

Uitspraak 201500432/1/R3, 201500589/1/R3, 201602379/1/R3 en 201604429/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:965
Datum uitspraak	27 maart 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 december 2014, kenmerk PZH-2014-498323915, heeft het college geweigerd het college van burgemeester en wethouders van Schiedam met toepassing van artikel 3.2 van de Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 2.1.4 van die verordening.

Volledige tekst

201500432/1/R3, 201500589/1/R3, 201602379/1/R3 en 201604429/1/R3.

Datum uitspraak: 27 maart 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Schiedam,
2. de raad van de gemeente Schiedam,
3. het college van burgemeester en wethouders van Den Haag,
4. [appellante sub 4], gevestigd te [plaats], en andere,
5. [appellante sub 5], gevestigd te [plaats], waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B], en andere (hierna: [appellante sub 5] en andere),

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college),

verweerder.

Procesverloop

Zaak nr. 201500432/1/R3

Bij besluit van 9 december 2014, kenmerk PZH-2014-498323915, heeft het college geweigerd het college van burgemeester en wethouders van Schiedam met toepassing van artikel 3.2 van de Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 2.1.4 van die verordening.

Tegen dit besluit hebben het college van burgemeester en wethouders van Schiedam en [appellante sub 4] en andere beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[belanghebbende] en andere hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, [appellante sub 4] en andere en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft partijen bij brief van 15 oktober 2015 bericht dat de zitting in deze procedure wordt aangehouden omdat in een andere procedure het voornemen bestaat om aan het Hof van Justitie (hierna: het Hof) prejudiciële vragen te stellen die verband houden met de Dienstenrichtlijn.

Bij verwijzingsuitspraak van 13 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:75](#), heeft de Afdeling het Hof verzocht bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen over de Dienstenrichtlijn. Bij arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, [ECLI:EU:C:2018:44](#), heeft het Hof deze vragen beantwoord.

De Afdeling heeft partijen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het arrest naar voren te brengen. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, [appellante sub 4] en andere, [belanghebbende] en andere en het college hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Het college, het college van burgemeester en wethouders van Schiedam en [appellante sub 4] en andere hebben nadere stukken ingediend.

Zaak nr. 201500589/1/R3

Bij besluit van 9 december 2014, kenmerk PZH-2014-497852570, heeft het college geweigerd het college van burgemeester en wethouders van Den Haag met toepassing van artikel 3.2 van de Verordening ruimte 2014 ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 2.1.4 van die verordening.

Tegen dit besluit hebben het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en [appellante sub 5] en andere beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Sport 2000 Voorburg B.V. en andere hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 5] en andere en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft partijen bij brief van 15 oktober 2015 bericht dat de zitting in deze procedure wordt aangehouden omdat in een andere procedure het voornemen bestaat om aan het Hof prejudiciële vragen te stellen die verband houden met de Dienstenrichtlijn.

Bij verwijzingsuitspraak van 13 januari 2016 heeft de Afdeling het Hof verzocht bij wijze van

prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen over de Dienstenrichtlijn. Bij arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, heeft het Hof deze vragen beantwoord. De Afdeling heeft partijen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het arrest naar voren te brengen. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 5] en andere, Sport 2000 en andere en het college hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Het college, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en [appellante sub 5] en andere hebben nadere stukken ingediend.

Zaak nr. 201602379/1/R3

Bij besluit van 1 maart 2016, kenmerk PZH-2016-544488059, heeft het college de raad van de gemeente Schiedam een aanwijzing gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), ertoe strekkende dat de volgende onderdelen geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Sportplaza Harga", zoals door de raad bij besluit van 26 januari 2016 is vastgesteld:

- artikel 1, lid 1.24 van de planregels;
- artikel 1, lid 1.35 van de planregels;
- artikel 3, lid 3.1, onder b, van de planregels;
- artikel 3, lid 3.2.1, onder b, van de planregels;
- artikel 3, lid 3.3, onder a, van de planregels.

Tegen dit besluit hebben de raad van de gemeente Schiedam en [appellante sub 4] en andere beroep ingesteld.

De raad van de gemeente Schiedam, [appellante sub 4] en andere en het college hebben nadere stukken ingediend.

Bij verwijzingsuitspraak van 13 januari 2016 heeft de Afdeling het Hof verzocht bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen over de Dienstenrichtlijn. Bij arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, heeft het Hof deze vragen beantwoord.

De Afdeling heeft partijen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het arrest naar voren te brengen. De raad van de gemeente Schiedam, [appellante sub 4] en andere en het college hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Het college, de raad van de gemeente Schiedam en [appellante sub 4] en andere hebben nadere stukken ingediend.

Zaak nr. 201604429/1/R3

Bij besluit van 19 april 2016, kenmerk PZH-2016-550162099, heeft het college de raad van de gemeente Den Haag een aanwijzing gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro, ertoe strekkende dat de in het besluit aangeduide planonderdelen geen blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Forepark-Rhône", zoals door de raad van de gemeente Den Haag bij besluit van 24 maart 2016 is vastgesteld:

- Artikel 1, lid 1.32, van de planregels;
- Artikel 1, lid 1.62, van de planregels;

- Artikel 3, lid 3.1, onder b, van de planregels;
- Artikel 3, lid 3.4, onder c tot en met g, van de planregels.

Tegen dit besluit hebben het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en [appellante sub 5] en andere beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 5] en andere en het college hebben nadere stukken ingediend.

Bij verwijzingsuitspraak van 13 januari 2016 heeft de Afdeling het Hof verzocht bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen over de Dienstenrichtlijn. Bij arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, heeft het Hof deze vragen beantwoord.

De Afdeling heeft partijen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het arrest naar voren te brengen. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 5] en andere en het college hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Het college, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en [appellante sub 5] en andere hebben nadere stukken ingediend.

Zaken 201500432/1/R3, 201500589/1/R3, 201602379/1/R3, 201604429/1/R3

De Afdeling heeft de zaken tegelijkertijd ter zitting behandeld op 4 oktober 2018, waar het college van burgemeester en wethouders van Schiedam en de raad van de gemeente Schiedam, vertegenwoordigd door mr. G.H.J. Heutink, advocaat te Amsterdam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, vertegenwoordigd door mr. J.H. Potter en drs. H.J.P. Zijdeveld, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere, vertegenwoordigd door mr. A.R. Klijn en mr. E. van Ravenswaaij, beiden advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. R.J.G. Bäcker en mr. G.J. van Midden, beiden advocaat te Den Haag, [gemachtigden], zijn verschenen. Voorts zijn [belanghebbende] en andere en Sport 2000 Voorburg B.V. en andere, vertegenwoordigd door mr. D. Korsse, advocaat te Den Haag, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante sub 4] en [appellante sub 5] hebben overeenkomsten gesloten met de gemeenten Schiedam en Den Haag om te komen tot de ontwikkeling en realisering van de plangebieden van de bestemmingsplannen "Sportplaza Harga" te Schiedam en "Forepark-Rhône" te Den Haag. Het doel is om in beide plangebieden realisering mogelijk te maken van een winkel volgens de Decathlonformule. Decathlon is een grootschalige sportdetailhandelaar, die de wens heeft om - in het kader van het concept "Schiedam in beweging" en het Haagse sport-leisure concept "100% Energie" – winkels te vestigen in deze plangebieden. Deze winkels worden gebaseerd op het principe dat klanten producten voor alle sporten in een Decathlon conceptstore kunnen vinden en zoveel als mogelijk producten kunnen uitproberen, testen en 'beleven'. Decathlon biedt in deze winkelformule de ruimte om sporten uit te proberen door een groot deel van de ruimte - in en rondom de winkels – in te richten als 'try & buy'-zone, bijvoorbeeld een basketbalterrein of een klimmuur. Ook worden er activiteiten ontwikkeld om mensen actief in contact te brengen met sport en spel. In het kader van een zogeheten "2 + 2-concept" wil Decathlon deze winkels vestigen in

combinatie met haar reguliere winkels in de centra van Rotterdam en Den Haag.

2. De colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Den Haag willen deze grootschalige sportdetailhandel mogelijk maken op Sportplaza Harga te Schiedam, gelegen aan de Hargalaan in de zuidoostelijke oksel van het knooppunt Kethelplein, en de zogeheten Rijkswaterstaatkavel (hierna: RWS-kavel) aan de Rhône op het bedrijventerrein Forepark te Den Haag. De colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Den Haag stellen dat dit winkelconcept zoveel ruimte vergt dat vestiging in de binnensteden niet mogelijk is.

3. De colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Den Haag hebben het college daarom in 2014 gevraagd om een ontheffing van de brancheringsregeling van artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014, zoals deze destijds luidde (hierna: Verordening ruimte 2014-I). Dit artikellid bepaalt dat nieuwe detailhandel primair gevestigd moet worden binnen of direct aansluitend aan de bestaande winkelgebieden en de centra van steden, dorpen en wijken.

4. Het college heeft geweigerd de gevraagde ontheffingen te verlenen. Hieraan heeft het college ten grondslag gelegd dat de beoogde grootschalige sportdetailhandel niet voldoet aan de criteria voor detailhandel in de Verordening ruimte 2014-I, die erop zijn gericht om detailhandel zoveel mogelijk te concentreren in te versterken centra, in te optimaliseren centra en overige aankoopplaatsen. Volgens het college zijn er geen bijzondere omstandigheden op grond waarvan voor deze sportdetailhandel een uitzondering op deze criteria zou moeten worden gemaakt.

5. De Kroon heeft bij besluit van 21 november 2015 (hierna: het Kroonbesluit) het besluit van Provinciale Staten van 9 juli 2014 tot vaststelling van de Verordening ruimte 2014-I, voor zover het artikel 2.1.4, derde lid, onderdeel a, betreft, geschorst tot 1 april 2016.

Verder heeft de Kroon in dat besluit voor de duur van de schorsing een voorziening getroffen, inhoudende dat artikel 2.1.4, derde lid, aanhef en onder a, van Verordening ruimte 2014-I gedurende de schorsing als volgt komt te luiden (de door de Kroon toegevoegde tekst is hieronder in vet aangeduid):

"Lid 3 Uitzonderingen buiten de centra

Het eerste lid is niet van toepassing op een bestemmingsplan dat voorziet in de volgende nieuwe detailhandel:

a. detailhandel in auto's, boten, caravans, motoren, scooters, zwembaden, buitenspeelapparatuur, fitnessapparatuur, piano's, surfplanken, tenten, grove bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, brand- en explosiegevaarlijke goederen en detailhandel die zich uit oogpunt van ruimtelijke ordening niet onderscheidt van de hiervoor genoemde detailhandel."

Deze versie wordt in deze uitspraak verder aangeduid als Verordening ruimte 2014-II.

De Kroon heeft hieraan ten grondslag gelegd dat op basis van een eerste onderzoek voorshands aannemelijk is geworden dat de limitatieve lijst van nieuwe detailhandel die zich volgens de Verordening ruimte 2014-I buiten de centra mag vestigen, zich niet verdraagt met een goede ruimtelijke ordening. Bovendien stelt de Kroon dat er gerede twijfel is of de vestigingsbeperkingen voortvloeiend uit de Verordening ruimte 2014-I in het licht van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376/36; hierna: de Dienstenrichtlijn) kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en als dat zo is of de

beperkingen in concrete gevallen geschikt, evenredig en noodzakelijk zijn.

6. Bij besluit van 26 januari 2016 heeft de raad van de gemeente Schiedam het bestemmingsplan "Sportplaza Harga" vastgesteld. Bij besluit van 24 maart 2016 heeft de raad van de gemeente Den Haag het bestemmingsplan "Forepark-Rhône" vastgesteld. Beide plannen voorzien in de vestiging van grootschalige detailhandel in sportartikelen met bijbehorende 'try & buy' (in elk plan maximaal één detailhandelsbedrijf). De raden van de gemeenten Schiedam en Den Haag hebben zich in deze besluiten, naar aanleiding van de getroffen voorziening in het Kroonbesluit, op het standpunt gesteld dat de grootschalige sportdetailhandel zich uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet onderscheidt van de in artikel 2.1.4, derde lid, onder a, van de Verordening ruimte 2014-II genoemde detailhandel.

7. Het college heeft met betrekking tot beide bestemmingsplannen een reactieve aanwijzing gegeven, omdat volgens het college de grootschalige sportdetailhandel die in beide bestemmingsplannen is voorzien, in strijd is met artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II.

8. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere kunnen zich niet met de desbetreffende besluiten verenigen en stellen primair dat artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I en Verordening ruimte 2014-II onverbindend moeten worden geacht vanwege strijd met de Dienstenrichtlijn.

Subsidiar betogen zij dat de beoogde grootschalige sportdetailhandel zich vanuit ruimtelijk oogpunt niet onderscheidt van de vormen van detailhandel die in artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-I en de Verordening ruimte 2014-II zijn opgenomen, dat de beoogde grootschalige sportdetailhandel derhalve van het verbod van artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-II is uitgezonderd, alsmede dat er geen deugdelijke belangenafweging heeft plaatsgevonden.

9. Bij brief van 6 juni 2016 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu aan het college bericht dat het onderzoek naar de vernietigingsgronden vanwege strijd met Europees Recht niet wordt voortgezet en dat het Koninklijk Besluit van kracht blijft totdat Provinciale Staten de verordening overeenkomstig hetgeen hiervoor is weergegeven hebben aangepast. Op 14 december 2016 is de verordening aangepast, welke aanpassing op 12 januari 2017 in werking is getreden (hierna: de Verordening ruimte 2014-III). Dat betekent dat inmiddels het Koninklijk Besluit niet meer geldt. In de Verordening ruimte 2014-III is in artikel 2.1.4, derde lid, onder a, het zogeheten inpasbaarheids criterium opgenomen. Ten tijde van deze uitspraak geldt de Verordening ruimte 2014-III, zoals laatstelijk gewijzigd op 15 januari 2019, in werking getreden op 31 januari 2019.

Wettelijk kader en planregelingen

10. De relevante bepalingen van de Dienstenrichtlijn, de Wro, het Besluit ruimtelijke ordening en de Verordening ruimte 2014, alsmede de relevante planregelingen, zijn opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak. Enkele andere bepalingen zijn voor de leesbaarheid hieronder weergegeven.

Ontvankelijkheid

Belang van niet-aanvrager bij ontheffingsbesluiten

11. Het college stelt zich op het standpunt dat de beroepen van [appellante sub 4] en andere

en [appellante sub 5] en andere tegen de besluiten tot weigering van de ontheffingen niet-ontvankelijk zijn. Hiertoe voert hij aan dat uitsluitend de aanvrager van de ontheffing – in dit geval de colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Den Haag - is te kwalificeren als belanghebbende bij een besluit tot weigering van die ontheffing.

11.1. Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Artikel 8:1 van de Awb luidt: "Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter."

11.2. Noch uit de Awb, noch uit de Wro, volgt dat het recht beroep in te stellen tegen een besluit tot weigering van een ontheffing met het oog op het vaststellen van een bestemmingsplan, zoals hier aan de orde, beperkt is tot de aanvrager van de ontheffing, in dit geval de colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Den Haag. In de rechtspraak van de Afdeling is dan ook aanvaard dat niet alleen de aanvrager, maar ook andere belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen een besluit omtrent ontheffing van een provinciale Verordening ruimte. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 13 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2999](#).

11.3. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de beroepen van [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere om deze reden niet-ontvankelijk dienen te worden verklaard.

Direct, actueel en rechtstreeks belang

12. Het college stelt dat het beroep van [appellante sub 4] en andere, voor zover ingesteld door [appellante sub 4], Orange Estate B.V., Weddell S.A., Decathlon Netherlands B.V. en Decathlon S.A., niet-ontvankelijk is. Hiertoe voert het college aan dat de gemeente Schiedam nog eigenaar is van de desbetreffende gronden. [appellante sub 4] is volgens het college geen economisch eigenaar van de gronden en evenmin is volgens het college gebleken dat zij risico's draagt. Voorts hebben Orange Estate B.V. en Decathlon Netherlands B.V. volgens het college weliswaar de wens uitgesproken om in de toekomst gronden af te nemen van de ontwikkelaar [appellante sub 4], maar omdat de gronden thans nog in eigendom van de gemeente Schiedam zijn, is hun belang volgens het college te ver verwijderd om te kunnen kwalificeren als actueel belang. Tot slot stelt het college dat Decathlon S.A., als enig aandeelhouder van Decathlon Netherlands B.V., en Weddell S.A., als enig aandeelhouder van Orange Estate B.V., geen eigen, maar een afgeleid belang hebben.

Het college stelt zich verder op het standpunt dat het beroep van [appellante sub 5] en andere, voor zover ingesteld door [appellante sub 5], Weddell S.A., Decathlon Netherlands B.V. en Decathlon S.A. niet-ontvankelijk is. Volgens het college is ook [appellante sub 5] geen economisch eigenaar van de gronden, waardoor ook zij geen risico's draagt. Voor de overige appellanten geldt volgens het college hetzelfde.

12.1. Vast staat dat [appellante sub 4] en [appellante sub 5] overeenkomsten met de gemeenten Schiedam en Den Haag hebben gesloten om te komen tot de ontwikkeling en de realisering van de plangebieden van de bestemmingsplannen "Sportplaza Harga" en "Forepark-Rhône". Verder heeft Orange Estate B.V. op 14 juli 2014, derhalve vóór de vaststelling van de bestreden besluiten, een koop-/aannemingsovereenkomst gesloten met [appellante sub 4] voor de ontwikkeling van een winkel volgens de Decathlonformule, die zij na de realisatie van het winkelpand geleverd zal krijgen. De Afdeling gaat daarom uit van een concreet en

economisch belang bij de genoemde besluiten. De Afdeling is gelet op deze omstandigheden van oordeel dat [appellante sub 4], Orange Estate B.V. en [appellante sub 5] een rechtstreeks en actueel belang hebben als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en zij belanghebbende zijn bij de desbetreffende bestreden besluiten, nu er een reële kans bestaat dat zij door deze besluiten in hun belangen kunnen worden geschaad.

Wat betreft het belang van Weddell S.A., Decathlon Netherlands B.V. en Decathlon S.A., stelt de Afdeling, mede op basis van het door hen overgelegde organogram, vast dat Decathlon S.A. enig aandeelhouder en bestuurder is van Decathlon Netherlands B.V. en van Weddell S.A. Weddell S.A. is enig aandeelhouder en bestuurder van Orange Estate B.V. Zij hebben gelet hierop niet een rechtstreeks maar een afgeleid belang bij de bestreden besluiten. De omstandigheid dat Decathlon Netherlands B.V. als beoogd huurder in de toekomst het aan Orange Estate B.V. geleverde winkelpand wil gaan exploiteren vormt naar het oordeel van de Afdeling evenmin een actueel en concreet belang. Derhalve is de Afdeling van oordeel dat Weddell S.A., Decathlon Netherlands B.V. en Decathlon S.A., geen belanghebbenden zijn als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Uit het voorgaande volgt dat de beroepen van [appellante sub 4] en andere en Nieuw Rhône en andere, voor zover ingesteld door Decathlon S.A., Decathlon Netherlands B.V. en Weddell S.A., niet-ontvankelijk zijn.

Artikel 4:20b van de Awb

13. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere voeren aan dat de gevraagde ontheffingen op grond van artikel 4:20b van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 10:31, vierde lid, van de Awb, van rechtswege zijn verleend en in werking zijn getreden omdat niet tijdig op de aanvragen is beslist. De besluiten tot weigering van de ontheffingen zijn daarom volgens hen onbevoegd genomen.

13.1. Artikel 4:20a, van de Awb luidt:

"1. Deze paragraaf is van toepassing indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald;

[...]."

Artikel 4:20b luidt:

"1. Indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, is de gevraagde beschikking van rechtswege gegeven.

2. De verlening van rechtswege geldt als een beschikking.

3. In afwijking van artikel 3:40 treedt de beschikking in werking op de derde dag na afloop van de beslistermijn."

Artikel 10:25 luidt: "In deze wet wordt verstaan onder goedkeuring: de voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan."

Artikel 10:31 luidt:

"1. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, wordt het besluit omtrent goedkeuring binnen dertien werken na de verzending ter goedkeuring bekend gemaakt aan het bestuursorgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit heeft genomen.

[...].

4. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, is paragraaf 4.1.3.3 van overeenkomstige toepassing."

Artikel 10:32, eerste lid, luidt: "Deze afdeling is van overeenkomstige toepassing indien voor het nemen van een besluit door een bestuursorgaan de toestemming van een ander bestuursorgaan is vereist."

13.2. In de parlementaire geschiedenis is - in het kader van de wijziging van de Wro ten behoeve van het voorzien in een wettelijke grondslag voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels - over de toepasselijkheid van afdeling 10.2.1 van de Awb op de verlening van ontheffing van provinciale regels het volgende opgemerkt (Kamerstukken II 2010/11, 32 821, nr. 4, p. 12 en 13): "Voorts is de uitdrukkelijke uitsluiting van toepasselijkheid van afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht die was opgenomen in het aan de afdeling voorgelegde ontwerp bij nader inzien niet nodig en daarom geschrapt. Het betreft hier immers niet een toestemmingsvereiste dat gekoppeld is aan het vaststellen van een bestemmingsplan (betreffende bepaalde bestemmingen), maar om beschikkingen aangaande de inhoudelijke modaliteiten, in uitzonderlijke situaties die zich slechts (zeer) incidenteel kunnen voordoen."

13.3. De mogelijkheid van de verlening van ontheffing als hier aan de orde is niet aan te merken als goedkeuring als bedoeld in afdeling 10.2.1 van de Awb of een vorm van toestemming als bedoeld in artikel 10:32 van de Awb (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW7636](#)). Artikel 10:31, eerste lid, van de Awb is daarom niet van toepassing op het besluit op een aanvraag om ontheffing van de verordening. Reeds daarom bestaat geen grond voor het oordeel dat ingevolge artikel 4:20b van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 10:31, vierde lid, de gevraagde ontheffingen van rechtswege zijn verleend. Bovendien is er met betrekking tot de provinciale ontheffing geen wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb dat bepaalt dat de paragraaf over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing is.

Het betoog faalt.

Verordening ruimte 2014

14. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat de brancheringsregeling in de respectievelijke versies van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014 onverbindend moet worden geacht of buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met de Dienstenrichtlijn, alsmede wegens strijd met artikel 4.1 van de Wro, artikel 3.1.2 van het Bro en het rechtszekerheidsbeginsel.

14.1. De beroepen nopen in zoverre tot exceptieve toetsing van de respectievelijke versies van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014. De exceptieve toetsing houdt onder meer in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling.

Dienstenrichtlijn

15. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat de brancheringsregeling een territoriale beperking is in de zin van artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Deze beperking is volgens hen in

strijd met artikel 14, aanhef en onder 5, alsmede artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. 15.1. De Dienstenrichtlijn is een hogere regeling zoals hiervoor bedoeld. Artikel 15 van die richtlijn is niet omgezet in nationaal recht. Zoals het Hof onder punt 130 van het arrest van 30 januari 2018, *Visser Vastgoed*, heeft geoordeeld, heeft artikel 15 echter rechtstreekse werking voor zover het de lidstaten in het eerste lid, tweede volzin, een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting oplegt, hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om ze in overeenstemming te brengen met de in het derde lid ervan bedoelde voorwaarden. Dat betekent dat in dit geval rechtstreeks aan die voorwaarden kan worden getoetst, voor zover dat nodig is in het licht van wat in beroep is aangevoerd.

15.2. Tussen partijen is niet langer in geschil dat detailhandel is aan te merken als dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat Hoofdstuk III van deze richtlijn van toepassing is op zuiver interne situaties.

15.3. Uit het arrest *Visser Vastgoed* van het Hof volgt dat een brancheringsregeling in een bestemmingsplan een "eis" is die gericht is tot dienstverrichters. In dit geval is de brancheringsregeling neergelegd in de Verordening ruimte 2014. Daarbij gaat het om regels die gemeenteraden bij de vaststelling van een bestemmingsplan in acht moeten nemen. Hoewel de Verordening ruimte 2014 in zoverre geen regels bevat die zich richten tot de dienstverrichters, resulteert de – in voorkomende gevallen door middel van een reactieve aanwijzing afgedwongen – naleving ervan door de raad in een planregeling waarin bepaalde vormen van detailhandel niet mogelijk worden gemaakt. Omdat artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014 op deze wijze doorwerkt in de planregeling, zijn hierop naar het oordeel van de Afdeling de bepalingen over "eisen" in de Dienstenrichtlijn van toepassing.

15.4. Tussen partijen is niet in geschil dat artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014 niet is strijd is met het discriminatieverbod van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn, omdat het artikel geen onderscheid maakt naar nationaliteit.

Economische doelen (artikel 14, onder 5, van de Dienstenrichtlijn)

16. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat met de brancheringsregeling economische doelen worden nagestreefd.

16.1. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag betoogt dat sprake is van economische overwegingen, voor zover het college stelt dat (negatieve) omzeteffecten zijn te verwachten van de komst van een perifere Decathlon-vestiging, er onvoldoende marktruimte is om perifere conceptstores te accommoderen, de aanwezigheid van sportvelden niet cruciaal is voor het functioneren van Decathlon, het assortiment vergelijkbaar is met dat van andere sportwarenhuizen en het college het aanbod van kleinere centra zoveel mogelijk wil beschermen.

Verder betoogt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag dat de branchering in dit geval niet op ruimtelijke gronden berust, maar op economische gronden, omdat de Decathlon-vestiging niet leidt tot onaanvaardbare leegstand of aantasting van het woon- en leefklimaat.

16.2. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam betogen dat het college ten onrechte wil treden in de micro-economische overwegingen van de ondernemer die hebben geleid tot diens formule. De kennelijk beoogde bescherming van bestaande winkelcentra is volgens hen te beschouwen als een ontoelaatbare vorm van

economische ordening.

16.3. [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere voeren aan dat hoewel in de provinciale regelgeving geen directe economische criteria zijn opgenomen, de provinciale regelgeving een economische afweging centraal stelt en is gericht op marktordening. Daartoe wijzen zij erop dat blijkens de toelichting op de verordening de regeling van de verordening is gemotiveerd met de volgende belangen: het zoveel mogelijk versterken van de detailhandelsstructuur, het garanderen van de beschikbaarheid en bereikbaarheid van detailhandelsvoorzieningen en het bevorderen van dynamiek in de detailhandel.

Verder betogen zij dat vestiging van Decathlon impliciet afhankelijk wordt gesteld van berekende marktruimte in een distributieplanologisch onderzoek. Volgens [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere concludeert Droogh Trommelen en Partners in haar rapport "Ruimtelijke effecten grote sportwinkels Provincie Zuid-Holland" van 15 oktober 2014 (hierna: het DTNP-rapport 2014) ten onrechte dat enkel vanwege het feit dat geen sprake is van 100% marktruimte de ontwikkeling niet kan worden toegelaten.

16.4. In de toelichting op de verordening is vermeld: "Het artikel over detailhandel is een aanvulling op artikel 2.1.1. over de ladder voor duurzame verstedelijking. Het provinciale detailhandelsbeleid is er enerzijds op gericht om de detailhandelsstructuur zoveel als mogelijk te versterken en de beschikbaarheid en bereikbaarheid van detailhandelsvoorzieningen te garanderen. Anderzijds wordt de dynamiek in de detailhandel bevorderd vanwege het grote economische belang van deze sector." Verder blijkt uit de toelichting dat uitzonderingen voor vestiging van detailhandel buiten de centra zijn opgenomen voor branches (ook wel 'perifere detailhandel' genoemd) die vanwege aard of omvang van de producten niet of niet goed inpasbaar zijn in de winkelcentra en niet essentieel zijn voor de kwaliteit van deze centra. De toelaatbaarheid van dergelijke grootschalige ontwikkelingen is afhankelijk van de ruimtelijke effecten die een dergelijke ontwikkeling met zich brengt. Met het oog hierop moet worden aangetoond dat het woon- en leefklimaat en de ruimtelijke kwaliteit niet onevenredig worden aangetast, aldus de toelichting. Het gaat daarbij onder meer om het voorkomen van onaantoonbare leegstand en het voorkomen van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau waar het gaat om de eerste levensbehoeften. Als met het oog op toepassing van de regeling in de verordening voor grootschalige detailhandelsontwikkelingen een distributieplanologisch onderzoek (DPO) wordt opgesteld, gebeurt dat volgens de toelichting alleen met het oog op de ruimtelijke effecten die een grootschalige ontwikkeling met zich brengt.

16.5. Het college licht in zijn nadere memorie van 20 april 2018 toe dat het provinciebestuur streeft naar krachtige, vitale en aantrekkelijke stads- en dorpscentra. Detailhandel is volgens het college een belangrijke drager van die vitaliteit. Het provinciale detailhandelsbeleid is er volgens het college daarom op gericht de ruimtelijke detailhandelsstructuur te behouden en te versterken. Volgens het college is daarbij het uitgangspunt dat nieuwe detailhandel wordt gevestigd binnen de centra van steden, dorpen en wijken. Bundeling en verdichting van winkels en overige voorzieningen op centrumlocaties die tevens goed voor openbaar vervoer en fiets ontsloten zijn, bevordert de leefbaarheid van de woonomgeving en draagt bij aan het terugdringen van onnodig autoverkeer. Concentratie van winkels vergroot daarbij de aantrekkingskracht van een winkelgebied voor de consument. Verspreid liggend winkelaanbod in de periferie draagt hier volgens het college niet aan bij en leidt volgens het college tot leegstand en afname van de ruimtelijke kwaliteit in de centra. Volgens het college kan buiten de centra daarom alleen ruimte worden geboden aan specifieke branches, die qua aard en omvang van de aangeboden goederen niet of niet goed inpasbaar zijn in de centra.

16.6. In het licht van de toelichting bij artikel 2.1.4. van de Verordening ruimte en de aanvullende toelichting in de nadere memorie van het college is de Afdeling van oordeel dat de doelen van deze brancheringsregeling geen economische doelen zijn. De met de provinciale regeling nagestreefde doelen zijn gelegen in het voorkomen van leegstand en behoud van leefbaarheid en daarmee ruimtelijk relevant. De door appellanten genoemde aspecten, zoals marktruimte, economische effecten en de winkelformule, vormen binnen het kader van de regeling geen zelfstandige criteria. Zij zijn alleen indirect van belang, in die zin dat met de regeling wordt beoogd geen ontwikkelingen toe te staan waardoor onaanvaardbare leegstand dan wel aantasting van de leefbaarheid optreedt. De uitoefening van de dienstactiviteit is voorts niet afhankelijk gesteld van een economische behoefte of marktvraag.

Dat de regeling volgens appellanten geen bijdrage levert aan het voorkomen van leegstand of het behoud van de leefbaarheid in de centra van Schiedam en Den Haag, wil nog niet zeggen dat "dus" economische doelen worden nagestreefd. Of de regeling zo'n bijdrage levert, komt hierna aan de orde bij de bespreking van de geschiktheid als onderdeel van de evenredigheid.

De Afdeling concludeert dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de regeling planningseisen bevat waarmee economische doelen worden nagestreefd. Voor de bespreking van de eis dat de planningseisen voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang, verwijst de Afdeling naar hetgeen hierna, onder 17.6, wordt overwogen.

De betogen falen.

Noodzakelijkheid: dwingende reden van algemeen belang (artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn)

17. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat de brancheringsregeling niet is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang.

17.1. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag betwist niet dat het stellen van regels om onaanvaardbare leegstand te voorkomen in algemene zin een ruimtelijk belang is.

In zijn nadere memorie van 21 september 2018 voert dit college echter aan dat – in de jaren na de bestreden besluiten – de leegstand in Haaglanden is afgenomen en zich concentreert op 4 locaties. Gecorrigeerd voor die locaties komt de leegstand in de hoofdwinkelstructuur onder de gewenste frictieleegstand. De oorzaak van een groot deel van de Haagse leegstand ligt in de fysieke situatie van een project en niet in de detailhandelsmarkt. De bestedingskracht neemt juist toe.

Verder leidt volgens dit college de Decathlon-vestiging niet tot onaanvaardbare leegstand of aantasting van het woon- en leefklimaat.

17.2. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam bestrijden niet dat de voorkoming van onaanvaardbare leegstand en aantasting van woon- en leefklimaat zijn te beschouwen als dwingende redenen van algemeen belang die vestigingsbeperkingen kunnen rechtvaardigen. Zij betogen dat een aanvaardbare motivering uit hoofde van noodzakelijke ruimtelijke belangen echter ontbreekt. Het college onderbouwt volgens hen niet dat sprake is van structurele autonome leegstand van een zodanig onaanvaardbaar niveau dat die in de weg zou moeten staan aan het toelaten van de nieuwe ontwikkeling.

17.3. [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere bestrijden de noodzaak van de in artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014 neergelegde brancheringsregeling, omdat er volgens hen als gevolg van het voornemen van Decathlon geen onaanvaardbare gevolgen voor ruimtelijke ordening, milieubescherming of het consumentenbelang zijn. [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere wijzen erop dat vestiging van de gewenste formule tegemoetkomt aan het consumentenbelang en dat behoefte bestaat aan de voorzieningen.

17.4. Het college stelt dat de beperking is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het bieden van een goed voorzieningenniveau in aantrekkelijke en vitale centra. Bij het ontbreken van zo'n beperking kan ook reguliere detailhandel zich buiten een centrum vestigen, waardoor de voordelen van bundeling en concentratie afnemen, de leegstand kan toenemen, de beschikbaarheid van een gevarieerd en geconcentreerd winkelaanbod vermindert en de aantrekkelijkheid en vitaliteit van het centrum afneemt.

17.5. Het Hof heeft in het arrest Visser Vastgoed overwogen:

"134 Niettemin volgt aangaande meer in het bijzonder de voorwaarde inzake noodzakelijkheid zoals gedefinieerd in artikel 15, lid 3, onder b), van richtlijn 2006/123 uit de verwijzingsbeslissing, dat het verbod in het hoofdgeding strekt tot het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en tot het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

135 Zoals de advocaat-generaal in punt 147 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een dergelijk doel van bescherming van het stedelijk milieu overeenkomstig artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met overweging 40 van deze laatste, een dwingende reden van algemeen belang vormen die een territoriale beperking als die in het hoofdgeding rechtvaardigt."

17.6. Bij de noodzakelijkheidstoets gaat het om de vraag of het doel dat ter rechtvaardiging van de brancheringsregeling wordt ingeroepen een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig artikel 4, punt 8, van de Dienstenrichtlijn.

In het provinciale beleid is, voor de gehele provincie Zuid-Holland, het streven verankerd naar het behoud van de leefbaarheid van de centra van steden, dorpen en wijken. In de situatie die thans aan de orde is, gaat het specifiek om de gevolgen voor stadscentra en binnenstedelijk gebied. Het college heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt gesteld dat het streven naar het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in het binnenstedelijk gebied noodzakelijk is voor de bescherming van het stedelijk milieu, zeker wanneer – zoals geldt in Schiedam en Den Haag - het risico op toename van leegstand niet is geweken. Gelet hierop heeft het college zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat de doelen waarmee de brancheringsregeling zijn gerechtvaardigd, een dwingende reden van algemeen belang vormen. Of die doelen met de regeling daadwerkelijk worden gediend, wat appellanten bestrijden, gaat niet over de vraag naar de noodzakelijkheid, maar over de geschiktheid van de regeling.

De betogen falen.

Evenredigheid (artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn)

Geschiktheid

18. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van

burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat de brancheringsregeling niet geschikt is om de nagestreefde doelen te bereiken. Zij betogen dat niet is voldaan aan het vereiste van coherente en systematische maatregelen. Verder betogen zij dat niet is voldaan aan de analyse- en stavingsverplichting, die ertoe strekt om de effectiviteit van regelingen te onderbouwen aan de hand een analyse met specifieke gegevens. Daarnaast heeft, zoals eerder vermeld, de bestreden brancheringsregeling volgens hen geen ruimtelijk relevant effect.
Coherent en systematisch

19. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat door middel van de brancheringsregeling de daarmee beoogde doelen niet coherent en systematisch worden nagestreefd.

19.1. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag betoogt dat in artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-I ten onrechte slechts de verkoop van bepaalde limitatief opgesomde goederen buiten de bestaande winkelconcentraties is toegestaan. Volgens hem zijn er - qua aard en omvang vergelijkbare - goederen die niet genoemd worden in dat lid, maar evenmin leiden tot een aantasting van het woon- en leefklimaat of tot onaanvaardbare leegstand. Voor het concept "100% Energie" is dit volgens hem het geval, aangezien uit het onderzoek "Ruimtelijke Effectstudie vestigingsplan Decathlon in Zuid-Holland" van BRO van 24 juni 2014 (het BRO-rapport) blijkt dat deze ontwikkeling, specifiek de Decathlon-vestiging, niet leidt tot onaanvaardbare leegstand.

Voor zover het college stelt dat sportdetailhandel niet vergelijkbaar is met de uitgezonderde vormen van detailhandel en wel inpasbaar is in bestaande winkelgebieden, voert het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan dat dit voor pure sportdetailhandel zonder voorzieningen als 'try & buy' en evenemententerrein misschien niet onjuist is, maar dat dit evenzeer geldt voor een deel van de branches en assortimentscategorieën die op grond van artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-I wel buiten de centra mogen worden gevestigd. Verder is vestiging van een conceptstore van 9.250 m² bvo met 'try & buy'-voorzieningen volgens het college van burgemeester en wethouders van Den Haag niet mogelijk in de bestaande winkelconcentraties. De zaken waarmee het college een vergelijking maakt om te laten zien dat Decathlon wel inpasbaar is (Primark, Marks en Spencer, Saturn), zijn volgens het college van burgemeester en wethouders van Den Haag niet vergelijkbaar omdat dit reguliere detailhandelsvestigingen zijn zonder mogelijkheden van 'try & buy', zonder volumineuze goederen (afgezien van Saturn), zonder evenemententerrein en zonder combinatie met andere functies. Decathlon voert een significant aandeel perifere en volumineuze goederen, zoals kano's, kajaks, tafeltennistafels, basketbalpalen, zeilen voor surfplanken en kites, aldus het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

19.2. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam betogen dat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom sportdetailhandel in ruimtelijke zin verschilt van de branches en assortimentscategorieën van grootschalige detailhandel die in artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-I zijn uitgezonderd van het verbod in het eerste lid van dat artikel. Bovendien strookt het hierbij gehanteerde "inpasbaarheids criterium" niet met de nagestreefde doelen, aldus de raad en het college van burgemeester en wethouders van Schiedam.

19.3. [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat het college niet heeft onderbouwd wat het ruimtelijke onderscheid is tussen de in artikel 2.1.4, derde lid,

van de Verordening ruimte 2014-I toegestane ontwikkelingen en de door hen verlangde grootschalige sportdetailhandel. Niet onderbouwd is waarom slechts detailhandel in volumineuze goederen zoals auto's, boten, caravans, motoren, scooters, tenten, surfplanken, piano's, winkels voor woninginrichting, bouwmarkten en tuincentra buiten de stedelijke centra zijn toegestaan en andere branches niet. Niet is gemotiveerd waarom de toegestane branches niet essentieel zijn voor de kwaliteit van de bestaande winkelgebieden, maar de vestiging van winkels in de branche van Decathlon wel.

Verder betogen [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere dat de door haar beoogde ontwikkeling een uniek concept behelst waarvoor geen passende ruimte kan worden gevonden binnen de bestaande structuren.

19.4. Het college stelt dat in de verordening uitzonderingen zijn opgenomen voor enkele branches, ook wel perifere detailhandel genoemd, die vanwege hun aard of omvang van de producten niet of niet goed inpasbaar zijn in de winkelcentra en niet essentieel zijn voor de kwaliteit van deze centra. Grootschalige sportdetailhandel, met uitzondering van fitnessapparatuur, auto's, boten en motoren, is volgens het college inpasbaar in bestaande winkelconcentraties en daarom niet in de limitatieve lijst van de Verordening Ruimte 2014-I opgenomen. Het college stelt dat grootschalige sportdetailhandel zich uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening onderscheidt van de in artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-I genoemde vormen van detailhandel. Het voor de selectie van de uitgezonderde categorieën gehanteerde inpasbaarheids criterium is volgens het college ruimtelijk relevant. Bij de niet-inpasbare branches gaat het volgens het college om branches, zoals bouwmarkten en tuincentra, die overwegend bestaan uit volumineuze goederen.

19.5. Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld het arrest van 10 maart 2009, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH, ECLI:EU:C:2009:141, en het arrest van 12 januari 2010, Domnica Petersen, ECLI:EU:C:2010:4) is voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

19.6. De limitatieve opsomming van branches en goederen die in artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-I worden toegestaan, impliceert dat het provinciebestuur van de vestiging van deze als uitzondering opgesomde vormen van detailhandel in perifeer gebied geen aantasting van de leefbaarheid en geen leegstand in de centra verwacht, maar van de overige vormen van detailhandel wel. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college niet inzichtelijk gemaakt waarom in 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-I uitsluitend detailhandel in de daar genoemde branches en goederen is uitgezonderd van het verbod tot vestiging van detailhandel buiten de bestaande centra, maar detailhandel in alle overige branches en goederen niet. Aangenomen mag immers worden dat de verkoop van goederen die in aard en omvang vergelijkbaar zijn met de opgesomde goederen geen wezenlijk andere effecten zal hebben op de stadscentra dan de verkoop van de opgesomde goederen. Zo staat het derde lid de verkoop van bijvoorbeeld surfplanken en piano's in de periferie toe, terwijl kajaks en orgels in bestaande centra moeten worden aangeboden, zonder dat inzichtelijk is dat de verkoop van laatstgenoemde goederen een wezenlijk ander effect op de stadscentra zal hebben dan de verkoop van de eerstgenoemde goederen. Omdat artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I een integraal systeem vormt, dient het gehele artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I gelet op het vorenstaande wegens strijd met artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn buiten toepassing te blijven.

19.7. In artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-II is de opsomming niet langer limitatief, maar aangevuld met "detailhandel die zich uit oogpunt van ruimtelijke

ordening niet onderscheidt van de hiervoor genoemde detailhandel".

Ook in artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-III is de opsomming niet langer limitatief. Hier is de opsomming aangevuld met "detailhandel in goederen die qua aard of omvang van de aangeboden goederen niet of niet goed inpasbaar is in de centra", het zogeheten inpasbaarheidscriterium.

Het college heeft toegelicht dat de uitdrukkelijk opgesomde vormen van detailhandel in de Verordening ruimte 2014-I, II en III al aan de hand van dit inpasbaarheidscriterium zijn geselecteerd. Het criterium "detailhandel die zich uit oogpunt van ruimtelijke ordening niet onderscheidt van de hiervoor genoemde detailhandel" in artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-II, ziet daarmee eveneens op niet-inpasbare detailhandel. Verder heeft artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-III daarom materieel dezelfde betekenis als artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-II. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze criteria in de Verordening ruimte 2014-II en III niet ruimtelijk relevant zijn en niet dienstbaar zijn aan de nagestreefde doelen.

De hiervoor geconstateerde strijd met artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn doet zich daarom in artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II en III niet meer voor.

Voor zover het gaat om artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II en III, zal de Afdeling daarom verder ingaan op de effectiviteit van de regeling om de daarmee nagestreefde doelen te bereiken.

Effectiviteit regeling om nagestreefde doelen te bereiken

20. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat ten onrechte geen analyse, gestaafd met nauwkeurige gegevens, is uitgevoerd naar de effectiviteit van de beperkingen in artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014. Daarnaast heeft, zoals eerder vermeld, de bestreden regeling volgens hen geen ruimtelijk relevant effect.

20.1. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag betoogt dat de vestiging van Decathlon niet leidt tot onaanvaardbare leegstand. Hiertoe verwijst het college naar het BRO-rapport. Eventuele leegstandsontwikkeling is grotendeels het gevolg van autonome ontwikkelingen en niet van de komst van Decathlon. De conclusie van het college dat leegstandseffecten zijn te verwachten is niet in het DTNP-rapport 2014 terug te vinden en is daarom niet deugdelijk gemotiveerd. In het DTNP-rapport 2014 wordt alleen naar omzeteffecten gekeken en wordt geen vertaling gemaakt naar onaanvaardbare leegstand. Het DTNP-rapport 2014 schiet volgens het college van burgemeester en wethouders van Den Haag in vele opzichten tekort.

De vrees voor precedentwerking is volgens het college van burgemeester en wethouders van Den Haag ongegrond, omdat de kans dat zich een vergelijkbaar detailhandelsconcept voordoet nihil is.

20.2. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam betogen dat er geen enkele onderbouwing is van de effecten van een Decathlon-vestiging op de leegstand en het woon- en leefklimaat. De enkele constatering van het college omtrent marktruimte - gebaseerd op bevindingen in het DTNP-rapport 2014, dat de marktruimte beperkt is tot 5.200 m² - valt niet aan te merken als een onderzoek ten aanzien van leegstandseffecten dat voldoet aan de eisen die het Hof stelt. De conclusie van het college dat negatieve effecten van de door appellanten verlangde ontwikkeling voor de bestaande winkelcentra

onontkoombaar zijn, is volgens hen niet in het DTNP-rapport 2014 terug te vinden. Aan DTNP is niet opgedragen de effecten van een Decathlon-vestiging op de leegstand en het woon- en leefklimaat te onderzoeken. Volgens het DTNP-rapport 2014 is het vertalen van omzetteffecten in leegstand onmogelijk zonder stelling te nemen over de vele aannames. Het college baseert zich dan ook op niet geverifieerde veronderstellingen. Verder zijn ten onrechte de effecten van de twee vestigingen in de binnensteden in het onderzoek betrokken. Voor zover het college rekening houdt met precedentwerking, is dat volgens het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam vanuit Unierechtelijk oogpunt onjuist.

20.3. Volgens [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere kan clustering, thematisering en complementariteit van perifere winkelgebieden ten opzichte van binnensteden op zichzelf bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening. [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat het college echter ten onrechte niet met behulp van een analyse met specifieke gegevens heeft aangetoond dat de komst van grootschalige sportdetailhandel daadwerkelijk leidt tot negatieve effecten voor de bestaande winkelcentra, zoals onaanvaardbare leegstand, verpaupering of gevaar voor de openbare orde of veiligheid. Uit het BRO-rapport blijkt volgens hen dat dit niet het geval zal zijn. De conclusies die hierover in het DTNP-rapport 2014 worden getrokken, zijn volgens hen onjuist.

Bij nadere memorie van 20 september 2018 hebben [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere het advies van Kolen Retail Consultancy en BRO van 18 september 2018 overgelegd, waarin wordt geconcludeerd dat toevoeging van grootschalige sportwinkels, zoals Decathlon, zelden de directe oorzaak is van het uitvallen van kleinere speciaalzaken. Uit hernieuwde berekeningen ten opzichte van het jaar 2014 blijkt dat in het jaar 2020 een indicatieve uitbreidingsruimte aanwezig is van ongeveer 8.000 m² vwo. Na vestiging van beide Decathlon-winkels ontstaat in 2020 een zeer klein en daarom aanvaardbaar overschot aan winkelmeters. Voor negatieve omzetteffecten, toenemende leegstand en aantasting van de detailhandelsstructuur hoeft daarom (nog steeds) niet te worden gevreesd. Uit onderzoeken van BRO is gebleken dat er geen signalen zijn die er op wijzen dat elders in Nederland gerealiseerde vestigingen van Decathlon leiden tot een structurele verhoging van de leegstand en aantasting van de detailhandelsstructuur. Ook is in de periode van 2014 tot en met 2018 de winkelleegstand in Zuid-Holland sterk gedaald en het sterkst in Den Haag en Rotterdam.

20.4. In zijn reactie van 20 april 2018 stelt het college dat met de brancheringsregeling van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014 wordt voorkomen dat buiten de centra een ontwikkeling op gang komt die leidt tot versnippering van het aanbod en uitholling van de verzorgingsstructuur van de bestaande centra. Het college verwijst daarbij naar de conclusie van Advocaat-Generaal Szpunar van 18 mei 2017, Visser Vastgoed, ECLI:EU:C:2017:397, waarin wordt gesteld dat de aanwezigheid van winkels buiten het centrum ertoe leidt dat steeds meer winkels uit de centra geneigd zullen zijn zich op de nieuwe locatie te vestigen, waarmee het verzorgingsniveau in de bestaande centra afneemt en de leefbaarheid daar verder in het gedrang komt. De opgenomen beperking vergroot de kans dat een winkel in het centrum blijft. De regeling is volgens het college daarom geschikt om het beoogde doel te bereiken.

20.5. In haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, Visser Vastgoed, ECLI:NL:RVS:2018:2062, heeft de Afdeling met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof beslist dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. De Afdeling baseert zich daarbij met name op de arresten van het Hof van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, ECLI:EU:C:2011:172, en

van 19 oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung eV, ECLI:EU:C:2016:776. Er moet sprake zijn van een analyse van de geschiktheid van de door - in dat geval - de raad genomen maatregel en van specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog over de geschiktheid van de getroffen maatregel. Het is niet voldoende dat de raad zich ter onderbouwing van een brancheringsregeling alleen op algemene ervaringsregels beroept, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen van vestigingsmogelijkheden in het perifere gebied op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand in het centrum aannemelijk worden gemaakt. Daarbij kan de raad onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, voor zover deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie in de betrokken gemeente, in ogenschouw nemen. Verder heeft de Afdeling in de aangehaalde tussenuitspraak met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof, met name het hiervoor genoemde arrest van 19 oktober 2016, beslist dat, als de raad van de gemeente Appingedam alsnog ter voldoening aan de tussenuitspraak een analyse met specifieke gegevens verstrekt, in de einduitspraak ter beoordeling staat of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de brancheringsregeling geschikt is om het beoogde doel te bereiken.

20.6. In het hierna volgende zal uiteen worden gezet welke analyse het college heeft gemaakt om de effectiviteit van de brancheringsregeling te onderbouwen.

20.7. De Afdeling stelt voorop dat het DTNP-rapport 2014 niet kan dienen als analyse met specifieke gegevens, waarmee de effectiviteit van de brancheringsregeling van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014 wordt onderbouwd. Dit rapport gaat niet over de effecten van de brancheringsregeling op de leegstand en de leefbaarheid, maar over effecten van Decathlon-vestigingen.

20.8. Bij nadere memorie van 20 september 2018 heeft het college de notitie "Waarom ruimtelijk detailhandelsbeleid?" van DTNP van 13 september 2018 overgelegd. Het college licht toe dat het aan DTNP opdracht heeft gegeven op basis van bestaande data en onderzoeken nader in te gaan op de noodzaak en effectiviteit van het Zuid-Hollandse detailhandelsbeleid.

Het college licht verder toe dat de notitie het Zuid-Hollandse detailhandelsbeleid en de voorgeschiedenis van het nationale en provinciale detailhandelsbeleid beschrijft en een overzicht geeft van diverse beleidsstukken, onderzoeken en data over het detailhandelsbeleid. De notitie illustreert, mede aan de hand van een aantal cases, de noodzaak en effectiviteit van perifere beperkingen in relatie tot zijn beleidsdoelen. Hoewel de meeste van die cases geen betrekking hebben op Zuid-Hollandse situaties, bieden zij inzicht in onder andere vestigingsmotieven en het gedrag van marktpartijen in verschillende situaties, zodat de conclusies die uit die cases kunnen worden afgeleid volgens het college ook relevant zijn voor het Zuid-Hollandse beleid.

In de notitie van DTNP wordt geconcludeerd dat de overheid in Nederland sinds 1973 ruimtelijk detailhandelsbeleid voert dat gericht is op het clusteren van detailhandel in winkelconcentraties en het beperken van detailhandel buiten winkelconcentraties (PDV-beleid). In 2004 decentraliseerde het Rijk haar beleid, waarbij alle provincies, waaronder Zuid-Holland, deze beleidslijn in grote lijnen hebben voortgezet.

Ook bij de verschillende beleidsactualisaties in de jaren erna heeft de provincie Zuid-Holland deze lijn, na actueel onderzoek en analyse van nieuwe ontwikkelingen, steeds voortgezet. De provincie beoogt hiermee bij te dragen aan vitale, functioneel gemengde stads- en

dorpsgebieden met krachtige en kwalitatief onderscheidende centra, waarin de door de consument gewenste voorzieningen beschikbaar en goed bereikbaar zijn en met ruimte voor dynamiek.

In de notitie wordt voorts geconcludeerd dat uit de vele onderzoeken en praktijkvoorbeelden blijkt dat het clusteren van detailhandel in winkelconcentraties en het beperken van detailhandel buiten winkelconcentraties aantoonbaar bijdraagt aan de door de provincie beoogde beleidsdoelen (te weten: bijdragen aan vitale, functioneel gemengde stads- en dorpsgebieden met krachtige en kwalitatief onderscheidende centra, waarin de door de consument gewenste voorzieningen beschikbaar en goed bereikbaar zijn en met ruimte voor dynamiek). De in deze notitie aangehaalde onderzoeken en cases vormen volgens DTNP slechts een verduidelijking en illustratie van een veel ruimere hoeveelheid databronnen, onderzoeken, analyses en praktijkvoorbeelden.

Het college licht toe dat de notitie in het bijzonder staft dat het beperken van nieuwe winkelontwikkelingen in de periferie en concentratie van winkels in de centra een substantiële bijdrage levert aan beperking van de groei van het autogebruik, waarmee tevens de leefbaarheid van de woonomgeving wordt bevorderd.

Verder wijst het college erop dat in de notitie aan de hand van onderzoeken is onderbouwd dat detailhandel van substantieel belang is voor het functioneren en de aantrekkelijkheid van de centra. De notitie toont volgens het college duidelijk aan dat detailhandel het belangrijkste bezoekdoel in de centra is, meerwaarde heeft voor andere centrumfuncties (functiesynergie) en dat aansprekende winkelformules (grootschalige sport- en elektronicaformules en supermarkten) van belang zijn als publiekstrekker in de diverse centra.

De notitie laat volgens het college verder aan de hand van een aantal cases zien dat het streven om de binnenstad te versterken fors gefrustreerd wordt als tegelijk ruimte wordt geboden in de periferie en partijen hun investeringen op die locaties gaan richten. In de beschreven situaties is de wens om een vestiging in de periferie te realiseren voor een groot deel afkomstig van juist die formules die als publiekstrekken een belangrijke rol in de verschillende centra vervullen. Ook laat de notitie aan de hand van een casus zien dat de aanname dat meer winkels uit het centrum zullen vertrekken als eenmaal ergens een nieuwe perifere locatie is ontwikkeld, niet zonder grond is. Verder komt volgens het college duidelijk naar voren dat het beperken van detailhandel buiten de centra positief bijdraagt aan het behoud van de winkelstructuur van wijk- en buurtcentra en aan vitale en attractieve stads- en dorpscentra.

20.9. De Afdeling stelt vast dat het college in voornoemde nadere memorie dieper is ingegaan op onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid. In dit kader heeft het college onder meer verwezen naar de publicaties "Winkelen in Megaland" en "Detailhandel en beleid" een continue wisselwerking" van het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2005 en 2011, Monitoronderzoek 30 middelgrote centra in Nederland van DTNP in samenwerking met Radboud Universiteit van 2014-2018, "Beleving en diversiteit: de sleutel tot succes?" van M. Lucassen uit 2018, en casestudy's naar de centra van Deventer, Sittard, Utrecht, Coevorden, Zoetermeer, Assen, Arnhem en Sint Niklaas. De Afdeling concludeert dat het college door de overgelegde gegevens over de effectiviteit van branchering als onderdeel van ruimtelijk detailhandelsbeleid, een analyse gebaseerd op gegevens heeft gegeven, op basis waarvan hij in redelijkheid de conclusie heeft getrokken dat de brancheringsregeling zoals opgenomen in de Verordening ruimte 2014-II en III in het algemeen effectief is.

Het college is in zijn nadere memorie dieper ingegaan op onderzoek naar de effectiviteit van branchering op de schaal van de provincie Zuid-Holland. In dit kader heeft het college onder meer verwezen naar provinciale koopstromenonderzoeken uit de jaren 1978, 1988, 1994, 1999, 2004, 2011, 2016 en 2018, en de publicaties "Provincie Zuid-Holland; ontwikkelingsmogelijkheden detailhandel" van Bureau Stedelijke Planning van 2012, "Randstad Koopstromenonderzoek (KSO)" van I&O Research/DTNP uit 2016 en "Detailhandel Zuid-Holland" van DTNP uit 2017.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college op grond van deze onderzoeken inzichtelijk gemaakt dat de conclusie dat een brancheringsregeling zoals opgenomen in de Verordening ruimte 2014-II en III in het algemeen effectief is en daarnaast ook van toepassing is op de specifieke situatie in de provincie Zuid-Holland. Aldus is sprake van een analyse van de geschiktheid van de gekozen maatregel op basis van specifieke gegevens.

20.10. Voor zover het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat de komst van twee vestigingen van Decathlon niet daadwerkelijk leidt tot negatieve effecten voor de bestaande winkelcentra in Den Haag en Schiedam, zoals onaanvaardbare leegstand, en dat daarom de regeling van de Verordening ruimte 2014 niet geschikt is – en verder gaat dan nodig is – om onaanvaardbare leegstand te voorkomen en leefbaarheid te behouden, overweegt de Afdeling als volgt.

20.11. In het kader van de exceptieve toetsing wordt het object van het geschil gevormd door de regeling van de Verordening ruimte 2014 en niet specifiek door de beperkingen ter plaatse van de gronden die [appellante sub 4] en [appellante sub 5] willen ontwikkelen.

Dit neemt niet weg dat uit de Verordening ruimte 2014-II en III ook beperkingen voor deze gronden voortvloeien. Voor zover het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere zich op het standpunt stellen dat deze beperkingen niet geschikt zijn om de met de Verordening ruimte 2014-II en III nagestreefde doelen te bereiken, overweegt de Afdeling als volgt.

Het is vaste rechtspraak van het Hof dat een maatregel al voor de evenredigheidsstoets slaagt indien hij kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling en dat deze niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling hoeft te kunnen verwezenlijken. De Afdeling verwijst naar het arrest van het Hof van 13 juni 2018, *Deutscher Naturschutzring*, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49.

Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere gaan er dan ook ten onrechte van uit dat het college door middel van een analyse met specifieke gegevens aannemelijk moet maken dat de specifieke beperkingen voor de betrokken percelen op zichzelf leiden tot een gunstig leefklimaat in het centrum en tot het voorkomen van leegstand in het centrum, en omgekeerd dat het loslaten van deze specifieke beperkingen op zichzelf leidt tot een ongunstig leefklimaat in het centrum en tot leegstand in het centrum.

Zoals volgt uit de uitspraken van de Afdeling van 19 december 2018, Maastricht, [ECLI:NL:RVS:2018:4195](#), en Schijndel, [ECLI:NL:RVS:2018:4196](#), hoeft het college niet voor elke specifieke beperking die uit de regeling volgt aannemelijk te maken dat deze er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen worden bereikt en dat het achterwege laten

daarvan er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen niet worden bereikt. De analyse met specifieke gegevens mag zich voor de specifieke beperkingen richten op de bijdrage die de beperking levert aan het bereiken van de doelen die worden nagestreefd met de regeling. Daarbij is het niet voldoende dat de specifieke beperking aan de doelen kan bijdragen.

Aannemelijk moet worden dat de specifieke beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de regeling nagestreefde doelen.

Voor de analyse of de specifieke beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de regeling nagestreefde doelen gelden minder hoge eisen dan voor de analyse van de effectiviteit van de hele regeling. De bijdrage van een specifieke beperking leent zich naar haar aard immers minder voor een analyse dan de effecten van de hele regeling.

20.12. De Verordening ruimte 2014-II en III bevat uitsluitend de algemene ontheffingsmogelijkheid van artikel 3.2, eerste lid. Op grond van deze bepaling kan het college op verzoek van het college van burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van de regels van deze verordening voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. De grondslag voor de opname van deze ontheffingsmogelijkheid in de verordening wordt gevormd door artikel 4.1a van de Wro.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 6 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1424](#), onder 18.5, moeten, gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4.1a van de Wro (Kamerstukken II, 2011/12, 32 821, nr. 9, blz. 2-3, nr. 13, blz. 20 en 22) de bijzondere omstandigheden als bedoeld in het eerste lid van artikel 4.1a zijn gelegen in de ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling waarvoor de ontheffing is aangevraagd. Zoals de Afdeling verder heeft overwogen in onder meer haar uitspraak van 5 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2651](#), onder 4.8 is in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro benadrukt dat met grote terughoudendheid dient te worden omgegaan met de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de krachtens provinciale verordening gestelde regels. In de parlementaire geschiedenis is vermeld dat de ontheffingsmogelijkheid is bedoeld voor bijzondere, uitzonderlijke situaties die zich incidenteel voordoen, waarbij kan worden gedacht aan een innovatief project waarbij zwaarwegende maatschappelijke belangen een rol spelen. Uitgangspunt is blijkens de parlementaire geschiedenis dat in de provinciale regels zelf dient te worden geconcretiseerd in welke gevallen de regeling niet van toepassing is om zo vooraf duidelijkheid te geven over de regels die door andere bestuursorganen in acht moeten worden genomen (Kamerstukken II, 2011/12, 32 821, nr. 8, blz. 4 en nr. 9, blz. 2 en 3).

20.13. De Afdeling constateert dat de Verordening ruimte 2014-II en III aldus geen expliciete bepaling bevat waarmee, in het geval dat een specifieke beperking van het dienstenverkeer geen zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de regeling nagestreefde doelen, een uitzondering kan worden gemaakt op artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-II en III.

20.14. Het is vaste rechtspraak van het Hof (zie het arrest van 24 januari 2012, Dominguez, [ECLI:EU:C:2012:33](#), punten 24, 25 en 27) dat de nationale rechter het nationale recht zoveel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 288, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te voldoen. Deze verplichting tot richtlijnconforme uitleg wordt begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan niet dienen als grondslag voor een uitleg contra legem.

20.15. Artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-II en III bevat, als gezegd, een algemene ontheffingsbevoegdheid. Een dergelijke ontheffingsmogelijkheid is bedoeld voor bijzondere situaties. Daarbij past, zoals in 20.12 aangehaald, in het algemeen grote terughoudendheid. De Afdeling overweegt dat een richtlijnconforme interpretatie van deze ontheffingsbevoegdheid echter het volgende met zich brengt. Het college dient bij de afweging omtrent een ontheffing te betrekken of toepassing van de brancheringsregeling - neergelegd in artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II en III – in een concreet geval ertoe zou leiden dat het met de Dienstenrichtlijn beoogde resultaat niet wordt bereikt. Dat resultaat wordt niet bereikt als het weigeren van de ontheffing voor dit concrete geval geen zinnvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de brancheringsregeling nagestreefde doelen (te weten: voorkoming van leegstand en behoud van de leefbaarheid van de stadscentra). Dan zou het oordeel moeten luiden dat sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-II en III en artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro. Onverkorte toepassing van de brancheringsregeling zou immers onder die omstandigheden de verwezenlijking van het in bestemmingsplannen vervatte gemeentelijke ruimtelijk beleid – om grootschalige sportdetailhandel zoals de onderhavige buiten de centra toe te staan – onevenredig belemmeren, in verhouding tot de met die brancheringsregeling te dienen provinciale belangen.

Het vorenstaande brengt mee dat artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-II en III in het licht van de Dienstenrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat op grond daarvan een ontheffing van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II en III moet worden verleend, indien toepassing van de brancheringsregeling van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II en III in een concreet geval ertoe zou leiden dat het met de Dienstenrichtlijn beoogde resultaat niet wordt bereikt, meer in het bijzonder indien een specifieke beperking van het dienstenverkeer geen zinnvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de brancheringsregeling nagestreefde doelen. Zoals is overwogen onder 20.11, volgt echter uit de rechtspraak van het Hof dat een maatregel niet noodzakelijkerwijs zelfstandig de nagestreefde doelstelling hoeft te kunnen verwezenlijken. Dit betekent dat de richtlijnconform geïnterpreteerde ontheffingsmogelijkheid niet zo ver gaat dat zij al kan worden toegepast wanneer de specifieke beperking niet zelfstandig de nagestreefde doelen (te weten: voorkoming van leegstand en behoud van de leefbaarheid van de stadscentra) verwezenlijkt. De specifieke beperking kan immers een onderdeel zijn van een pakket aan maatregelen, en dat is in het kader van de Verordening ruimte 2014-II en III ook het geval.

20.16. Met inachtneming van vorenstaande richtlijnconforme interpretatie heeft het college redelijkerwijs kunnen concluderen dat de brancheringsregeling in de Verordening ruimte 2014-II en III geschikt is om het daarmee beoogde doel te bereiken.

20.17. Hierna (onder 21.) komt, als laatste onderdeel van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn, aan de orde in hoeverre de brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is. Vervolgens zal de Afdeling enkele nationaalrechtelijke punten bespreken die de houdbaarheid van de brancheringsregeling raken (23.-25.). Daarna komen de weigeringen ontheffing (27.) en de reactieve aanwijzingen (28.) aan de orde.

Niet verder dan nodig; geen andere, minder beperkende maatregelen

21. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat de brancheringsregeling verder gaat dan nodig en andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar zijn.

21.1. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag betoogt dat artikel 3.1.6 van het Bro al borgt dat ruimtelijke besluiten niet leiden tot onaanvaardbare aantasting van het woon-, leef- en ondernemersklimaat.

21.2. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam betogen dat voor de realisatie van de doelstelling de – door de raad naar behoren uitgevoerde – toets aan artikel 3.1.6 van het Bro voldoende is. Artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014 voegt hieraan niets toe.

21.3. [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat ten onrechte niet is beschouwd of het nagestreefde doel niet met een minder beperkende maatregel kan worden bereikt.

21.4. Het college stelt dat de brancheringsregeling niet kan worden gemist om ervoor te zorgen dat de nagestreefde doelen worden bereikt. Een minder vergaande maatregel, zoals het aanwijzen van een aantal locaties buiten de centra waar wel reguliere detailhandel mogelijk is, leidt tot versnippering, doet afbreuk aan de voordelen van concentratie en komt minder tegemoet aan de eisen van bereikbaarheid voor alle consumenten. Flankerend beleid, zoals stimuleringsmaatregelen, kan wel bijdragen aan het aantrekkelijk houden of maken van de centra, maar is weinig zinvol als tegelijkertijd winkels uit een centrum wegtrekken doordat ruimte buiten de centra wordt geboden. Verder stelt het college dat van een absoluut verbod geen sprake is en de verordening een ontheffingsmogelijkheid bevat.

21.5. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is blijkens de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling (nota van toelichting, blz. 34 en 49; Stb. 2012, 388) beoogd zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren; beoogd wordt vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren (uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724).

Met de brancheringsregeling in de Verordening ruimte 2014-II en III wordt, zoals hiervoor al vermeld, beoogd leegstand in de stadscentra te voorkomen en de leefbaarheid van de stadscentra te behouden.

Hoewel het doel van de brancheringsregeling in de Verordening ruimte 2014 deels overlapt met dat van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, betekent dit niet dat redelijkerwijs kan worden geoordeeld dat de brancheringsregeling in de Verordening Ruimte 2014-II en III verder gaat dan nodig is om de daarmee nagestreefde doelen te bereiken. De brancheringsregeling keert zich tegen andere mogelijke oorzaken van leegstand dan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De brancheringsregeling keert zich tegen leegstand of afname van de leefbaarheid van de stadscentra die optreedt doordat het detailhandelsaanbod daar aantrekkingskracht voor de consument verliest. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro keert zich tegen leegstand of onzorgvuldig ruimtegebruik, optredend doordat een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt toegestaan waaraan geen behoefte bestaat of waarin kon worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied, terwijl het plan die ontwikkeling buiten dat gebied mogelijk maakt.

Voor zover appellanten menen dat de regeling verder gaat dan nodig, omdat de specifieke beperkingen voor hun percelen volgens hen geen zinvolle bijdrage leveren aan het bereiken van de met de regeling nagestreefde doelen, overweegt de Afdeling dat deze kwestie aan de orde kan komen in het kader van de toepassing van de richtlijnconform te interpreteren ontheffingsmogelijkheid van artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-II en III.

Hetgeen het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college

van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere hebben aangevoerd, geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig en dat er geen andere, minder beperkende maatregelen zijn.
Conclusie exceptieve toetsing Verordening ruimte 2014 aan de Dienstenrichtlijn

22. Hetgeen het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere hebben aangevoerd, geeft aanleiding voor het oordeel dat het gehele artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I wegens strijd met artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn buiten toepassing dient te blijven.

Hetgeen het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de artikelen 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II en III buiten toepassing moeten worden gelaten wegens strijd met artikel 14, aanhef en onder 5, of artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

Wet ruimtelijke ordening, Besluit ruimtelijke ordening en rechtszekerheid

Provinciale ruimtelijke belangen (artikel 4.1, eerste lid, van de Wro)

23. Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere voeren aan dat de brancheringsregeling is gesteld zonder dat – zoals artikel 4.1, eerste lid, van de Wro vereist – provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam voeren aan dat de brancheringsregeling geen provinciaal belang dient, omdat de gedetailleerdheid van de branche-, assortiments- en omvangbeperkingen veeleer ingrijpen op lokaal of gemeentelijk niveau in plaats van op provinciaal niveau. Volgens hen is normstelling op provinciaal niveau alleen aangewezen als een onderwerp niet op een doelmatige of doeltreffende wijze op een lager decentraal niveau kan worden geregeld.

Volgens het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere wil de provincie met de brancheringsregeling duurzame ontvruchting van het voorzieningenniveau voorkomen. Volgens hen is dit echter geen provinciale ruimtelijke doelstelling, maar een economische, omdat de getroffen grootschalige sportdetailhandel niet is aan te merken als detailhandel in eerste levensbehoeften.

23.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP4732](#)) is voor het antwoord op de vraag of sprake is van een provinciaal belang, bepalend of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten.

Provinciale staten hebben het noodzakelijk kunnen achten om ter bescherming van provinciale belangen algemene regels in de Verordening ruimte 2014-II en III op te nemen over het provinciale detailhandelsbeleid dat als doelstelling heeft leegstand in de stadscentra te voorkomen en de leefbaarheid van de stadscentra te behouden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 7 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2847](#)).

Zoals de Afdeling verder, onder andere in de uitspraak van 18 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1192](#), heeft overwogen is voor de beoordeling van de vraag of gevreesd moet worden voor een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau doorslaggevend te achten of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoefte. Deze jurisprudentie laat echter onverlet dat door middel van een brancheringsregeling die (mede) betrekking heeft op detailhandel die niet voorziet in eerste levensbehoeften, het voorkomen van leegstand en het behoud van leefbaarheid in stadscentra in de provincie kan worden nagestreefd.

Hetgeen het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere hebben aangevoerd, leidt dan ook niet tot de conclusie dat provinciale staten zijn getreden buiten de hun in artikel 4.1 van de Wro gegeven regelgevende bevoegdheid.

Regels met betrekking tot branches (artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro)

24. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag voert aan dat de in artikel 2.1.4, derde lid, aanhef en onder a, van de Verordening ruimte 2014-I opgenomen lijst van producten in strijd is met artikel 3.1.2, tweede lid, onder b, van het Bro, dat slechts toestaat dat in een bestemmingsplan branches worden genoemd en geen specifieke producten. Het gemeentebestuur wordt volgens het college van burgemeester en wethouders van Den Haag derhalve door de Verordening ruimte 2014-I gedwongen om bestemmingsplannen vast te stellen die in strijd zijn met deze bepaling. Het college van burgemeester en wethouders verwijst in dat verband naar de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2013:2048](#).

24.1. Artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro luidt: "Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:

a.(...);

b. met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.

[...]."

24.2. In haar uitspraak van 19 februari 2014 heeft de Afdeling overwogen dat een bestemmingsplan weliswaar regels kan bevatten met betrekking tot branches van detailhandel, maar daaronder valt niet tevens het gedetailleerd vaststellen van het toegestane assortiment. De Afdeling kwam tot deze uitleg omdat uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening als zodanig niet van belang is welke specifieke goederen verkocht worden wanneer deze binnen de toegestane branche vallen.

Artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I bevat een zodanige detaillering, dat deze niet meer ruimtelijk relevant is, omdat deze bepaling een limitatieve opsomming van - onder meer - specifieke producten, zoals piano's en surfplanken, bevat. Hierdoor noopt artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I het gemeentebestuur tot het vaststellen van een plan dat in strijd is met artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro en derhalve in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I dient daarom - naast de hiervoor geconstateerde strijd met de Dienstenrichtlijn - tevens wegens strijd met artikel 4.1, eerste lid, van de Wro in samenhang met artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro buiten toepassing te worden gelaten.

Voor de artikelen 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II en III is deze strijd er echter niet,

aangezien de opsommingen in deze bepalingen niet limitatief zijn. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de artikelen 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II en III het gemeentebestuur zouden nopen tot het vaststellen van een met artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro en de goede ruimtelijke ordening strijdig plan.

Rechtszekerheid

25. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag wijst erop dat voor de invulling van het begrip "bestaande winkelconcentratie" in artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-I in de toelichting op deze bepaling aansluiting wordt gezocht bij het begrip "bestaande functie" in artikel 1.2, derde lid, van de Verordening ruimte 2014. Volgens het college van burgemeester en wethouders van Den Haag is de formulering van artikel 1.2, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-I rechtsonzeker en willekeurig, omdat deze bepaling meebrengt dat de toevallige situatie die bestond ten tijde van de inwerkingtreding van de Verordening ruimte 2014-I bepalend is voor de vraag of een pand al dan niet tot de bestaande winkelconcentratie behoort.

25.1. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag heeft niet bestreden dat het voornemen van Decathlon betrekking heeft op de realisatie van nieuwe detailhandel buiten een bestaande winkelconcentratie. Ten aanzien van de in geding zijnde RWS-kavel aan de Rhône op het bedrijventerrein Forepark te Den Haag verkeert het college van burgemeester en wethouders van Den Haag derhalve niet in rechtsonzekerheid over de invulling van de begrippen "bestaande winkelconcentratie" en "bestaande functie". Gelet hierop is dit punt niet relevant voor de uitkomst van het beroep, zodat dit geen bespreking behoeft.

Conclusie exceptieve toetsing Verordening ruimte 2014 aan Wro, Bro en rechtszekerheid

26. Hetgeen het college van burgemeester en wethouders van Den Haag heeft aangevoerd, geeft aanleiding voor het oordeel dat artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met artikel 4.1 van de Wro in samenhang met artikel 3.1.2 van het Bro.

Hetgeen de colleges van burgemeester en wethouders van Den Haag en Schiedam, de raad van de gemeente Schiedam en [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de artikelen 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II en III buiten toepassing moeten worden gelaten wegens strijd met artikel 4.1 van de Wro, artikel 3.1.2 van het Bro of het rechtszekerheidsbeginsel.

De bestreden besluiten

Weigeringen ontheffing

27. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat de weigeringsbesluiten op een onzorgvuldige belangenafweging berusten. Zij voeren in dat kader aan dat het eerder genoemde, aan de weigeringsbesluiten ten grondslag gelegde, onderzoeksrapport "Ruimtelijke effecten grote sportwinkels Provincie Zuid-Holland" van Droogh Trommelen en Partners van 15 oktober 2014 (het DTNP-rapport 2014) gebrekkig is en dat er verschillende redenen zijn, zoals het niet optreden van onaanvaardbare leegstand en het onderscheidend vermogen van Decathlon, die volgens hen tot de conclusie leiden dat de beoogde Decathlon-vestigingen op de betrokken locaties niet leiden tot de door het college ongewenste ruimtelijke effecten. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijzen zij naar het eerder genoemde onderzoek "Ruimtelijke Effectstudie

vestigingsplan Decathlon in Zuid-Holland" van BRO van 24 juni 2014 (het BRO-rapport), het rapport "Sportplaza Harga grootschalige detailhandel in sport" van Rho adviseurs voor leefruimte van 12 januari 2016 (hierna: het Rho-rapport van 12 januari 2016), het rapport "Den Haag 100% Energie grootschalige detailhandel in sport" van Rho adviseurs van 16 juni 2016 (hierna: het Rho-rapport van 16 juni 2016) en het eerder genoemde advies van Kolen Retail Consultancy en BRO van 18 september 2018. Verder stellen zij dat zowel het Regionaal Economisch Overleg van Den Haag als die van Rotterdam positief hebben geadviseerd over de beoogde vestigingen van Decathlon.

27.1. De besluiten tot het weigeren van een ontheffing, genomen op 9 december 2014, zijn gebaseerd op de Verordening ruimte 2014-I. Zoals hiervoor, onder 19.6, is overwogen dient artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I buiten toepassing te blijven. Dit brengt mee dat het in dit artikel neergelegde verbod niet gold. In artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-I (alsmede II en III) is bepaald dat het college ontheffing kan verlenen van de regels van deze verordening. Nu het verbod van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I niet gold, waren er geen ontheffingen nodig en was er in zoverre geen grondslag voor het verlenen van ontheffingen. De besluiten tot weigering van een ontheffing verdragen zich daarom niet met artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-I. Het college had de verzoeken om ontheffing buiten behandeling moeten laten.

Reactieve aanwijzingen

28. De raad van de gemeente Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen dat het college in de aanwijzingsbesluiten ten onrechte heeft geconcludeerd dat de beoogde grootschalige sportdetailhandel van Decathlon zich uit oogpunt van ruimtelijke ordening onderscheidt van de in artikel 2.1.4, derde lid, aanhef en onder a, van de Verordening ruimte 2014-II genoemde vormen van detailhandel. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijzen zij naar de Rho-rapporten van 12 januari 2016 en 16 juni 2016. Volgens het college van burgemeester en wethouders van Den Haag is bovendien uit onderzoek gebleken dat voor de vestiging van de beoogde grootschalige sportdetailhandel binnen de onderzochte locaties in de regio Den Haag, zoals de locatie Megastores, geen plaats is.

De raad van de gemeente Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere betogen daarnaast dat de aanwijzingsbesluiten op een onzorgvuldige belangenafweging berusten. Voor de argumentatie wordt verwezen naar hetgeen hierboven onder 27. is vermeld.

28.1. Het college stelt dat de beoogde grootschalige sportdetailhandel zich vanuit ruimtelijk oogpunt onderscheidt van de in artikel 2.1.4, derde lid, onder a, van de Verordening ruimte 2014-II uitgezonderde categorieën. De planregels maken geen onderscheid tussen volumineuze en niet-volumineuze sportartikelen, zodat het volgens het college niet alleen gaat om detailhandel in goederen die op grond van hun volumineus karakter niet in een centrum zouden kunnen worden ingepast. Het mogelijke ruimtebeslag voor try & buy is volgens het college geen reden om te concluderen dat sprake is van detailhandel die niet in een centrum zou kunnen worden ingepast. Op grond van de planregels dient weliswaar try & buy plaats te vinden, maar de planregels schrijven niet voor om try & buy alleen buiten de gebouwen te realiseren, aldus het college. Het kunnen aanbieden van artikelen voor alle sporten, het organiseren van evenementen, het integraal kunnen combineren met andere functies binnen het concept 100% energie en de goede bereikbaarheid vanwege de regionale aantrekkingskracht zijn volgens het college onvoldoende zwaarwegende argumenten.

28.2. In dit onderdeel van de uitspraak zijn de reactieve aanwijzingen aan de orde. Uit artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro volgt dat het college bevoegd is een reactieve aanwijzing te geven, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

De besluiten tot het geven van reactieve aanwijzingen van 1 maart 2016 en 19 april 2016 strekken tot handhaving van artikel 2.1.4, derde lid, onder a, van de Verordening ruimte 2014-II. Daarin is een opsomming gegeven van branches die, kort gezegd, bij uitzondering buiten centra gevestigd mogen worden. Aan die opsomming is de open formulering toegevoegd dat detailhandel die zich uit oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet onderscheidt van de genoemde vormen van detailhandel, eveneens buiten centra gevestigd mag worden. Het college heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt gesteld dat de beoogde grootschalige sportdetailhandel niet past in de open geformuleerde uitzondering. Grootschalige sportdetailhandel onderscheidt zich vanuit ruimtelijk oogpunt van de uitdrukkelijk opgenomen - door provinciale staten aan de hand van het "inpasbaarheids criterium" geselecteerde - uitgezonderde vormen van detailhandel. Het inpasbaarheids criterium ziet, zoals hiervoor onder 19.7 besproken, op de vraag of het gaat om detailhandel in goederen die qua aard of omvang niet of niet goed inpasbaar is in de centra. Naar het oordeel van de Afdeling onderscheidt grootschalige sportdetailhandel zich van detailhandel in goederen die qua aard of omvang niet of niet goed inpasbaar is in de centra, omdat het assortiment van een grootschalige sportdetailhandelszaak vooral uit kleinere, hanteerbare goederen bestaat, zoals kleding, schoenen, sportattributen (zoals ballen en rackets) en dergelijke. Dit betekent, anders gezegd, dat grootschalige sportdetailhandel op grond van deze bepaling in beginsel inpasbaar is in de centra. De conclusie is dat de beoogde grootschalige sportdetailhandel niet van het verbod van artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-II is uitgezonderd.

De reactieve aanwijzingen zijn gegeven met het oogmerk van handhaving van algemene regels uit de Verordening ruimte 2014-II, die ingevolge artikel 4.1, tweede lid, van de Wro, bij de vaststelling van een bestemmingsplan in acht moeten worden genomen. In dit verband is van belang dat provinciale staten met het oog op een goede ruimtelijke ordening het opnemen van artikel 2.1.4 in de Verordening ruimte 2014-II noodzakelijk hebben geacht ter voorkoming van leegstand en tot behoud van de leefbaarheid van de stadscentra. De Afdeling ziet in hetgeen de raad van de gemeente Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid de handhaving van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-II als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken.

Of dit provinciale belang het geven van een reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maakt, behelst een bevoegdheid met beleidsruimte, waarbij het college een zorgvuldige afweging dient te maken van de betrokken belangen. Tot die zorgvuldige afweging van belangen behoort het betrekken bij en het meewegen van de concrete omstandigheden van het geval. Het gewicht daarvan moet worden afgewogen tegenover het belang van handhaving van de brancheringsregeling in de Verordening ruimte 2014-II.

Uit de besluiten tot het geven van reactieve aanwijzingen blijkt naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende van een dergelijke afweging. Het college heeft zich ook in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat aan de reactieve aanwijzingen ten grondslag is gelegd dat de bestemmingsplannen strijdig zijn met, kort gezegd, de brancheringsregeling in

de Verordening ruimte. In concreto zien de reactieve aanwijzingen op bestemmingsplannen die beogen een op maat gesneden formule mogelijk te maken ten behoeve van Decathlon als beoogd gebruiker.

Naar het oordeel van de Afdeling had het college in de afweging over de reactieve aanwijzingen moeten betrekken of (alsnog) ontheffing verleend had kunnen worden. Zoals hiervoor, onder 20.12, naar voren kwam, bevat artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-II een algemene ontheffingsbevoegdheid. Een dergelijke ontheffingsmogelijkheid is bedoeld voor bijzondere situaties. Zoals in 20.15 aan de orde kwam, leidt een richtlijnconforme interpretatie van deze ontheffingsbevoegdheid ertoe dat het college bij de afweging omtrent een ontheffing dient te betrekken of toepassing van de brancheringsregeling in het concrete geval er echter toe zou leiden dat het met de Dienstenrichtlijn beoogde resultaat niet wordt bereikt. Dat resultaat wordt niet bereikt als het weigeren van de ontheffing voor dit concrete geval geen zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de brancheringsregeling nagestreefde doelen.

Het door een reactieve aanwijzing handhaven van de brancheringsregeling in het concrete geval, zonder de mogelijkheid van een ontheffing daarin te betrekken op de wijze zoals hiervoor in deze overweging is weergegeven, kan een beperking opleveren die geen zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met die brancheringsregeling nagestreefde doelen. Daarom diende deze mogelijkheid van ontheffing uit een oogpunt van zorgvuldige afweging van belangen te worden betrokken bij de besluitvorming over de reactieve aanwijzingen. In de besluiten waarbij de reactieve aanwijzingen zijn gegeven, is dit niet gebeurd. Deze besluiten zijn gelet op het vorenstaande, in strijd met artikel 3:46 van de Awb, niet deugdelijk gemotiveerd.

Conclusie

29. Gelet op het vorenstaande zijn de besluiten van 9 december 2014 strijdig met artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-I. De besluiten van 1 maart 2016 en 19 april 2016 zijn strijdig met artikel 3:46 van de Awb. De beroepen zijn gegrond. De besluiten van 9 december 2014, 1 maart 2016 en 19 april 2016 dienen te worden vernietigd.

Hetgeen het college van burgemeester en wethouders en de raad van Schiedam, het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere overigens hebben aangevoerd, behoeft gelet hierop geen bespreking.

30. Onder 27.1 is overwogen dat het verbod van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I niet gold, zodat er destijds geen ontheffingen nodig waren. Het college had de verzoeken om ontheffing onder de werking van de Verordening ruimte 2014-I buiten behandeling moeten laten. Ten tijde van deze uitspraak geldt echter de Verordening ruimte 2014-III, zoals laatstelijk gewijzigd op 15 januari 2019. Uit hetgeen is overwogen onder 28.2 volgt dat de beoogde grootschalige sportdetailhandel onder de werking van de Verordening ruimte 2014-III niet van het verbod van artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-III is uitgezonderd. Dit betekent dat het college opnieuw op de verzoeken om ontheffing dient te beslissen. De Afdeling zal het college daarom opdragen om, met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 20.15 en 28.2, op grond van artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-III, zoals dit conform de Dienstenrichtlijn moet worden uitgelegd, nieuwe besluiten te nemen omtrent ontheffing van het verbod van artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-III, zoals laatstelijk gewijzigd op 15 januari 2019. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

Zoals hierboven is overwogen, dienen de besluiten waarbij de reactieve aanwijzingen zijn

gegeven te worden vernietigd. Normaal gesproken dient het gemeentebestuur na de vernietiging van een besluit waarbij een reactieve aanwijzing is gegeven, het besluit tot vaststelling van de delen van het bestemmingsplan die waren getroffen door de reactieve aanwijzing onverwijld bekend te maken, waarna daartegen beroep bij de Afdeling openstaat. Omdat er nieuwe besluiten omtrent ontheffing moeten worden genomen, is het in dit geval echter niet wenselijk dat de plandelen die waren getroffen door een reactieve aanwijzing, al in werking treden. In dat geval zouden immers omgevingsvergunningen voor bouwen kunnen worden verleend, terwijl niet zeker is of het bestemmingsplan de ontwikkeling toelaat. De Afdeling ziet daarom aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb de na te melden voorlopige voorziening te treffen, om onomkeerbare gevolgen te voorkomen. Deze strekt ertoe dat de rechtsgevolgen van de reactieve aanwijzingen in stand blijven tot 6 weken nadat nieuwe besluiten omtrent ontheffing in werking zijn getreden, tenzij gedurende die termijn bij de bevoegde rechter beroep is ingesteld tegen die besluiten, in welk geval de voorlopige voorziening vervalt wanneer op het beroep is beslist. Daarbij wijst de Afdeling partijen erop dat zij hangende dat beroep zo nodig om een nadere voorziening kunnen vragen voor de situatie nadat op dat beroep is beslist.

31. De Afdeling overweegt dat uit artikel 3.8, zesde lid, van de Wro gelezen in samenhang met artikel 1.2.1, derde lid, van het Bro volgt dat niet het college, maar de gemeentebesturen zijn gehouden de gevolgen van de vernietiging van de reactieve aanwijzingen op zodanige wijze beschikbaar te stellen dat deze langs elektronische weg voor een ieder kenbaar zijn. Gelet hierop is het aan de gemeentebesturen van Schiedam en Den Haag ervoor zorg te dragen dat de vernietiging van de reactieve aanwijzingen op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl, wordt verwerkt. Aangezien, zoals hiervoor vermeld, een voorlopige voorziening wordt getroffen met betrekking tot de besluiten waarbij reactieve aanwijzingen zijn gegeven, zal de Afdeling aan deze gemeentebesturen eveneens opdragen om deze voorlopige voorziening te verwerken op www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

32. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Gelet op het bepaalde in artikel 3, tweede lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht dient de Afdeling, wat betreft de vergoeding van kosten voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, de beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Schiedam en de raad van de gemeente Schiedam te beschouwen als samenhangende zaken in de zin van die bepaling. Hierbij betreft de Afdeling dat de beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Schiedam en de raad van de gemeente Schiedam gelijktijdig zijn behandeld ter zitting en dat de rechtsbijstand daarin is verleend door dezelfde persoon van wie de werkzaamheden voor deze twee beroepen voorafgaand en tijdens die zitting nagenoeg identiek konden zijn. De Afdeling heeft een wegingsfactor van 2 gehanteerd vanwege het gewicht van de zaken.

Ook de vier beroepen van [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere dienen om redenen als voornoemd te worden beschouwd als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht. De Afdeling heeft een wegingsfactor van 1,5 gehanteerd omdat het gaat om vier samenhangende zaken, alsmede een wegingsfactor van 2 vanwege het gewicht van de zaken.

Ten aanzien van het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere, voor zover deze beroepen mede zijn ingesteld door Decathlon S.A., Decathlon Netherlands B.V. en Weddell S.A., niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen voor het overige gegrond;

III. vernietigt de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 9 december 2014 tot weigering van ontheffingen van artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014 en de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 1 maart 2016 en 19 april 2016 om de raden van de gemeenten Schiedam en Den Haag aanwijzingen te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro;

IV. draagt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland op om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen nieuwe besluiten te nemen op de verzoeken van de colleges van burgemeester wethouders van Schiedam en Den Haag om ontheffing van de Verordening ruimte 2014 en deze op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. treft de voorlopige voorziening dat de rechtsgevolgen van de besluiten van 1 maart 2016 en 19 april 2016 in stand blijven tot 6 weken nadat nieuwe besluiten omtrent ontheffing in werking zijn getreden, tenzij gedurende die termijn bij de bevoegde rechter beroep is ingesteld tegen die nieuwe besluiten omtrent ontheffing, in welk geval de voorlopige voorziening vervalt wanneer op het beroep is beslist;

VI. draagt de raad van de gemeente Schiedam op om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III. en V., voor zover deze betrekking hebben op Schiedam, worden verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VII. draagt de raad van de gemeente Den Haag op om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III. en V., voor zover deze betrekking hebben op Den Haag, worden verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VIII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij de hierna te noemen appellanten in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten:

- het college van burgemeester en wethouders van Schiedam en de raad van de gemeente Schiedam tot een bedrag van € 2.560,00 (zegge: tweeduizendvijfhonderdenzestig euro), met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 5] en andere tot een bedrag van € 3.840,00 (zegge: drieduizendachthonderdenveertig euro), met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt

ten bedrage van:

- € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Schiedam;

- € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor de raad van de gemeente Schiedam;

- € 665,00 (zegge: zeshonderdvijfenzestig euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Den Haag;

- € 665,00 (zegge: zeshonderdvijfenzestig euro) voor [appellante sub 4] en andere; met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- € 665,00 (zegge: zeshonderdvijfenzestig euro) voor [appellante sub 5] en andere, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekovén, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Van Ettekovén w.g. Kuipers
Voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 maart 2019

271-817.

Bijlage

Dienstenrichtlijn

Artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn luidt:

"De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

[...]

5) de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang."

Artikel 15 luidt:

"1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...].

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[...]."

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.8, zesde lid, van de Wro luidt:

"Indien aan de in het vierde lid bedoelde voorwaarden is voldaan kunnen gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze Minister, onverminderd andere aan hen toekomende bevoegdheden, binnen de in dat lid genoemde termijn met betrekking tot het desbetreffende onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan aan de gemeenteraad een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 4.4, eerste lid, onder a, geven, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld. Artikel 4.2, tweede tot en met vierde lid, onderscheidenlijk artikel 4.4, tweede tot en met vierde lid, zijn op deze aanwijzing niet van toepassing. De kennisgeving van het besluit tot aanwijzing geschiedt tevens langs elektronische weg. Gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze Minister vermelden in de redengeving de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die de provincie onderscheidenlijk het Rijk beletten het betrokken provinciaal onderscheidenlijk nationaal belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt alsdan met uitsluiting van dat onderdeel, samen met het aanwijzingsbesluit en op gelijke wijze door burgemeester en wethouders bekendgemaakt. De in het vierde lid genoemde termijn wordt hiertoe met een week verlengd. De termijn voor indiening van een beroepschrift tegen het aanwijzingsbesluit vangt aan met ingang van de dag na die waarop dit besluit ter inzage is gelegd. Zodra het aanwijzingsbesluit onherroepelijk is geworden vervalt het vaststellingsbesluit voor dat onderdeel."

Artikel 4.1, eerste lid, luidt:

"Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een

daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie. De kennisgeving van een besluit tot vaststelling van de verordening geschiedt tevens langs elektronische weg."

Het tweede lid luidt:

"Tenzij bij de verordening een andere termijn wordt gesteld, stelt de gemeenteraad binnen een jaar na inwerkingtreding van de verordening een bestemmingsplan of een beheersverordening vast met inachtneming van de verordening."

Artikel 4.1a, eerste lid, luidt:

"Bij de verordening, bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, kan worden bepaald dat gedeputeerde staten op aanvraag van burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van krachtens dat lid vast te stellen regels, voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken."

Artikel 4.2, eerste lid, luidt:

"Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen gedeputeerde staten aan de gemeenteraad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan."

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro luidt:

"Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:

- a. [...];
- b. met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.

[...]."

Artikel 3.1.6, tweede lid, zoals dit gold ten tijde van belang, luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet 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."

Verordening ruimte 2014

Artikel 1.2, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-I en II luidt:

"Bestaande bebouwing en bestaand gebruik

Onder bestaande bebouwing, bestaand gebruik of bestaande ruimtelijke ontwikkeling, wordt verstaan hetgeen:

- a. ingevolge het op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening geldende bestemmingsplan rechtmatig aanwezig is;
- b. waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening bij een omgevingsvergunning is afgeweken van het bestemmingsplan of een aanvraag hiertoe is ingediend die kan worden verleend;
- c. in overeenstemming met deze verordening tot stand is gekomen of waarvoor ontheffing van deze verordening is verleend of waarover het gemeentebestuur een besluit heeft genomen als direct gevolg van een onherroepelijke uitspraak van een bestuursrechter."

Artikel 1.2, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-III luidt:

"Bestaande bebouwing en bestaand gebruik

Onder bestaande bebouwing, bestaand gebruik of bestaande ruimtelijke ontwikkeling, wordt verstaan hetgeen:

- a. ingevolge het op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening geldende bestemmingsplan rechtmatig aanwezig is;
- b. waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening een omgevingsvergunning is verleend of waarvoor op dat tijdstip een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend die op grond van het geldende bestemmingsplan moet of kan worden verleend;
- c. in overeenstemming met deze verordening tot stand is gekomen of waarvoor ontheffing van deze verordening is verleend of waarover het gemeentebestuur een besluit heeft genomen als direct gevolg van een onherroepelijke uitspraak van een bestuursrechter."

Artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-I, II en III luidt:

"Detailhandel binnen de centra

Een bestemmingsplan voorziet uitsluitend in nieuwe detailhandel op gronden:

- a. binnen of direct aansluitend aan een bestaande winkelconcentratie in de centra van steden, dorpen en wijken;
- b. binnen een nieuwe wijkgebonden winkelconcentratie in een nieuwe woonwijk;
- c. binnen een nieuwe goed bereikbare en centraal gelegen winkelconcentratie als gevolg van herallocatie."

Artikel 2.1.4, derde lid, aanhef en onder a, van de Verordening ruimte 2014-I luidt:

"Uitzonderingen buiten de centra

Het eerste lid is niet van toepassing op een bestemmingsplan dat voorziet in de volgende

nieuwe detailhandel:

a. detailhandel in auto's, boten, caravans, motoren, scooters, zwembaden, buitenspeelapparatuur, fitnessapparatuur, piano's, surfplanken, tenten, grove bouwmaterialen, landbouwwerktuigen en brand- en explosiegevaarlijke goederen;

b. kleinschalige detailhandel:

i. in de vorm van een gemakswinkel;

ii. bij sport-, culturele, medische, onderwijs, recreatie- en vrije tijdsvoorzieningen, alsmede andere locaties met veel bezoekers of passanten, met een assortiment dat aansluit op de aard van deze voorzieningen of locaties;

iii. als leerwerkplaats bij beroepsonderwijs, met een assortiment dat aansluit op de aard van de onderwijsinstelling;

iv. bij een agrarisch bedrijf, met een assortiment van producten uit eigen teelt;

c. ondergeschikte detailhandel in ter plaatse vervaardigde goederen bij een productiebedrijf;

d. grootschalige meubelbedrijven met een omvang van minimaal 1.000 m² bruto vloeroppervlak, inclusief in ondergeschikte mate een assortiment woninginrichting en stoffering, en detailhandel in keukens, badkamers, vloerbedekking, parket, zonwering en jacuzzi's, voor zover de ontwikkeling plaatsvindt binnen de bedrijventerreinen met PDV-locaties waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op 'Kaart 2 Detailhandel';

e. tuincentra met een omvang van minimaal 1.000 m² bruto vloeroppervlak, en

f. bouwmarkten met een omvang van minimaal 1.000 m² bruto vloeroppervlak."

Artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-II luidt: "

Uitzonderingen buiten de centra

Het eerste lid is niet van toepassing op een bestemmingsplan dat voorziet in de volgende nieuwe detailhandel:

a. detailhandel in auto's, boten, caravans, motoren, scooters, zwembaden, buitenspeelapparatuur, fitnessapparatuur, piano's, surfplanken, tenten, grove bouwmaterialen, landbouwwerktuigen en brand- en explosiegevaarlijke goederen en detailhandel die zich uit oogpunt van ruimtelijke ordening niet onderscheidt van de hiervoor genoemde detailhandel;

b. kleinschalige detailhandel:

i. in de vorm van een gemakswinkel,

ii. bij sport-, culturele, medische, onderwijs, recreatie- en vrije tijdsvoorzieningen, alsmede andere locaties met veel bezoekers of passanten, met een assortiment dat aansluit op de aard van deze voorzieningen of locaties,

iii. als leerwerkplaats bij beroepsonderwijs, met een assortiment dat aansluit op de aard van de onderwijsinstelling,

iv. bij een agrarisch bedrijf, met een assortiment van producten uit eigen teelt, of

v. ondergeschikt aan een beroep aan huis of aan een ambachtelijk of dienstverlenend bedrijf,

- met een assortiment dat aansluit op de hoofdbestemming;
- c. ondergeschikte detailhandel in ter plaatse vervaardigde goederen bij een productiebedrijf;
- d. afhaalpunten voor niet-dagelijkse artikelen op bedrijventerreinen, kantoorlocaties en brandstofverkooppunten;
- e. grootschalige meubelbedrijven met een omvang van minimaal 1.000 m² bruto vloeroppervlak, inclusief in ondergeschikte mate een assortiment woninginrichting en stoffering, en detailhandel in keukens, badkamers, vloerbedekking, parket, zonwering en jacuzzi's, voor zover de ontwikkeling plaatsvindt binnen de bedrijventerreinen met PDV-locaties waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op 'Kaart 2 Detailhandel';
- f. tuincentra met een omvang van minimaal 1.000 m² bruto vloeroppervlak, en
- g. bouwmarkten met een omvang van minimaal 1.000 m² bruto vloeroppervlak."

Artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-III luidt:

"Uitzonderingen buiten de centra

Het eerste lid is niet van toepassing op een bestemmingsplan dat voorziet in de volgende nieuwe detailhandel:

- a. detailhandel in goederen die qua aard of omvang van de aangeboden goederen niet of niet goed inpasbaar is in de centra:
- i. detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen
- ii. detailhandel in volumineuze goederen;
- iii. meubelbedrijven, inclusief in ondergeschikte mate een assortiment woninginrichting en stoffering, alsmede detailhandel in de volumineuze woongoederen: keukens, badkamers, vloeren, zonwering en jacuzzi's, voor zover de ontwikkeling plaatsvindt binnen de bedrijventerreinen met PDV-locaties waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op 'Kaart 2 Detailhandel';
- iv. tuincentra
- v. bouwmarkten"

Artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-I, II en III luidt:

"Ontheffing

Gedeputeerde staten kunnen op verzoek van burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van de regels van deze verordening voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen."

De door de reactieve aanwijzing getroffen planregels van het bestemmingsplan "Sportplaza Harga"

Artikel 1, lid 1.24, van de planregels luidt:

"grootschalige detailhandel:

detailhandelsbedrijven met een bruto vloeroppervlakte van meer dan 5.000 m²."

Lid 1.35 luidt:

"try & buy:

voorzieningen welke de mogelijkheid bieden tot het actief uitproberen van de aangeboden artikelen alvorens tot aankoop over te gaan."

Artikel 3, lid 3.1, luidt:

"De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. [...];

b. grootschalige detailhandel in sportartikelen met bijbehorende try & buy, met dien verstand dat maximaal 1 grootschalige detailhandelsbedrijf in sportartikelen is toegelaten;

[...]."

Lid 3.2.1, onder b, luidt:

"de oppervlakte van gebouwen ten behoeve van de in artikel 3.1, onder b genoemde functie mag niet meer bedragen dan 7.000 m²;"

Lid 3.3, aanhef en onder a, luidt:

"Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels:

a. voor grootschalige detailhandel in sportartikelen, als bedoeld in lid 3.1, onder b, geldt dat:

1. De totale bruto-vloeroppervlakte, inclusief buiten de gebouwen gelegen voorzieningen ten behoeve van try & buy, niet meer mag bedragen dan 12.500 m²

2. De totale oppervlakte van binnen de gebouwen gelegen voorzieningen ten behoeve van try & buy minimaal 25% van de bruto-vloeroppervlakte van het gebouw dient te bedragen;

3. grootschalige detailhandel in sportartikelen zonder bijbehorende try & buy niet is toegestaan;"

De door de reactieve aanwijzing getroffen planregels van het bestemmingsplan "Forepark-Rhône"

Artikel 1, lid 1.32, van de planregels luidt:

"grootschalige detailhandel:

detailhandelsbedrijven met een bruto-vloeroppervlakte van meer dan 1.500 m²."

Lid 1.62 luidt:

"try&buy:

de mogelijkheid tot het actief uitproberen van artikelen alvorens tot aankoop over te gaan."

Artikel 3, lid 3.1, luidt:

"De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. [...];

b. grootschalige detailhandel in sportartikelen met try&buy, met dien verstande dat maximaal

1 detailhandelsbedrijf is toegestaan;
[...]."

Lid 3.4 luidt:

"[...];

c. het bruto-vloeroppervlak ten behoeve van grootschalige detailhandel in sportartikelen met try&buy mag niet meer bedragen dan 9.300 m²;

d. het totale winkelvloeroppervlak ten behoeve van grootschalige detailhandel in sportartikelen met try&buy mag niet meer bedragen dan 7.200 m²;

e. de oppervlakte van try&buy binnen de gebouwen dient ten minste 20% van het gerealiseerde brutovloeroppervlak ten behoeve van grootschalige detailhandel in sportartikelen met try&buy te bedragen;

f. de oppervlakte van try&buy buiten de gebouwen dient ten minste 500 m² te bedragen

g. binnen het bestemmingsvlak is grootschalige detailhandel in sportartikelen zonder de mogelijkheid tot try&buy niet toegestaan;

[...]."