daghoreca, (mogelijke) appartementen en herinrichting van de openbare ruimte. De betreffende overeenkomst heeft geen betrekking op gronden in het plangebied en kent geen verplichtingen uit voortvloeien met betrekking tot het plangebied. Dat tussen Solidiam en het gemeentebestuur van Zevenaar een overeenkomst is gesloten met betrekking tot de desbetreffende gronden betreft reeds hierom geen omstandigheid die het college van burgemeester en wethouders bij de vaststelling van het uitwerkingsplan in zijn overweging had dienen te betrekken.

#### Verkeer

15. Het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen voeren aan dat onvoldoende is aangetoond dat de FOV op een zorgvuldige wijze kan worden ontsloten. Daarbij voeren zij aan dat het door Goudappel Coffeng uitgevoerde verkeersonderzoek, waar het college van burgemeester en wethouders vanuit is gegaan, wat betreft het aantal bezoekers, de gehanteerde piekdagen, kruispuntberekeningen, verkeersafwikkeling aan de Didamse zijde van de A12 onvolledig is en of onjuistheden vertoont.

15.1. Het college van burgemeester en wethouders stelt dat, onder verwijzing naar door Goudappel Coffeng uitgevoerde verkeersonderzoeken, verwezenlijking van het plan niet leidt tot een onaanvaardbare verkeerssituatie. Gezien het feit dat de FOV veel bezoekers trekt met veel autobewegingen is een locatie nabij een belangrijke verkeersader van wezenlijk belang voor het snel afwikkelen van verkeer. Het plangebied is gelegen aan de Rijksweg A12, een verbinding naar Duitsland en de Randstad. Het plangebied ligt in Zevenaar-Oost dichtbij het toekomstige nieuwe knooppunt waar de A12 en de doorgetrokken A15 op elkaar aansluiten. Tevens komt er een nieuwe aansluiting op de A12 ter hoogte van het businesspark 7Poort-Hengelder en de FOV, die bij de entree van dit businesspark komt te liggen op de locatie Spoorallee. De realisatie van de ontwikkeling van de FOV is gekoppeld aan de planning van de nieuwe aansluiting van Zevenaar op de A12 ter hoogte van 7Poort.

15.2. Ten aanzien van de stelling van het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen dat niet is onderbouwd dat het aantal bezoekers, het percentage dat daarvan met de auto reist alsmede de herkomst van de bezoekers over de toeleidende wegen realistisch zijn ingeschat en dat evenmin is onderbouwd dat de piekdagen altijd in het weekend en meestal op zondag vallen, overweegt de Afdeling dat Goudappel Coffeng de berekeningen heeft gebaseerd op basis van ervaringen die bij andere factory outlet centers zijn opgedaan. Gesteld noch gebleken is dat deze uitgangspunten onjuist zijn. Wat de kruispuntberekeningen betreft heeft Goudappel Coffeng bepaald dat de werkdagsituatie maatgevend is, omdat er op die momenten zowel verkeer van de FOV als het dagelijkse (spits)verkeer aanwezig is. Dit is niet betreden. Wat de verkeersafwikkeling aan de Didamse zijde van de A12 aan de Hengelderweg betreft, overweegt de Afdeling ten slotte dat uit het onderzoek van Goudappel Coffeng blijkt dat slechts een beperkt deel van het verkeer over de Hengelderweg richting Didam zal rijden. Dit verkeer verdeelt zich bovendien al na minder dan 500 meter, ter plaatse van de rotonde aan de Kerkwijkweg, over verschillende wegen. Goudappel Coffeng heeft ingeschat dat de huidige kruispunten op de Hengelderweg deze beperkte verkeersstromen op een veilige wijze kunnen verwerken en er geen knelpunten optreden. Ook uit de vormgevingsberekening die is uitgevoerd voor de realisatie van de nieuwe ontsluiting van de A12, blijkt dat de extra verkeersstromen als gevolg van de FOV niet noodzaken tot een andere vormgeving van de kruispunten. Ook overigens geven de

betogen van het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen geen aanleiding dat de verkeersonderzoeken van Goudappel Coffeng, die ten grondslag liggen aan het uitwerkingsplan zodanige onjuistheden bevatten, dan wel leemten in kennis vertonen dat het college van burgemeester en wethouders zich daarop bij het nemen van het besluit tot vaststelling van het uitwerkingsplan niet heeft mogen baseren.

15.3. Tevens neemt de Afdeling in aanmerking dat in artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder n, van de planregels van het uitwerkingsplan is bepaald dat de functies die zijn opgenomen in artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a t/m f, niet kunnen worden vergund dan nadat een nieuwe aansluiting op de Rijksweg A12 ter hoogte van 7Poort is gerealiseerd dan wel planologisch mogelijk is gemaakt. Ter zitting is naar voren gebracht dat een ontwerp-Tracébesluit dat de realisatie van de nieuwe aansluiting ter hoogte van 7Poort mogelijk maakt, inmiddels in procedure is gebracht

15.4. De betogen falen.

#### Zienswijzen

16. Select B.V. en anderen, Wereldhave en [appellante sub 8] hebben in de beroepschriften voor het overige verwezen naar de inhoud van de zienswijzen. De Afdeling overweegt dat in de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op de zienswijzen. Select B.V. en anderen, Wereldhave en [appellante sub 8] hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit verder onjuist dan wel onvolledig zou zijn. De betogen falen.

#### Conclusie herstelbesluit

17. De beroepen tegen het herstelbesluit zijn ongegrond.

#### Conclusie oorspronkelijke besluit

18. Nu blijkt hetgeen hiervoor is overwogen de beroepen tegen het herstelbesluit niet leiden tot een vernietiging van dat besluit, wordt het herstelbesluit onherroepelijk. Hieruit volgt dat aan het oorspronkelijke besluit in zoverre geen betekenis meer toekomt. Onder deze omstandigheden en nu niet is gebleken van enig belang bij een beoordeling van de beroepen tegen het oorspronkelijk besluit ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten, [appellante sub 2] en anderen, het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen, het Spoorwegpensioenfonds, het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen, Wereldhave, Vastgoedeigenaren Doetinchem, [appellante sub 8], Solidiam, [appellante sub 10] en anderen, Ondernemers vereniging Doetinchem en de vereniging Koninklijke horeca afdeling Doetinchem, Select B.V. en anderen, Ondernemers Kontakt Arnhem en Ondernemersverbond Zevenaar in zoverre geen procesbelang meer hebben. In verband hiermee dienen hun beroepen tegen het oorspronkelijke besluit niet-ontvankelijk te worden verklaard.

#### Artikel 8:69a van de Awb

19. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond faalt en niet uitdrukkelijk op de toepasselijkheid van artikel 8:69a van de Awb is ingegaan, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of dat artikel van toepassing is.

#### Proceskosten/griffierecht

20. Gezien hetgeen is overwogen onder 7 overweegt de Afdeling als volgt.

Van bij het college van gedeputeerde staten voor vergoeding in aanmerking komende kosten is niet gebleken.

Er bestaat aanleiding het college van burgemeester en wethouders te gelasten het door het college van gedeputeerde staten betaalde griffierecht aan hem te vergoeden.

21. Ten aanzien van [appellante sub 2] en anderen, het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen, het Spoorwegpensioenfonds, het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem en anderen, Wereldhave, Vastgoedeigenaren Doetinchem, [appellante sub 8], Solidiam, [appellante sub 10] en anderen,

Ondernemers vereniging Doetinchem en de vereniging Koninklijke horeca afdeling Doetinchem, Select B.V. en anderen, Ondernemers Kontakt Arnhem en Ondernemersverbond Zevenaar bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. - verklaart de beroepen tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar van 13 maart 2015 niet-ontvankelijk;

- verklaart het beroep van Ondernemers Vereniging Doetinchem en anderen voor zover ingediend door de stichting Ondernemersfonds Doetinchem en het beroep van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Doetinchem en anderen voor zover ingediend door de burgemeester en Erster Beigeordneter van de gemeente Emmerich am Rhein in Duitsland tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar van 3 november 2015 niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van het college van gedeputeerde staten van Gelderland, [appellante sub 2] en anderen, de stichting Stichting Pensioenfonds Metaal en Techniek en anderen, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Doetinchem en anderen, de stichting Stichting Spoorwegpensioenfonds, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Wereldhave Nederland B.V. en Wereldhave Management Nederland B.V., de vereniging Vereniging van Vastgoedeigenaren Doetinchem, [appellante sub 8], de naamloze vennootschap Solidiam N.V., [appellante sub 10] en anderen, Ondernemers Vereniging Doetinchem en de vereniging Koninklijke horeca afdeling Doetinchem, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Beleggingsmaatschappij Select B.V. en anderen, de vereniging Ondernemers Kontakt Arnhem, de vereniging Ondernemersverbond Zevenaar tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar van 3 november 2015 ongegrond;

III. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar aan het college van gedeputeerde staten van Gelderland het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.M. Ouwehand, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Ouwehand

Voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 mei 2016