

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Retail Club Winschoten, gevestigd te Oldambt,
2. Stichting Outlet- en Funshoppingcentre Carillon, gevestigd te Winschoten, gemeente Oldambt (hierna: Stichting Carillon),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Oldambt,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 september 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "De Wereldbazar te Winschoten 2017" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Retail Club Winschoten en Stichting Carillon beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. De raad heeft zijn zienswijze daarop naar voren gebracht.

Retail Club Winschoten, Stichting Carillon en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een eerste zitting behandeld op 25 juni 2019. Tijdens deze zitting zijn uitsluitend de beroepsgronden behandeld die betrekking hebben op artikel 2.18 van de Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016. Ter zitting van 25 juni 2019 zijn onder andere verschenen:

- Retail Club Winschoten, vertegenwoordigd door G. Wijers en C.H. de Raaf;
- Stichting Carillon, vertegenwoordigd door G. Wijers en M. Dijkhuis;
- de raad, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, vergezeld door J.H. Samberg.

Tevens is ter zitting als partij gehoord De Wereldbazar OG B.V., vertegenwoordigd door P. van Gaanderen.

Voorts is gehoord het college van gedeputeerde staten van Groningen, vertegenwoordigd door mr. P.H.K. Bijl en mr. E.J. van der Kooi.

Aan het einde van de eerste zitting is het onderzoek gesloten. Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en provinciale staten van Groningen (hierna: provinciale staten) verzocht schriftelijke inlichtingen te geven als bedoeld in artikel 8:45 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Bij brief van 2 september 2019 zijn partijen ervan op de hoogte gesteld dat mr. H. Bolt niet langer deel uitmaakt van de meervoudige kamer die deze zaak behandelt en dat hij is vervangen door mr. R.J.J.M. Pans.

Provinciale staten hebben bij brief van 10 oktober 2019 gereageerd op het verzoek van de Afdeling om schriftelijke inlichtingen te geven. De Afdeling heeft hierin aanleiding gezien de zaak op een tweede zitting te behandelen op 2 december 2019. Voorafgaand aan deze zitting hebben Retail Club Winschoten en Stichting Carillon een nader stuk ingediend.

Ter zitting van 2 december 2019 zijn de volgende partijen verschenen:

- Retail Club Winschoten, vertegenwoordigd door G. Wijers;
- Stichting Carillon, eveneens vertegenwoordigd door G. Wijers;
- de raad, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, vergezeld door J.H. Samberg en L. Meuleman.

Tevens is ter zitting als partij gehoord De Wereldbazar OG B.V., vertegenwoordigd door P. van Gaanderen.

Voorts zijn provinciale staten, vertegenwoordigd door mr. P.H.K. Bijl, ter zitting verschenen.

Overwegingen

Inleiding

Het plan

1. Het plan maakt de realisatie van een overdekte markt, genaamd de Wereldbazar, mogelijk op de gronden aan de Papierbaan 80 te Winschoten. Deze gronden zijn gelegen aan de noordzijde van de rivier de Rensel op het bedrijventerrein Reiderland, welk bedrijventerrein onderdeel is van het geluidgezoneerde industrieterrein Winschoten-Oost. In de Wereldbazar zijn 550 marktunits toegestaan van maximaal 50 m² per marktunit. Daarbij is het gebruik van aaneengesloten marktstands door eenzelfde aanbieder zonder eigen kassa/afrekenpunt niet toegestaan. Naast de marktunits zijn horecavoorzieningen toegestaan met een maximale oppervlakte van 1.500 m² bestaande uit zelfstandige eenheden van ten hoogste 150 m². In de planregels is bepaald dat de Wereldbazar slechts mag plaatsvinden op de zaterdag, zondag en de feestdagen tussen 07:00 uur en 19:00 uur. Verwacht wordt dat de Wereldbazar ieder weekend ongeveer 14.000 bezoekers zal trekken, zo staat in de plantoelichting.

Voorgeschiedenis

2. Voor de realisatie van de Wereldbazar heeft de raad al eerder twee bestemmingsplannen vastgesteld: op 27 november 2013 en op 14 december 2015.

Het besluit van 27 november 2013 heeft de Afdeling vernietigd bij uitspraak van 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2336, wegens strijd met de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 (hierna: de Omgevingsverordening 2009).

Het besluit van 14 december 2015 heeft de Afdeling vernietigd bij uitspraak van 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2651, eveneens wegens strijd met de Omgevingsverordening 2009. De Afdeling heeft in deze uitspraak beoordeeld of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand konden worden gelaten op basis van de na 14 december 2015 vastgestelde Omgevingsverordening provincie Groningen 2016 (hierna: de Omgevingsverordening 2016), maar hiertoe geen aanleiding gezien.

De appellanten

3. Retail Club Winschoten heeft blijkens haar statuten als doel het behartigen van de individuele en collectieve belangen van haar leden, namelijk ondernemers in de branches van met name retail, leisure en andere daarmee verwante vormen van dienstverlening in Winschoten en omgeving.

Stichting Carillon is opgericht door en voor ondernemers en

pandeigenaren van winkels in de Torenstraat. De Torenstraat maakt deel uit van het (kern)winkelgebied van het centrum van Winschoten. De stichting stelt zich blijkens haar statuten ten doel met een omgevingsgerichte aanpak het sociale, fysieke en economisch niveau van de Torenstraat naar een hoger plan te brengen. De Torenstraat is gelegen op een afstand van ongeveer één kilometer van het plangebied.

Retail Club Winschoten en Stichting Carillon vrezen dat de Wereldbazar zal leiden tot omzetsderving alsmede leegstand in in het bijzonder het kernwinkelgebied van Winschoten.

Toetsingskader

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

Procedureel

5. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon onderkennen dat de wettelijke procedureregels voor de voorbereiding van een bestemmingsplan juist zijn gevolgd. Dit laat volgens hen onverlet dat het bestemmingsplan in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid is vastgesteld, omdat na de uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2016 uitsluitend overleg heeft plaatsgevonden tussen de ontwikkelaar van de Wereldbazar en ambtenaren van de gemeente en de provincie over het nieuw vast te stellen bestemmingsplan. Gelet op het belang van participatie en het vereiste van maatschappelijke zorgvuldigheid, had volgens Retail Club Winschoten en Stichting Carillon ook overleg moeten plaatsvinden met de ondernemers in het centrum van Winschoten, bijvoorbeeld door het plan als voorontwerp ter inzage te leggen.

In hun nadere stuk voeren Retail Club Winschoten en Stichting Carillon in dit verband aan dat de stelling in het verweerschrift dat voorafgaand aan en tijdens de terinzagelegging van het ontwerpplan overleg heeft plaatsgevonden met de in Winschoten gevestigde vereniging Handel en Nijverheid, niet betekent dat daarmee ook toereikend overleg heeft plaatsgevonden met alle ondernemers in het centrum van Winschoten. Bij de gemeente was volgens hen reeds ruimschoots voor de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan bekend dat een groot deel van de ondernemers in het winkelgebied niet langer lid is van de vereniging Handel en Nijverheid en in plaats daarvan Retail Club Winschoten heeft opgericht.

5.1. Het bieden van inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan maakt geen onderdeel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro)

geregelde bestemmingsplanprocedure. Een ieder kan voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan zijn reactie op het plan kenbaar maken door middel van een zienswijze over het ontwerpbestemmingsplan. Dit heeft de wetgever voor belanghebbenden toereikend geacht om hun visie over het plan naar voren te brengen. Het betoog van Retail Club Winschoten en Stichting Carillon over het ontbreken van vooroverleg met een deel van de ondernemers in het centrum van Winschoten heeft dan ook geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan en vormt daarom geen aanleiding om tot vernietiging van het ten behoeve van de Wereldbazar vastgestelde bestemmingsplan over te gaan.

Het betoog faalt.

Omgevingsverordening 2016

6. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon wijzen erop dat de Afdeling in haar uitspraak van 5 oktober 2016 heeft geoordeeld dat het bestemmingsplan dat de raad op 14 december 2015 voor de Wereldbazar had vastgesteld in strijd was met artikel 2.18 van de Omgevingsverordening 2016. Na deze uitspraak heeft het college van gedeputeerde staten van Groningen (hierna: gedeputeerde staten) met toepassing van artikel 9.2, onder b, van de Omgevingsverordening 2016 de verordening gedeeltelijk gewijzigd, onder meer door het opnemen van een definitie van factory outlet center. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon betogen dat gedeputeerde staten hier niet toe bevoegd waren, omdat de wijzigingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 9.2, onder b, van de Omgevingsverordening 2016 uitsluitend geldt voor redactionele en wetstechnische aanpassingen van niet-inhoudelijke aard. Daarvan is volgens hen in dit geval geen sprake. Ter onderbouwing stellen zij dat in dit geval bepalingen uit de verordening zijn gewijzigd die blijken de uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2016 duidelijk waren en aan de realisatie van de Wereldbazar in de weg stonden. Deze bepalingen alsnog zodanig wijzigen dat de Wereldbazar kan worden gerealiseerd, betreft volgens hen meer dan slechts een redactionele of wetstechnische aanpassing van niet-inhoudelijke aard. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon stellen in dit verband dat de definitie van factory outlet center die gedeputeerde staten aan de Omgevingsverordening 2016 hebben toegevoegd, volgens hen beperkter is dan wat in de oorspronkelijk door provinciale staten vastgestelde Omgevingsverordening onder een factory outlet center werd verstaan.

In hun nadere stuk betogen Retail Club Winschoten en Stichting Carillon voorts dat gedeputeerde staten bij het wijzigingsbesluit ten onrechte geen toepassing hebben gegeven aan artikel 147 van de Provinciewet.

Uitspraak van 5 oktober 2016

6.1. Ten tijde van het vorige bestemmingsplan dat de raad op 14 december 2015 ten behoeve van de Wereldbazar had vastgesteld, was de Omgevingsverordening 2009 van toepassing. Deze Omgevingsverordening stond aan de realisatie van de Wereldbazar in de weg, omdat in artikel 4.8, vierde lid, van die verordening was bepaald dat

een bestemmingsplan niet mocht voorzien in de vestiging van grootschalige detailhandel buiten de gemeente Groningen. Gedeputeerde staten hadden bij besluit van 21 september 2015 ten behoeve van de Wereldbazar weliswaar ontheffing verleend van artikel 4.8, vierde lid, van de Omgevingsverordening 2009, maar dit besluit heeft de Afdeling in haar uitspraak van 5 oktober 2016 vernietigd wegens strijd met de criteria die in de verordening voor het verlenen van de ontheffing waren gesteld. Als gevolg van de vernietiging van het besluit tot ontheffingverlening heeft de Afdeling in haar uitspraak van 5 oktober 2016 eveneens het besluit van de raad van 14 december 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan voor de Wereldbazar vernietigd wegens strijd met artikel 4.8, vierde lid, van de Omgevingsverordening 2009.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 5 oktober 2016 vervolgens beoordeeld of aanleiding bestond de rechtsgevolgen van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in stand te laten. Ten tijde van de procedure bij de Afdeling was de Omgevingsverordening 2009 namelijk vervangen door de Omgevingsverordening 2016. In de Omgevingsverordening 2016 was in titel 2.6 over de vestigingslocaties voor detailhandel één artikel opgenomen, te weten: artikel 2.18. In dit artikel was bepaald dat uitsluitend een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een gebied in of aansluitend op het bestaand stedelijk gebied van de stad Groningen kan voorzien in de vestiging van een factory outlet center. In de regels van de verordening was geen definitie opgenomen van factory outlet center.

6.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 5 oktober 2016 onder 7.2 overwogen dat vanwege het ontbreken van een definitie van het begrip factory outlet center in de Omgevingsverordening 2016, gelet op artikel 1.1, eerste lid, van deze verordening voor de uitleg van dit begrip dient te worden aangesloten bij hetgeen daaronder naar gangbaar spraakgebruik wordt verstaan. Voor hetgeen naar gangbaar spraakgebruik onder een factory outlet center wordt verstaan, heeft de Afdeling aangesloten bij Van Dale, groot woordenboek van de Nederlandse taal. In Van Dale is een factoryoutlet omschreven als een fabriekswinkel. Een fabriekswinkel is in Van Dale gedefinieerd als een "tot hetzelfde bedrijf als een fabrikant behorende winkel waarin deze bep. goederen, bv. restpartijen van modeartikelen, rechtstreeks verkoopt aan de consument". De Afdeling heeft vervolgens overwogen dat in de planregels van het voor de Wereldbazar vastgestelde bestemmingsplan de vormen van detailhandel die in de Wereldbazar waren toegestaan, afgezien van de voorwaarde dat de detailhandel de vorm dient te hebben van een overdekte markt, niet nader waren begrensd. Gelet hierop stond dit plan er naar het oordeel van de Afdeling niet aan in de weg dat in de Wereldbazar tot hetzelfde bedrijf als een fabrikant behorende winkels worden gevestigd waarin bepaalde goederen, bijvoorbeeld restpartijen van modeartikelen, rechtstreeks worden verkocht aan de consument. In het bestemmingsplan was planologisch dan ook niet uitgesloten dat de Wereldbazar, afhankelijk van het soort detailhandelsbedrijven dat zich ter plaatse zou vestigen, diende te worden aangemerkt als een factory outlet center. Daarbij heeft de Afdeling voorts verwezen naar de toelichting bij de Omgevingsverordening waarin een factory outlet center was omschreven als een planmatig

ontwikkeld winkelcentrum, veelal aan de rand van (binnen-)stedelijk gebied, met een bovenregionaal verzorgingsgebied dat veel mobiliteit genereert en een daarmee samenhangende parkeerbehoefte. De in Winschoten voorziene Wereldbazar voldoet aan deze omschrijving, zo heeft de Afdeling overwogen.

Gelet op het vorenstaande heeft de Afdeling in haar uitspraak van 5 oktober 2016 geen aanleiding gezien om met toepassing van de Omgevingsverordening 2016 de rechtsgevolgen van het voor de Wereldbazar vastgestelde bestemmingsplan in stand te laten.

Wijzigingsbesluit van gedeputeerde staten

6.3. Gedeputeerde staten hebben naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2016 op 14 maart 2017 besloten de Omgevingsverordening 2016 met toepassing van artikel 9.2, aanhef en onder b, te wijzigen.

In artikel 9.2, aanhef en onder b, van de Omgevingsverordening 2016 is bepaald dat gedeputeerde staten bevoegd zijn de verordening te wijzigen voor zover het betreft redactionele en wetstechnische aanpassingen van niet-inhoudelijke aard.

6.4. Met het besluit van gedeputeerde staten van 14 maart 2017 zijn aan artikel 2.18 van de Omgevingsverordening 2016 de volgende twee definitiebepalingen toegevoegd:

"In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. fabriekswinkels: winkels waarin producten rechtstreeks door of namens fabrikanten en aan fabrikanten verbonden partijen zoals licentiehouders, franchisenemers en partijverkopers worden verkocht.

b. factory outlet center: een concentratie van fabriekswinkels, al dan niet in combinatie met bijvoorbeeld ondersteunende horeca, waar verkoop plaatsvindt in de sectoren mode, schoenen/lederwaren en sportartikelen, welke artikelen hetzij buiten het reguliere seizoen worden aangeboden, hetzij onvolmaakt zijn afgewerkt hetzij overschotten en/of experimentele collecties betreffen. Voor alle gevallen geldt dat de artikelen geen deel uitmaken van de lopende collecties - met uitzondering van uitverkoop - van de reguliere detailhandel. De artikelen worden aangeboden tegen gereduceerde prijzen ten opzichte van de prijzen die gewoonlijk door de reguliere detailhandel worden gehanteerd."

Voorts is de toelichting op artikel 2.18 van de Omgevingsverordening gewijzigd en is toegevoegd dat factory outlet centers *veelal* planmatig ontwikkelde centra zijn *waar fabriekswinkels zijn gevestigd*. Ook is de volgende alinea aan de toelichting toegevoegd: "In bestemmingsplannen die niet de vestiging van een FOC beogen, maar wel voorzien in realisering van een groot verkoopvloeroppervlak voor de uitoefening van detailhandel – zoals bijvoorbeeld het plan voor vestiging van de 'Wereldbazar' (een overdekte recreatieve markt / bazar met culturele- en streekproducten vanuit de hele wereld) te Winschoten – dienen dan ook regels te worden opgenomen die de vestiging van een FOC expliciet uitsluiten."

6.5. Het besluit van gedeputeerde staten van 14 maart 2017 betreft een besluit tot wijziging van een algemeen verbindend voorschrift, namelijk de Omgevingsverordening 2016. Tegen een dergelijk besluit kan ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb geen rechtstreeks beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de

mogelijkheid van een exceptieve toetsing ervan. Daarbij dient, gelet op de betogen van Retail Club Winschoten en Stichting Carillon, in dit geval te worden beoordeeld of het besluit van gedeputeerde staten van 14 maart 2017 bevoegd is genomen, gelet op het vereiste dat sprake dient te zijn van "redactionele en wetstechnische aanpassingen van niet-inhoudelijke aard".

6.6. Op dit punt stelt de Afdeling voorop dat het in beginsel aan provinciale staten is om de bij een provinciale verordening gestelde regels te wijzigen. Provinciale staten zijn immers het bevoegd gezag om de provinciale verordening vast te stellen en ook te wijzigen. De uitzondering die hierop is opgenomen in artikel 9.2 van de Omgevingsverordening 2016 dient dan ook restrictief te worden uitgelegd.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben gedeputeerde staten met het toevoegen van de definities van "fabriekswinkels" en "factory outlet center" aan artikel 2.18 van de Omgevingsverordening 2016 de verordening inhoudelijk gewijzigd. Deze definities zijn namelijk beslissend voor de vraag wanneer artikel 2.18.1 van de verordening, waarin is bepaald dat uitsluitend een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een gebied in of aansluitend op het bestaand stedelijk gebied van de stad Groningen kan voorzien in de vestiging van een factory outlet center, van toepassing is.

De stelling van gedeputeerde staten en de raad dat het in dit geval slechts gaat om een verduidelijking en niet om een inhoudelijke wijziging van de verordening, deelt de Afdeling niet. Daarbij wijst de Afdeling op de door gedeputeerde staten in hun besluit van 14 maart 2017 omschreven onduidelijkheid die kan bestaan over artikel 2.18 (thans: artikel 2.18.1) van de Omgevingsverordening. Zo staat in het besluit van gedeputeerde staten dat is gebleken dat de definitie van het begrip factory outlet centrum in Van Dale in combinatie met de toelichting op artikel 2.18 van de Omgevingsverordening vanwege de daarin voorkomende verschillen tot onduidelijkheid kan leiden en dat om deze onduidelijkheid weg te nemen aanleiding wordt gezien een juridische omschrijving van het begrip factory outlet center aan de Omgevingsverordening toe te voegen. Tijdens de eerste zitting hebben gedeputeerde staten in dit verband gesteld dat de in de uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2016 vermelde omschrijving van een factory outlet center, die is gebaseerd op Van Dale, te beperkt is en niet volledig overeenkomt met hetgeen provinciale staten bij de vaststelling van artikel 2.18 van de Omgevingsverordening hebben beoogd. Gedeputeerde staten hebben daarom aanleiding gezien de verordening op dit punt te verduidelijken door het toevoegen van een juridische omschrijving van het begrip factory outlet center, zo is tijdens de eerste zitting toegelicht. Naar het oordeel van de Afdeling is het echter niet aan gedeputeerde staten, maar aan provinciale staten om een dergelijke juridische omschrijving, die bepalend is voor de vraag wanneer artikel 2.18 van de Omgevingsverordening van toepassing is, aan de Omgevingsverordening toe te voegen.

6.7. De stelling van de raad in zijn nadere stuk van 13 juni 2019 dat uit de zienswijzennota over het ontwerp voor de Omgevingsverordening 2016 zou blijken dat de Wereldbazar volgens provinciale staten geen factory outlet center betreft, daargelaten de juistheid daarvan, laat naar het oordeel van de Afdeling onverlet dat met de door gedeputeerde staten vastgestelde

omschrijvingen van fabriekswinkels en factory outlet center nader is geregeld wanneer artikel 2.18 van de Omgevingsverordening 2016 van toepassing is, waarmee de verordening inhoudelijk is gewijzigd.

6.8. Dat volgens de raad het besluit van gedeputeerde staten van 14 maart 2017 in afschrift zou zijn verstuurd aan provinciale staten en dat dit besluit niet tot discussies in of met provinciale staten heeft geleid, acht de Afdeling voorts niet van belang bij de beantwoording van de vraag of gedeputeerde staten bevoegd waren de verordening te wijzigen. Uit het enkel uitblijven van een reactie of een discussie kan op zichzelf niet worden afgeleid dat provinciale staten zich met het besluit van 14 maart 2017 kunnen verenigen.

6.9. De Afdeling concludeert dan ook dat het besluit van gedeputeerde staten van 14 maart 2017 is genomen in strijd met artikel 9.2, aanhef en onder b, van de Omgevingsverordening 2016. Dit betekent dat de door gedeputeerde staten doorgevoerde wijzigingen in de Omgevingsverordening 2016 onverbindend zijn. Het betoog van Retail Club Winschoten en Stichting Carillon dat het besluit van gedeputeerde staten in strijd is met artikel 147 van de Provinciewet, behoeft gelet hierop geen inhoudelijke bespreking meer.

Gewijzigde planregels in het voor de Wereldbazar vastgestelde bestemmingsplan

6.10. De omstandigheid dat de door gedeputeerde staten doorgevoerde wijzigingen in de Omgevingsverordening 2016 onverbindend zijn, betekent op zichzelf nog niet dat het besluit van de raad van 25 september 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan voor de Wereldbazar moet worden vernietigd. Dit heeft uitsluitend tot gevolg dat moet worden teruggevallen op de Omgevingsverordening 2016 zoals die gold voor het wijzigingsbesluit en dat het thans bestreden bestemmingsplan in het licht van de ter zake aangevoerde beroepsgronden aan deze verordening moet worden getoetst. In de Omgevingsverordening 2016 zoals die gold voor het wijzigingsbesluit was over de vestigingslocaties voor detailhandel hetzelfde bepaald als ten tijde van de uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2016. De verordening is namelijk op dit punt, afgezien van het besluit van gedeputeerde staten van 14 maart 2017, niet gewijzigd. Dit betekent dat moet worden beoordeeld of het thans bestreden bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met het hiervoor onder 6.1 genoemde artikel 2.18 van de Omgevingsverordening 2016, waarin is bepaald dat uitsluitend een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een gebied in of aansluitend op het bestaand stedelijk gebied van de stad Groningen kan voorzien in de vestiging van een factory outlet center.

6.11. In het bestemmingsplan dat ter beoordeling voorlag in de uitspraak van 5 oktober 2016 waren de vormen van detailhandel die in de Wereldbazar waren toegestaan, afgezien van de voorwaarde dat de detailhandel de vorm diende te hebben van een overdekte markt, niet nader begrensd. De Afdeling verwijst naar overweging 6.2 van deze uitspraak.

In het thans bestreden bestemmingsplan is op dit punt wel een

nadere begrenzing opgenomen. In artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, van de planregels is bepaald dat de voor "Gemengd – Wereldbazar" aangewezen gronden zijn bestemd voor een wereldbazar. In artikel 1, sub aa, van de planregels is een definitie opgenomen van een wereldbazar die luidt als volgt: "een overdekte recreatieve markt met een permanent karakter, niet zijnde een factory outlet center, die gebruikt wordt ten behoeve van de verkoop van souvenirs, ambachtelijke of handgemaakte producten en exotische of oosterse (food)producten, waarbij de verkoop van de genoemde producten uitsluitend plaatsvindt in circa 550 marktunits onder één dak met een oppervlakte van maximaal 50 m² per marktunit, met hieraan verbonden opslag en dienstverlening alsmede recreatieve en horecavoorzieningen in de horecacategorie I, waarbij het karakter in sterke mate is gericht op recreatie en samenlevingscultuur die in het weekend en op feestdagen beleefd wordt;".

Een factory outlet center is in artikel 1, sub t, van de planregels als volgt omschreven: "een concentratie van fabriekswinkels, al dan niet in combinatie met bijvoorbeeld ondersteunende horeca, waar verkoop plaatsvindt in de sectoren mode, schoenen/lederwaren en sportartikelen, welke artikelen hetzij buiten het reguliere seizoen worden aangeboden, hetzij onvolmaakt zijn afgewerkt hetzij overschotten en/of experimentele collecties betreffen. Voor alle gevallen geldt dat de artikelen geen deel uitmaken van de lopende collecties – met uitzondering van uitverkoop – van de reguliere detailhandel. De artikelen worden aangeboden tegen gereduceerde prijzen ten opzichte van de prijzen die gewoonlijk door de reguliere detailhandel worden gehanteerd".

6.12. In de planregels bij het thans bestreden bestemmingsplan zijn, anders dan in het bestemmingsplan dat ter beoordeling voorlag in de uitspraak van 5 oktober 2016, de in de Wereldbazar toegestane vormen van detailhandel in de planregels dus wel begrensd. Daarbij is in de definitieomschrijving van een wereldbazar expliciet bepaald dat onder een wereldbazar geen factory outlet center wordt verstaan. Provinciale staten hebben desgevraagd in hun vergadering van 9 oktober 2019 verklaard dat de in de planregels opgenomen definitie van een factory outlet center overeenkomt met hetgeen in artikel 2.18 van de Omgevingsverordening 2016 met een factory outlet center wordt bedoeld.

6.13. Gegeven deze uitdrukkelijke verklaring van provinciale staten over de bedoeling van artikel 2.18 van de Omgevingsverordening, is de Afdeling van oordeel dat het thans bestreden bestemmingsplan zoals dat voor de Wereldbazar is vastgesteld niet in strijd is met dit artikel. Op dit punt bestaat er dus geen aanleiding om tot vernietiging van het door de raad vastgestelde bestemmingsplan voor de Wereldbazar over te gaan.

De betogen falen.

Behoeftte aan de realisatie van de Wereldbazar

7. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon vrezen dat de bouw van de Wereldbazar zal leiden tot extra leegstand van winkelruimte in het centrum van Winschoten. Volgens hen wordt in de planstukken weliswaar gesteld dat de Wereldbazar kan worden getypeerd als "intensieve leisure", maar met deze karakterisering van het project kunnen zij zich niet verenigen. Volgens hen betreft de Wereldbazar feitelijk niets anders dan een overdekt winkelcentrum van ruim 20.000 m² waar net als in het centrum van

Winschoten algemeen verkrijgbare producten worden verkocht in de sectoren food- en non-food met daarbij horende horeca. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon voeren in dit verband aan dat met de in de planregels opgenomen begrippen "oosters", "exotisch", "handgemaakt" en "ambachtelijk" weliswaar is beoogd een overlap met het detailhandelsaanbod in het centrum van Winschoten te voorkomen, maar dat de omschrijving in de planregels van deze begrippen te vaag en onbegrensd is om te waarborgen dat het aanbod aan producten in de Wereldbazar daadwerkelijk verschilt van de producten die in het centrum van Winschoten worden aangeboden. Ook de in de planregels opgenomen omschrijving van een wereldbazar biedt volgens hen geen duidelijkheid over de toegestane detailhandelsbranches.

Aan een nieuwe detailhandelslocatie van 20.000 m², zijnde een toename van bijna 45% van het bestaande detailhandelsaanbod in de gemeente Oldambt, bestaat volgens Retail Club Winschoten en Stichting Carillon geen behoefte. Volgens hen is in deze gemeente reeds sprake van een overschot aan detailhandelsruimte, welk overschot blijkens het gemeentelijk beleid moet worden teruggedrongen. Zij plaatsen in dit verband verschillende kanttekeningen bij het bij de plantoelichting gevoegde rapport "Laddertoets Wereldbazar Winschoten" opgesteld door Stec Groep op 19 juni 2017 (hierna: het ladderonderzoek van Stec). Volgens hen is in dit ladderonderzoek bij de bezoekersaantallen ten onrechte een vergelijking gemaakt met verschillende grootschalige leisure-voorzieningen in Nederland, zoals de Bazaar in Beverwijk, die volgens hen geenszins te vergelijken zijn met de Wereldbazar. Ook is volgens hen in het onderzoek onvoldoende rekening gehouden met de effecten van de Wereldbazar op de wekelijkse warenmarkt in het centrum van Winschoten. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon vrezen dat na de realisatie van de Wereldbazar de aantrekkelijkheid van de warenmarkt zodanig zal verminderen dat de warenmarkt uiteindelijk zal worden beëindigd met een verdere verminderde aantrekkingskracht van het centrum tot gevolg. Tot slot is stellen zij dat onduidelijk is wat de Wereldbazar voor effect heeft op de Duitse bestedingen in het winkelgebied van Winschoten. Volgens hen worden blijkens het ladderonderzoek van Stec bij de Wereldbazar veel bezoekers uit Duitsland verwacht. Deze bezoekers zijn in de huidige situatie belangrijk voor een groot deel van de omzet van de winkeliers in het centrum, aldus Retail Club Winschoten en Stichting Carillon. Zij stellen in dit verband dat het in de plantoelichting genoemde combinatiebezoek waarbij de bezoekers van de Wereldbazar ook het centrum van Winschoten bezoeken, geenszins is geborgd.

7.1. De raad stelt dat de Wereldbazar inspeelt op de toenemende behoefte aan leisurevoorzieningen, waarin authenticiteit en beleving centraal staan. Gelet op het specifieke aanbod in de Wereldbazar bestaat er volgens de raad niet of nauwelijks overlap met het aanbod in het centrum van Winschoten. De Wereldbazar zal gelet hierop niet leiden tot een vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare leegstand in het centrum van Winschoten, aldus de raad. Te meer ook omdat de Wereldbazar volgens de raad nieuwe bezoekers naar Winschoten trekt. Dit wordt volgens de raad bevestigd in het bij de plantoelichting gevoegde rapport

"Economische effecten Wereldbazar Winschoten" opgesteld door Buck Consultants International in januari 2016 (hierna: het BCI-rapport) en ladderonderzoek van Stec. Bovendien voert de gemeente actief beleid om onaanvaardbare leegstand in het centrum te voorkomen, zo stelt de raad.

Wettelijk kader en planregels

7.2. In artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is bepaald dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving bevat van de behoefte aan die ontwikkeling. De realisatie van de Wereldbazar vormt een nieuwe stedelijke ontwikkeling, zodat aan dit vereiste opgenomen in het Bro moet worden voldaan.

7.3. Aan de gronden waar de Wereldbazar is voorzien, is de bestemming "Gemengd – Wereldbazar" toegekend. In artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, van de planregels is bepaald dat de voor "Gemengd – Wereldbazar" aangewezen gronden zijn bestemd voor een wereldbazar, bestaande uit 20.360 m² winkelvloeroppervlakte voor maximaal 550 marktunits van maximaal 50 m² per unit, waarbij:

- maximaal 6.108 m² winkelvloeroppervlakte is bestemd voor exotische en oosterse producten, zijnde 30% van het winkelvloeroppervlak;
- maximaal 6.108 m² winkelvloeroppervlakte is bestemd voor de verkoop van exotische en oosterse foodproducten, zijnde 30% van het winkelvloeroppervlak;
- maximaal 2.036 m² winkelvloeroppervlakte is bestemd voor de verkoop van ambachtelijke of handgemaakte producten, zijnde 10% van het winkelvloeroppervlak; en
- maximaal 6.108 m² winkelvloeroppervlakte is bestemd voor de verkoop van souvenirs, zijnde 30% van het winkelvloeroppervlak.

In artikel 1 van de planregels zijn onder meer de volgende begripsomschrijvingen opgenomen:

- ambachtelijk: op een originele of traditionele manier, niet industrieel, gemaakt;
- exotisch: bijzonder met een achtergrond van afkomst uit verre landen, niet veel in Europa voorkomend;
- oosters: met een achtergrond van een Aziatische of hiermee overeenkomende afkomst;
- wereldbazar: een overdekte recreatieve markt met een permanent karakter, niet zijnde een factory outlet center, die gebruikt wordt ten behoeve van de verkoop van souvenirs, ambachtelijke of handgemaakte producten en exotische of oosterse (food)producten, waarbij de verkoop van de genoemde producten uitsluitend plaatsvindt in circa 550 marktunits onder één dak met een oppervlakte van maximaal 50 m² per marktunit, met hieraan verbonden opslag en dienstverlening alsmede recreatieve en horecavoorzieningen in de horecacategorie I, waarbij het karakter in sterke mate is gericht op recreatie en samenlevingscultuur die in het weekend en op feestdagen beleefd wordt.

7.4. De Afdeling stelt onder verwijzing naar haar uitspraak van 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4151, overweging 13.4, voorop dat

een bestemmingsplan er niet toe strekt bedrijven tegen de vestiging van concurrerende bedrijven in hun verzorgingsgebied te beschermen. Een bestemmingsplan dient dus niet om concurrentieverhoudingen te regelen.

Voorts stelt de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, overweging 9.8 en verder, voorop dat bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, de behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Voor detailhandel betekent dit dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand. Inzichtelijk dient te worden gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied van de voorziene ontwikkeling zal leiden.

De omstandigheid dat een kwantitatieve behoefte ontbreekt, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een marktverschuiving in een bepaalde branche of tot een sluiting van één of meerdere ondernemingen, of dat deze zal leiden tot leegstand betekenen nog niet dat niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Of de voorziene ontwikkeling leidt tot een vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare leegstand, hangt onder meer af van de, al dan niet structurele aard en de omvang van de leegstand die daarvan het gevolg zou kunnen zijn. Ook kan relevant zijn of er voldoende mogelijkheden zijn voor een nieuwe invulling binnen de voor de desbetreffende gronden geldende bestemming. De Afdeling acht van belang of zodanige gegevens voorhanden zijn dat kan worden geconcludeerd dat van een structurele leegstand geen sprake zal zijn.

Behoefte aan de Wereldbazar: verwachte aantal bezoekers

7.5. Bij de plantoelichting zijn het BCI-rapport en ladderonderzoek van Stec gevoegd waarin is ingegaan op de behoefte aan de realisatie van de Wereldbazar en de effecten van de Wereldbazar op de bestaande detailhandel in het onder meer het centrum van Winschoten.

In het BCI-rapport is wat betreft het verwachte aantal bezoekers uitgegaan van ongeveer 14.000 bezoekers per weekend, gelijk verdeeld over de zaterdag en zondag. In het ladderonderzoek van Stec wordt uitgegaan van ongeveer 12.000 tot 13.000 bezoekers per weekend. Deze bezoekersaantallen zijn gebaseerd op een vergelijking met bezoekersaantallen van onder meer de Beverwijkse Bazaar, als meest vergelijkbaar concept, en met de bezoekersaantallen van rommelmarkten en braderieën in de regio Oost-Groningen. Zo is in het BCI-rapport een vergelijking gemaakt met de bezoekersaantallen van rommelmarkt Vitalis Eelde gelegen nabij Groningen. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon hebben niet bestreden dat de Wereldbazar, zijnde een overdekte markt, voor het aantal bezoekers kan worden vergeleken met de rommelmarkten en braderieën in de regio Oost-Groningen. Wat betreft de vergelijking met de bezoekersaantallen van de Beverwijkse Bazaar, stellen Retail Club Winschoten en Stichting Carillon op zichzelf terecht dat bijvoorbeeld de naamsbekendheid van de Wereldbazar

thans nog niet vergelijkbaar is en dat zich ook verschillen voordoen in bijvoorbeeld het aanbod en verzorgingsgebied van beide bazaars. De Afdeling stelt vast dat dit echter reeds is onderkend in zowel het BCI-rapport als het ladderonderzoek van Stec. Blijkens tabel 3-1 van het BCI-rapport is in dit rapport voor de Wereldbazar reeds uitgegaan van een lager aantal bezoekers per vierkante meter in vergelijking met de Beverwijkse Bazaar. Dit geldt ook voor het ladderonderzoek van Stec. Bij voetnoot 6 van dit ladderonderzoek is vermeld dat de Bazaar in Beverwijk is gestart met 500 stands en in het eerste jaar gemiddeld 20.000 bezoekers trok en thans ongeveer 40.000 per weekend. Blijkens voetnoot 6 is voor de Wereldbazar met 550 stands vanwege het lagere aantal inwoners in het verzorgingsgebied en de omstandigheid dat de Wereldbazar nog vanaf het begin moet beginnen, uitgegaan van een aanmerkelijk lager bezoekersaantal, namelijk ongeveer 12.000 tot 13.000 bezoekers per weekend.

Daarnaast is in zowel het BCI-rapport als in het ladderonderzoek van Stec vermeld dat voor de Wereldbazar vanuit de Duitse markt een belangrijk deel van de omzet zal worden behaald vanwege de ligging nabij de Duitse grens. Op basis van ervaringscijfers van bijvoorbeeld outlet centra in de Nederlandse grensregio's, waaronder de outlet in Roermond, komt naar verwachting ongeveer de helft van de bezoekers uit Duitsland, zo staat in het BCI-rapport. Dit hebben Retail Club Winschoten en Stichting Carillon niet bestreden.

Gelet op voormelde omstandigheden en op de omstandigheid dat blijkens het ladderonderzoek van Stec in de directe omgeving van de Wereldbazar geen vergelijkbaar concept voorkomt, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de in het BCI-rapport en het ladderonderzoek van Stec genoemde bezoekersaantallen voor de Wereldbazar zodanig afwijken van hetgeen redelijkerwijs is te verwachten dat de raad zich bij de beantwoording van de vraag of behoefte bestaat aan de realisatie van de Wereldbazar niet in redelijkheid op deze aantallen heeft kunnen baseren.

Behoefte aan de Wereldbazar: effecten op het bestaande detailhandelsaanbod in Winschoten

7.6. In het BCI-rapport is geconcludeerd dat de Wereldbazar ondanks het voornoemde aantal bezoekers niet of nauwelijks zal leiden tot een verdringing van de bestaande detailhandel in onder meer het centrum van Winschoten. Deze conclusie is in het BCI-rapport gebaseerd op de verwachting dat Wereldbazar zal worden bezocht door bezoekers met een ander aankoopmotief, namelijk niet doelgericht maar recreatief winkelen, waarbij het doen van aankopen een afgeleide is van het recreatief winkelen, en ook op een ander aankoopmoment, namelijk enkele keren per jaar en uitsluitend in het weekend. Daarnaast is de conclusie gebaseerd op de aanname dat in de Wereldbazar andere producten worden aangeboden dan in het centrum van Winschoten. De conclusie dat de Wereldbazar niet of nauwelijks zal leiden tot een verdringing van de bestaande detailhandel, is bevestigd in het ladderonderzoek van Stec. In dit onderzoek is op basis van de verwachte omzet van de Wereldbazar alsmede de koopstromen en omzet in de kern van Winschoten, berekend dat de Wereldbazar naar verwachting

zal leiden tot een potentiële omzetsderving van 2 tot 3% van de huidige omzet in de kern van Winschoten. Dit percentage zal, zo is geconcludeerd in het ladderonderzoek van Stec, slechts leiden tot beperkte ruimtelijke effecten. Ter beoordeling staat of de raad zich bij de vaststelling van het plan op deze onderzoeksresultaten heeft mogen baseren. Op dit punt overweegt de Afdeling het volgende.

7.7. Gelet op de omstandigheid dat de Wereldbazar uitsluitend zal zijn geopend in de weekenden en tijdens de feestdagen, alsmede gelet op de opzet van de Wereldbazar in de vorm van een overdekte markt met marktunits van maximaal 50 m² per stand, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten te twijfelen aan de conclusie in het BCI-rapport dat de Wereldbazar voornamelijk zal worden bezocht door bezoekers met een ander aankoopmotief, namelijk recreatief winkelen, en op een ander aankoopmoment in vergelijking met de detailhandelsbedrijven in het centrum van Winschoten. De vrees van Retail Club Winschoten en Stichting Carillon dat de Wereldbazar desondanks zal leiden tot een verdringing van het detailhandelsaanbod in het centrum, omdat het productaanbod in de Wereldbazar voor een groot deel zal overlappen met het productaanbod in het centrum van Winschoten, deelt de Afdeling niet. Daartoe overweegt de Afdeling dat zij, anders dan Retail Club Winschoten en Stichting Carillon betogen, in het aangevoerde geen aanknopingspunten ziet voor het oordeel dat de in de planregels opgenomen omschrijvingen van ambachtelijk, exotisch en oosters dusdanig ruim zijn dat sprake zal zijn van een grote overlap met het detailhandelsaanbod in het centrum van Winschoten. Exotische (food)producten zijn in de planregels omschreven als bijzondere producten met een achtergrond van afkomst uit verre landen, niet veel in Europa voorkomend, en oosterse (food)producten als producten met een achtergrond van een Aziatische of hiermee overeenkomende afkomst. Daarbij heeft de raad tijdens de tweede zitting toegelicht dat het moet gaan om producten die ook daadwerkelijk exotisch en/of oosters ogen. Gelet op de omstandigheid dat in de Wereldbazar uitsluitend dergelijke producten zijn toegestaan in combinatie met ambachtelijke en/of handgemaakte producten en souvenirs, ziet de Afdeling geen aanleiding te twijfelen aan de stelling van de raad dat bij de Wereldbazar sprake zal zijn van een dusdanig specifiek aanbod gericht op recreatief winkelen, in de vorm van een overdekte markt, dat naar verwachting nauwelijks sprake zal zijn van een verdringing van het bestaande winkelaanbod in Winschoten.

De Afdeling ziet gelet op het specifieke aanbod van de Wereldbazar en de beperktere openingstijden ook geen aanleiding te twijfelen aan de stelling van de raad dat niet aannemelijk is dat consumenten, waaronder die uit Duitsland, die thans voor hun (dagelijkse) boodschappen regelmatig een bezoek brengen aan het centrum van Winschoten en de wekelijkse warenmarkt in dit gebied, in plaats daarvan hun boodschappen zullen doen in de Wereldbazar. In dit verband verwijst de Afdeling er ook op dat er zowel in het BCI-rapport als het ladderonderzoek van Stec van wordt uitgegaan dat vanwege het specifieke concept van de Wereldbazar gericht op een dagje uit, bezoekers de Wereldbazar naar verwachting minder frequent zullen bezoeken, namelijk ongeveer één tot drie keer per jaar, dan een winkel- of

outletcentrum. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding aan deze aanname te twijfelen.

7.8. Voorts overweegt de Afdeling dat indien de in het ladderonderzoek van Stec genoemde potentiële omzetsderving van 2 tot 3% in de kern van Winschoten zich voordoet, dit niet betekent dat de raad het plan niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat indien het plan leidt tot enige verdringing en enig overaanbod in een bepaalde sector dit op zichzelf nog niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Zoals hiervoor onder 7.4 is overwogen, staat ter beoordeling of het plan leidt tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare structurele winkelleegstand. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanknopingspunten te twijfelen aan de stelling van de raad dat een omzetsderving van 2 tot 3% niet zodanig hoog is dat als gevolg daarvan voor onaanvaardbare structurele winkelleegstand in het centrum moet worden gevreesd. Daarbij wijst de Afdeling erop dat in het ladderonderzoek van Stec is vermeld dat een daling van de omzet niet direct hoeft te betekenen dat de leegstand in het centrum met eenzelfde percentage toeneemt. Naar verwachting ligt dat lager, aldus het ladderonderzoek van Stec. Dit acht de Afdeling niet onaannemelijk. Bovendien wordt volgens het ladderonderzoek van Stec verwacht dat de winkels in het centrum van Winschoten ook kunnen profiteren van de realisatie van de Wereldbazar, omdat de Wereldbazar meer bezoekers naar Winschoten trekt. Ook dit komt de Afdeling niet onaannemelijk voor. Ondanks dat het plan geen regels bevat over een eventueel combinatiebezoek, acht de Afdeling niet onaannemelijk dat enkele bezoekers van de Wereldbazar op eigen initiatief hun bezoek aan de Wereldbazar zullen combineren met een bezoek aan het centrum van Winschoten, hetgeen een positief effect kan hebben op de bestedingen bij de detailhandel in het centrum.

7.9. De betogen falen.

Bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro

8. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon betogen onder verwijzing naar artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dat een onderzoek naar een alternatieve locatie voor de Wereldbazar in of nabij het kernwinkelgebied van Winschoten niet achterwege had mogen blijven. Doel en strekking van dit artikel zijn volgens hen namelijk het stimuleren van zorgvuldig ruimtegebruik en het vermijden van ongewenste leegstand. Tegen deze achtergrond kan het plangebied, dat blijkt uit kaart 1 bij de Omgevingsvisie provincie Groningen 2016-2020 een regionaal bedrijventerrein betreft dat niet is gelegen in of nabij het centrum van Winschoten, volgens Retail Club Winschoten en Stichting Carillon niet worden aangemerkt als bestaand stedelijk gebied. Volgens hen is het bestaand stedelijk gebied in dit geval namelijk het gebied in en rondom het kernwinkelgebied van Winschoten. Zij wijzen er hierbij op dat het gemeentelijk beleid erop is gericht om het

bestaande koopcentrum van Winschoten te behouden en de toevoeging van extra oppervlakte voor detailhandel buiten dit gebied te voorkomen.

8.1. In artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is bepaald dat indien het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten bestaand stedelijk gebied, de toelichting bij het bestemmingsplan een motivering bevat waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

In artikel 1.1.1, eerste lid, van het Bro is bestaand stedelijk gebied als volgt omschreven: "bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur".

8.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, onder 10.1, dient de vraag of een plangebied als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kan worden aangemerkt te worden beantwoord aan de hand van het voorgaande bestemmingsplan. Daarbij dient te worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing mogelijk maakt, of het gebied als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, ziet het nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is aan te merken. Daaraan doet niet af dat de bebouwing waarin het voorgaande plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan nog niet was gerealiseerd, zo heeft de Afdeling overwogen in de uitspraak.

8.3. Het voorheen ter plaatse van de voorziene Wereldbazar geldende bestemmingsplan betreft het plan "Bedrijventerreinen" dat is vastgesteld op 26 juni 2013. In dat plan was de locatie waar de Wereldbazar is voorzien, bestemd als bedrijventerrein waar gebouwen ten behoeve van bedrijven in de milieucategorie 2 tot en met 4.1 en 4.2 waren toegestaan. Gelet hierop maakte het vorige plan ter plaatse van de voorziene Wereldbazar reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van bedrijvigheid mogelijk en kan deze locatie daarom als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro worden aangemerkt. De tijdens de tweede zitting door Retail Club Winschoten en Stichting Carillon in dit verband gemaakte verwijzing naar de Structuurvisie Winschoten uit 2004, waarin volgens hen voor nieuwe detailhandel zoals de Wereldbazar een specifieke bufferzone is aangewezen rondom het kernwinkelgebied van Winschoten, betekent niet dat het plangebied geen bestaand stedelijk gebied betreft.

8.4. Omdat de Wereldbazar is voorzien in bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, bestaat op basis van dit artikel voor de raad geen verplichting een alternatieve locatie of locaties voor de realisatie van de Wereldbazar te onderzoeken.

Het betoog faalt.

Gemeentelijk detailhandelsbeleid

9. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon betogen voorts dat het bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met het gemeentelijk detailhandelsbeleid. Zij verwijzen hierbij in hun beroepschriften naar de voor Winschoten vastgestelde nota "Winschoten: Actualisatie detailhandels- en horecabeleid" (hierna: de detailhandelsnota). Uit deze nota volgt volgens hen dat nieuwe detailhandel uitsluitend is toegestaan in het centrum van Winschoten en de daaromheen liggende kernrandzone. Zij verwijzen hierbij ter illustratie naar een krantenartikel over de realisatie van detailhandel in de voormalige fabriek "De Toekomst", eveneens gelegen in de gemeente Oldambt. Aan deze plannen is blijkens het krantenartikel geen medewerking verleend, omdat de plannen in strijd zijn met het restrictieve gemeentelijke detailhandelsbeleid dat erop is gericht geen uitbreiding van het detailhandelsoppervlak toe te staan buiten het kernwinkelgebied van Winschoten, zo stellen Retail Club Winschoten en Stichting Carillon. Gelet hierop is het volgens hen onbegrijpelijk dat wel medewerking wordt verleend aan de realisatie van de Wereldbazar, waarmee buiten het centrum ruim 20.000 m² aan het detailhandelsaanbod wordt toegevoegd.

In hun nadere memorie betogen Retail Club Winschoten en Stichting Carillon ter nadere onderbouwing dat, anders dan de raad stelt, in de detailhandelsnota de Wereldbazar niet is aangemerkt als een wenselijk te realiseren project. Aan de randvoorwaarden die in de detailhandelsnota voor de Wereldbazar zijn vermeld, wordt volgens hen niet voldaan. Zo bieden het BCI-rapport en ladderonderzoek van Stec volgens hen geen heldere en realistische onderbouwing voor het project, zoals wel in de detailhandelsnota wordt vereist, en is bij de ondernemers in Winschoten geen enkel draagvlak voor de realisatie van de Wereldbazar.

9.1. In de detailhandelsnota is voor de detailhandel een concentratiebeleid opgenomen. Detailhandel dient blijkens paragraaf 6.1 van de detailhandelsnota in het bijzonder te worden geconcentreerd in het kernwinkelgebied van Winschoten waarbij wordt ingezet op een compacter en kwalitatief verbeterd winkelcentrum. In de detailhandelsnota is daarnaast ook expliciet ruimte gelaten voor de realisatie van de Wereldbazar buiten het kernwinkelgebied. Over de Wereldbazar is in de detailhandelsnota immers het volgende vermeld:

"De gemeente Oldambt is reeds enige tijd in overleg met marktpartijen om te bezien of de ontwikkeling van een Wereldbazar aan de Papierbaan een realistische ontwikkeling is. Inmiddels zijn de plannen voor een mogelijke Wereldbazar zover dat er eerste ontwerpen liggen die kunnen worden uitgewerkt tot concrete plannen. Bij de uitwerking van de plannen voor de Wereldbazar heeft de gemeente een aantal randvoorwaarden gesteld, te weten:

1. ter onderbouwing van het benodigde bestemmingsplan moeten nog onderzoeken worden uitgevoerd, waaronder die van de economische haalbaarheid. Onderdeel

hiervan vormen de effecten op bestaande voorzieningen. Uiteraard zal er een positieve uitkomst moeten zijn.

2. er zal voldoende draagvlak moeten worden verkregen voor het project.

Wij onderschrijven dit door het gemeentebestuur ingezette proces en vragen, gezien de in dit rapport berekende marktruimte voor detailhandel en de huidige positie van de horeca, vooral aandacht voor een heldere en realistische distributie planologische onderbouwing van het project."

9.2. Nu de detailhandelsnota expliciet ruimte biedt voor de realisatie van de Wereldbazar aan de Papierbaan te Winschoten, betekent het enkele feit dat de Wereldbazar wordt gerealiseerd buiten het kernwinkelgebied van Winschoten niet dat sprake is van strijd met het gemeentelijke detailhandelsbeleid. Gelet op de omstandigheid dat het detailhandelsbeleid erop is gericht de winkelleegstand in het kernwinkelgebied terug te dringen en de detailhandelsstructuur in het kernwinkelgebied te versterken, wordt in de detailhandelsnota wel een heldere en realistische onderbouwing voor de Wereldbazar gevraagd, waarbij onder meer rekening moet worden gehouden met de effecten op de bestaande voorzieningen. In dit verband zijn het BCI-rapport en ladderonderzoek van Stec opgesteld. Gelet op hetgeen hiervoor onder 7.7 en 7.8 is overwogen, biedt het aangevoerde geen aanknopingspunten voor het oordeel dat in deze rapporten de gevolgen van de bouw van de Wereldbazar voor de detailhandelsstructuur in het kernwinkelgebied van Winschoten onvoldoende zijn onderzocht. Onder 7.7 en 7.8 is voorts geconcludeerd dat de raad zich op basis van het BCI-rapport en het ladderonderzoek van Stec in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor een onaanvaardbare structurele winkelleegstand als gevolg van de realisatie van de Wereldbazar niet hoeft te worden gevreesd. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat niet aan de eerste randvoorwaarde die in de detailhandelsnota voor de Wereldbazar is opgenomen, wordt voldaan.

9.3. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat niet aan de tweede randvoorwaarde wordt voldaan. De enkele omstandigheid dat Retail Club Winschoten en Stichting Carillon beroep hebben ingesteld tegen het plan betekent niet dat voldoende draagvlak voor de Wereldbazar ontbreekt.

9.4. Voorts overweegt de Afdeling dat de omstandigheid dat vanwege het gemeentelijke detailhandelsbeleid geen medewerking zou zijn verleend aan de realisatie van detailhandel in de voormalige fabriek "De Toekomst" – daargelaten de juistheid daarvan – niet betekent dat op basis van het gemeentelijke detailhandelsbeleid evenmin medewerking had kunnen en mogen worden verleend aan de realisatie van de Wereldbazar. Omdat het project de Wereldbazar, anders dan de voormalige fabriek "De Toekomst", expliciet is opgenomen in de detailhandelsnota, zijn beide projecten in het licht van het detailhandelsbeleid naar het oordeel van de Afdeling niet vergelijkbaar.

9.5. Gelet op het vorenstaande concludeert de Afdeling dat het aangevoerde geen aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat de

vestiging van de Wereldbazar buiten het kernwinkelgebied van Winschoten in strijd moet worden geacht met het gemeentelijke detailhandelsbeleid.

De betogen falen.

Overig betoog planregels

10. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon wijzen erop dat in de planregels is bepaald dat het gebruik van aaneengesloten marktstands door eenzelfde aanbieder zonder eigen kassa/afrekenpunt per marktstand niet is toegestaan. Volgens hen heeft de raad met deze gebruiksregel beoogd te voorkomen dat zich in de Wereldbazar reguliere winkels kunnen vestigen ter bescherming van het kernwinkelgebied van Winschoten, maar is dit volgens hen met de gebruiksregel zoals die in het plan is neergelegd onvoldoende gewaarborgd.

10.1. In artikel 4, lid 4.3, onder a, ten eerste, van de planregels is bepaald dat onder strijdig gebruik met de bestemming "Gemengd – Wereldbazar" in elk geval wordt begrepen het gebruik van aaneengesloten marktstands door eenzelfde aanbieder zonder eigen kassa/afrekenpunt per marktstand.

10.2. Dat Afdeling leidt uit het betoog van Retail Club Winschoten en Stichting Carillon af dat zij vrezen dat zich in de Wereldbazar reguliere winkels zullen vestigen met een verdringing van de reguliere detailhandel in het kernwinkelgebied van Winschoten tot gevolg. Voor deze vrees ziet de Afdeling echter geen aanleiding. De Afdeling verwijst ter onderbouwing van dit oordeel naar overweging 7.7 van deze uitspraak. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding van de raad te eisen dat de hiervoor onder 10.1 vermelde gebruiksregel stringenter wordt geformuleerd, bijvoorbeeld door te eisen dat aangrenzende marktunits ook niet door eenzelfde aanbieder mogen worden gehuurd.

Het betoog faalt.

Inlassen zienswijze

11. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon hebben zich in hun beroepschriften voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Retail Club Winschoten en Stichting Carillon hebben in hun beroepschriften, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

12. De beroepen zijn ongegrond.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.C. van Zuijlen, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Van Zuijlen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2019

810.

Verzonden: 24 december 2019