

## Uitspraak 201908991/1/R3 en 201908992/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:2570
Datum uitspraak	28 oktober 2020
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 5 november 2019 heeft het college van gedeputeerde staten geweigerd het college van burgemeester en wethouders van Den Haag met toepassing van artikel 6.29 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 6.13, eerste lid, van de Omgevingsverordening. [appellante sub 4] en [appellante sub 3] 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 een winkel volgens de Decathlonformule te vestigen. Decathlon is een grootschalige sportdetailhandelaar, die de wens heeft in deze plangebieden winkels te vestigen, 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".</p>

Volledige tekst

201908991/1/R3 en 201908992/1/R3.

Datum uitspraak: 28 oktober 2020

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Den Haag,
2. het college van burgemeester en wethouders van Schiedam,
3. [appellante sub 3], gevestigd te Nieuwerkerk aan den IJssel, waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B] (hierna: [appellante sub 3] en andere),
4. [appellante sub 4], gevestigd te Nieuwegein, en andere (hierna: [appellante sub 4] en andere),

appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,

verweerder.

Procesverloop

Zaak nr. 201908991/1/R3

Bij besluit van 5 november 2019 heeft het college van gedeputeerde staten geweigerd het college van burgemeester en wethouders van Den Haag met toepassing van artikel 6.29 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening) ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 6.13, eerste lid, van de Omgevingsverordening.

Tegen dit besluit hebben het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en [appellante sub 3] en andere beroep ingesteld.

Het college van gedeputeerde staten heeft een verweerschrift ingediend.

Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 3] en andere en het college van gedeputeerde staten hebben nadere stukken ingediend.

Zaak nr. 201908992/1/R3

Bij besluit van 5 november 2019 heeft het college van gedeputeerde staten geweigerd het college van burgemeester en wethouders van Schiedam met toepassing van artikel 6.29 van de Omgevingsverordening ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 6.13, eerste lid, van de Omgevingsverordening.

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

Het college van gedeputeerde staten heeft een verweerschrift ingediend.

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

Zaken nrs. 201908991/1/R3 en 201908992/1/R3

De Afdeling heeft de zaken tegelijkertijd ter zitting behandeld op 19 augustus 2020, waar het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, vertegenwoordigd door [ ] [ ] advocaat te Den Haag, en [ ] het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, vertegenwoordigd door [ ] advocaat te Amsterdam, [ ] [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere, vertegenwoordigd door [ ]

[redacted] advocaten te Amsterdam, en [redacted] deskundige, en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door [redacted]  
[redacted]  
[redacted] zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante sub 4] en [appellante sub 3] 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 in deze plangebieden winkels te vestigen, 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.

2. In deze uitspraak wordt de Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland aangehaald als de Verordening ruimte 2014.

Met Verordening ruimte 2014-I wordt in deze uitspraak bedoeld, de Verordening ruimte 2014, zoals deze luidde ten tijde van de hierna te noemen ontheffingsverzoeken uit het jaar 2014.

Met de Verordening ruimte 2014-III wordt in deze uitspraak bedoeld, de Verordening ruimte 2014, zoals deze op 14 december 2016 is aangepast, welke aanpassing op 12 januari 2017 in werking is getreden, en zoals deze ten tijde van de uitspraak van 27 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:965](#), laatstelijk was gewijzigd op 15 januari 2019, welke wijziging in werking is getreden op 31 januari 2019.

3. De colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Den Haag willen de bedoelde grootschalige sportdetailhandel mogelijk maken op Sportplaza Harga te Schiedam, gelegen aan de Hargalaan in de zuidoostelijke oksel van het knooppunt Kethelplein, respectievelijk de zogeheten Rijkswaterstaatkavel 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. De colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Den Haag hebben het college van gedeputeerde staten daarom op 25 juni 2014, respectievelijk 7 juli 2014 gevraagd om een ontheffing van artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-I.

4. Bij besluiten van 9 december 2014 heeft het college van gedeputeerde staten geweigerd de gevraagde ontheffingen te verlenen. Tegen die besluiten hebben de colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere beroep ingesteld. In die beroepen hebben zij onder meer aangevoerd dat artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-I onverbindend moet worden geacht of buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met de 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).

In de hiervoor genoemde uitspraak van 27 maart 2019 heeft de Afdeling ten aanzien van die beroepen geoordeeld dat 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. Omdat 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. Het college had de verzoeken om ontheffing onder de werking van de Verordening ruimte 2014-I buiten behandeling moeten laten. De Afdeling heeft de besluiten van het college van gedeputeerde staten van 9 december 2014 vernietigd wegens strijd met artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-I.

De Afdeling zag geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 2.1.4 van de inmiddels geldende Verordening ruimte 2014-III buiten toepassing moest worden gelaten wegens strijd met artikel 14, aanhef en onder 5, of artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

De Afdeling heeft daarbij in 20.15 van de uitspraak van 27 maart 2019 geoordeeld dat artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-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-III moet worden verleend, indien toepassing van de brancheringsregeling van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-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 zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de brancheringsregeling nagestreefde doelen.

De Afdeling heeft het college van gedeputeerde staten opgedragen om, met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 20.15 en 28.2 van die uitspraak, 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.

5. De colleges van burgemeester en wethouders hebben na de uitspraak van 27 maart 2019 het college van gedeputeerde staten desgevraagd meegedeeld hun ontheffingsverzoeken uit 2014 te handhaven en het geactualiseerde rapport "Zuid-Holland, Effectenanalyse vestiging conceptstores Decathlon" van BRO van 10 mei 2019 (hierna: het BRO-rapport) toegezonden.

Het college van gedeputeerde staten heeft het rapport "Effectenanalyse grote perifere sportwinkels Provincie Zuid-Holland" van DTNP van 13 juni 2019 laten opstellen (hierna het DTNP-rapport).

6. Bij de bestreden besluiten heeft het college van gedeputeerde staten, gelet op het bepaalde in artikel 6.29 van de Omgevingsverordening, de gevraagde ontheffingen ten behoeve van de vestiging van grootschalige sportdetailhandel op Sportplaza Harga en de Rijkswaterstaatkavel Forepark geweigerd.

In de besluiten is vermeld dat het verzoeken betreft om ontheffing van het bepaalde in artikel 6.13, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Het handhaven van de perifere detailhandelsbeperkingen van deze bepaling levert volgens het college van gedeputeerde staten een zinvolle bijdrage aan de doelstellingen van zijn ruimtelijk detailhandelsbeleid.

7. De colleges van burgemeester en wethouders, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere betogen primair dat de bestreden besluiten ten onrechte zijn genomen op basis van de Omgevingsverordening, in plaats van de Verordening ruimte 2014-III.

[appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere betogen voorts dat ontheffing had moeten worden verleend, alleen al omdat sprake is van een innovatief project.

Verder betogen de colleges van burgemeester en wethouders, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere dat bij de nieuwe weigeringen van de ontheffing de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2019 niet in acht is genomen. Het college van gedeputeerde staten heeft zijn besluit volgens hen getoetst aan andere doelstellingen dan de door de Afdeling omschreven provinciale beleidsdoelstellingen. Daarnaast heeft het college van gedeputeerde staten volgens hen niet op de door de Afdeling opgedragen wijze beoordeeld of de weigeringen van de ontheffingen een zinvolle bijdrage leveren aan de doelstellingen van het provinciaal beleid en ten onrechte, zonder de vereiste onderbouwing, geconcludeerd dat daarvan sprake is.

Ter ondersteuning van hun betogen hebben [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere de notitie "Reactie inzake ontheffing Decathlon Omgevingsverordening Zuid-Holland" van BRO van 15 januari 2020 overgelegd, alsmede de rapporten "Locatiemogelijkheden detailhandel in sportartikelen", versies Schiedam en Den Haag, van Locatus van augustus 2020. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam heeft de notitie "Reactie weigeringsbesluit Decathlon" van BRO van 7 augustus 2020 overgelegd.

Wettelijk kader

8. De relevante bepalingen van de Dienstenrichtlijn, de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), de Verordening ruimte 2014 en de Omgevingsverordening, zijn opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Toepasselijkheid artikel 6.29 van de Omgevingsverordening

9. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere betogen dat het ontheffingsverzoek, op grond van de opdracht in de uitspraak van 27 maart 2019 en het overgangsrecht van de Omgevingsverordening, niet had moeten worden getoetst aan de Omgevingsverordening, maar aan de Verordening ruimte 2014-III. Voor het geval dat de Omgevingsverordening wel van toepassing mocht zijn, voeren zij aan dat daarin volgens hen een bevoegdheidsgrondslag voor het bestreden besluit ontbreekt. Artikel 6.29 van de Omgevingsverordening is slechts een procedurele bepaling over de indieningsvereisten voor een ontheffingsverzoek, aldus het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere.

Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam betoogt ook dat het ontheffingsverzoek, op grond van het overgangsrecht van de Omgevingsverordening, niet had moeten worden getoetst aan de Omgevingsverordening, maar aan de Verordening ruimte 2014-I. Omdat de Afdeling heeft geoordeeld dat het verbod van artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-I buiten toepassing moet blijven, had het verzoek om ontheffing buiten behandeling moeten worden gelaten, aldus dit college.

9.1. Het college van gedeputeerde staten stelt dat de colleges van burgemeester en wethouders met de nadere onderbouwing in het BRO-rapport hun verzoeken zodanig hebben gewijzigd dat sprake is van nieuwe aanvragen waarop de Omgevingsverordening van toepassing is. De verwijzing in de weigeringsbesluiten naar de artikelen 6.13 en 6.29 van de Omgevingsverordening is volgens het college van gedeputeerde staten dan ook juist.

Het college van gedeputeerde staten stelt verder dat uit artikel 6.29, de overige bepalingen van paragraaf 6.2.10 en de toelichting bij onder meer artikel 6.13 van de Omgevingsverordening onmiskenbaar blijkt dat provinciale staten aan het college van

gedeputeerde staten de bevoegdheid hebben toegekend om ontheffing te verlenen van de in de Omgevingsverordening opgenomen instructieregels voor bestemmingsplannen.

Overigens bevat de Omgevingsverordening sinds 1 augustus 2020 een expliciete ontheffingsgrondslag, aldus het college van gedeputeerde staten.

Verder maakt het volgens het college van gedeputeerde staten voor de beoordeling van de ontheffingsverzoeken inhoudelijk niet uit of in de weigeringsbesluiten wordt verwezen naar de Omgevingsverordening of de Verordening ruimte 2014. Voor zover de Afdeling oordeelt dat het betoog over de verwijzing in de bestreden besluiten naar de Omgevingsverordening slaagt, kan het gebrek worden gepasseerd, aldus het college van gedeputeerde staten.

9.2. Per 1 april 2019 is de Omgevingsverordening in werking getreden.

Artikel 13.1 (Toepassingsbereik) van de Omgevingsverordening luidt:

"Deze afdeling is van toepassing op besluiten op grond van of met toepassing van: [...]

- de Verordening ruimte 2014; [...]"

Artikel 13.2 (Besluiten op aanvraag) luidt:

"Als voor de inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag om een besluit is ingediend, blijft het oude recht van toepassing:

a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt; [...]"

9.3. De Afdeling stelt vast dat de ontheffingsverzoeken zijn ingediend in 2014, dus vóór de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening. De Afdeling volgt niet de stelling van het college van gedeputeerde staten dat de colleges van burgemeester en wethouders met de indiening van de nadere onderbouwing in het BRO-rapport hun verzoeken zodanig hebben gewijzigd dat sprake is van nieuwe, na de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening ingediende, aanvragen. Die nadere onderbouwing strekt immers niet tot wijziging van de ruimtelijke ontwikkeling waarvoor ontheffing wordt gevraagd, maar strekt ertoe om nadere gegevens te verschaffen over de ruimtelijke effecten van de beoogde ontwikkeling.

Tegen een besluit op een verzoek om toepassing van een ontheffingsmogelijkheid in de zin van in artikel 4.1a van de Wro staat beroep open als bedoeld in artikel 13.2, onder a, van de Omgevingsverordening. Van onherroepelijke besluiten als bedoeld in artikel 13.2, onder a, van de Omgevingsverordening op de verzoeken om ontheffing uit 2014 is geen sprake. Op de verzoeken is bij de besluiten van 9 december 2014 voor de eerste maal beslist. Door de vernietiging van deze besluiten bij de uitspraak van 27 maart 2019 zijn de verzoeken weer opengevallen. Op de verzoeken is voor de tweede maal beslist bij de besluiten van 5 november 2019, die het voorwerp van de voorliggende beroepen vormen. Op grond van artikel 13.2, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening blijft dan ook het oude recht van toepassing.

Anders dan het college van burgemeester en wethouders van Schiedam stelt, ziet de Afdeling in dit kader geen aanleiding voor het oordeel dat de Verordening ruimte 2014-I nog van toepassing is. In artikel 13.2, aanhef, van de Omgevingsverordening staat immers niet dat het recht van toepassing blijft zoals dat gold ten tijde van de indiening van het verzoek. Het betoog van het college van burgemeester en wethouders van Schiedam slaagt in zoverre niet.

Uit het vorenstaande volgt dat de besluiten niet op grond van de Omgevingsverordening, maar op grond van artikel 3.2 van de Verordening ruimte 2014-III hadden moeten worden

genomen. Nu dat niet is gebeurd, zijn de bestreden besluiten daarom in strijd met artikel 3.2 van de Verordening ruimte 2014-III genomen.

De betogen slagen in zoverre.

De vraag of de Omgevingsverordening in artikel 6.29 of anderszins een ontheffingsbevoegdheid bevat, behoeft gelet hierop geen verdere bespreking.

Conclusie besluiten 5 november 2019

10. Gelet op hetgeen is overwogen onder 9. zijn de bestreden besluiten in strijd met artikel 3.2 van de Verordening ruimte 2014-III genomen. De beroepen zijn gegrond. De bestreden besluiten van 5 november 2019 dienen te worden vernietigd.

Finale geschillenbeslechting

11. De Afdeling stelt vast dat het juridisch kader dat het college van gedeputeerde staten heeft gehanteerd materieel niet verschilt van de inhoud van de artikelen 3.2 en 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-III.

De Afdeling zal daarom hierna aan de hand van de overige beroepsgronden beoordelen of de rechtsgevolgen van de besluiten van 5 november 2019 in stand kunnen blijven.

Verbindendheid Verordening ruimte 2014-III

12. [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere betogen dat de brancheringsregeling in artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-III onverbindend moet worden geacht of buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met de Dienstenrichtlijn, vanwege het volgens hen limitatieve karakter van deze bepaling.

[appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere betogen dat Decathlon moet worden aangemerkt als "detailhandel in goederen die qua aard of omvang van de aangeboden goederen niet of niet goed inpasbaar is in de centra" als bedoeld in de Verordening Ruimte 2014-III.

12.1. In de uitspraak van 27 maart 2019, onder 19.7, heeft de Afdeling geoordeeld dat de opsomming in artikel 2.1.4, derde lid, van de Verordening ruimte 2014-III niet limitatief is, omdat de opsomming is aangevuld met het criterium "detailhandel in goederen die qua aard of omvang van de aangeboden goederen niet of niet goed inpasbaar is in de centra", het zogeheten inpasbaarheids criterium. Verder heeft de Afdeling in de uitspraak van 27 maart 2019, onder 22, geoordeeld dat geen aanleiding bestond voor het oordeel dat artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-III buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met artikel 14, aanhef en onder 5, of artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Wat [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere in de huidige procedure hebben aangevoerd, is in essentie niet anders dan wat zij in de eerdere procedure hebben aangevoerd en geeft de Afdeling geen aanleiding om nu tot een ander oordeel te komen.

Onder 28.2 van de uitspraak van 27 maart 2019 heeft de Afdeling overwogen: "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. [...] 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." Ten aanzien van dit punt hebben [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere ten opzichte van de procedure die heeft geleid tot de uitspraak van 27 maart 2019 geen nieuwe argumenten naar voren gebracht. De Afdeling ziet in wat [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere hebben aangevoerd dan ook geen aanleiding om nu tot een ander oordeel te komen. De betogen slagen niet.

Beoordeling weigering ontheffingen

Innovatief project

13. [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere betogen dat het college van gedeputeerde staten zich ten onrechte op het standpunt stelt dat Decathlon niet kan worden aangemerkt als een innovatief project waarbij zwaarwegende maatschappelijke belangen een rol spelen. Daarvoor wijzen zij op de vergroting van sportparticipatie, versterking van de sociale cohesie en bevordering van de (jeugd)gezondheid die Decathlon met haar concept beoogt te bewerkstelligen. Het gaat daarbij om het creëren van de mogelijkheden om te sporten in en om de winkel, en ook om het toelaten tot het voor iedereen toegankelijke Decathlon "platform", van sportpartners, scholen, sportverenigingen en andere instanties die een vorm van sport willen aanbieden. Het college van gedeputeerde staten heeft volgens hen niet de moeite genomen om het Decathlon-concept daadwerkelijk inhoudelijk te beoordelen. Verder heeft het college volgens hen ten onrechte gesteld dat bij de beslissing omtrent ontheffing uitsluitend argumenten van ruimtelijke aard een rol zouden kunnen spelen en de argumenten over innovatie ten onrechte afgedaan als niet relevant.

13.1. Het college van gedeputeerde staten stelt wel te hebben beoordeeld of het beweerdelijke innovatieve karakter van het Decathlon-concept het verlenen van een ontheffing kan rechtvaardigen. Het Decathlon-concept is volgens het college van gedeputeerde staten niet een zodanig innovatief of bijzonder project dat dit het verlenen van een ontheffing van de brancheringsregeling rechtvaardigt. De ruimtelijke verschijningsvorm van het concept is volgens dit college vergelijkbaar met andere sportwarenhuizen en niet zodanig uitzonderlijk dat kan worden gesproken van een innovatief project als hiervoor bedoeld. Daar komt bij dat ook andere winkels in sportartikelen de door Decathlon voorgestane doelstellingen op het gebied van (jeugd)gezondheid nastreven, nog daargelaten dat dit aspect niet samenhangt met de ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling, aldus dit college.

13.2. In de parlementaire geschiedenis van artikel 4.1a van de Wro (Kamerstukken II 2010/11, 32821, nr. 3, p. 3-4) wordt over de ontheffingsmogelijkheid het volgende vermeld: "Voor een verlening van een ontheffing komen [...] gevallen in aanmerking waarbij een onverkorte toepassing van de algemene regel zou leiden tot gevolgen die onevenredig nadelig zijn in verhouding tot het met de algemene regel te dienen nationale belang. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het toestaan van een wenselijke innovatieve ruimtelijke ontwikkeling, die van een zodanig groot belang wordt geacht dat in dat concrete geval de algemene regel buiten toepassing zou moeten blijven."

13.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen moet van de ontheffingsmogelijkheid een terughoudend gebruik worden gemaakt en moeten de bijzondere omstandigheden als bedoeld in het eerste lid van artikel 4.1a van de Wro zijn gelegen in de ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling waarvoor de ontheffing is gevraagd. Zie onder meer de uitspraak van 5 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2651](#), onder 4.8, en de uitspraak van 6 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1424](#), onder 18.5. Wat [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3]



en andere hebben aangevoerd over het "try & buy"-concept heeft het college van gedeputeerde staten naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid kunnen aanmerken als niet zodanig innovatief als bedoeld in de parlementaire geschiedenis van artikel 4.1a van de Wro. Daarbij heeft het college van gedeputeerde staten in aanmerking kunnen nemen dat geen sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling met een zodanig belangrijk innovatief karakter dat om die reden had moeten worden afgeweken van de regel dat detailhandel die qua aard of omvang van de aangeboden goederen inpasbaar is in de centra zich niet buiten de centra mag vestigen.  
De betogen slagen niet.

#### Uitvoering opdracht Afdeling

14. In haar uitspraak van 27 maart 2019 heeft de Afdeling het college van gedeputeerde staten opgedragen om met inachtneming van die uitspraak nieuwe besluiten te nemen over ontheffing. In die uitspraak is overwogen dat het college van gedeputeerde staten "bij de afweging omtrent een ontheffing [dient] te betrekken of toepassing van de brancheringsregeling - neergelegd in artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014-[...]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 zinvolle 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).".

#### Gehanteerde doelen

15. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam betoogt dat bij de nieuwe weigering van de ontheffing de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2019 niet in acht is genomen, doordat het college van gedeputeerde staten zijn besluit heeft getoetst aan andere doelstellingen dan de door de Afdeling bij de toetsing van de brancheringsregeling aan de Dienstenrichtlijn gedefinieerde provinciale beleidsdoelstellingen. Het college van gedeputeerde staten richt zich in zijn besluit immers niet op het voorkomen van leegstand of aantasting van de leefbaarheid, maar op het bieden van een zo compleet mogelijk aanbod aan voorzieningen, goed bereikbare en goed ontsloten locaties, vermindering van autoverkeer en het concentreren van detailhandel in de centra. Deze doelen dienen ter bevordering van een algemeen of maatschappelijk belang. Het gaat hier niet om dwingende redenen ter bescherming van het stedelijk milieu, aldus het college van burgemeester en wethouders van Schiedam.

[appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere betogen dat blijkens de toelichting op artikel 2.1.4 van de Verordening ruimte 2014 het bijdragen aan de vermindering van het autoverkeer en de bevordering van de leefbaarheid van de woonomgeving kennelijk géén onderdeel vormt van het beschreven detailhandelsbeleid. Goede bereikbaarheid per auto is volgens de toelichting juist een van de randvoorwaarden voor detailhandel in niet-dagelijkse aankopen. Voor zover de beleidsdoelstellingen meer beogen dan het voorkomen of beperken van onaanvaardbare leegstand en/of onaanvaardbare aantasting van de leefbaarheid, is volgens hen geen sprake van een dwingende reden van algemeen belang op grond waarvan inperking van het dienstenverkeer gerechtvaardigd kan zijn.

15.1. Het college van gedeputeerde staten stelt dat de Afdeling heeft geoordeeld dat de brancheringsregeling vanwege het gevoerde detailhandelsbeleid, waarvan de doelen beschikbaarheid en bereikbaarheid onderdeel uitmaken, gerechtvaardigd is. Het bieden van een zo goed mogelijk aanbod aan voorzieningen op voor eenieder goed bereikbare en

ontsloten locaties en het bijdragen aan vermindering van het autoverkeer maken onderdeel uit van het provinciale beleidsdoel "bevordering van de leefbaarheid". Het element van de "leefbaarheid van de woonomgeving" valt onder het provinciale beleidsdoel "leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk gebied". Wat betreft vermindering van het autoverkeer stelt het college van gedeputeerde staten dat dit bijdraagt aan de doelen van beschikbaarheid en bereikbaarheid en aan de bevordering van de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk gebied.

15.2. In 17.6 van de uitspraak van 27 maart 2019 heeft de Afdeling geoordeeld dat het college van gedeputeerde staten zich op goede gronden op het standpunt heeft 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. Deze doelen rechtvaardigen volgens de Afdeling als dwingende reden van algemeen belang de in die uitspraak getoetste brancheringsregeling.

Anders dan het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere is de Afdeling van oordeel dat de in de bestreden besluiten vermelde doelen - zoals het bieden van een zo compleet mogelijk aanbod aan voorzieningen, goed bereikbare en goed ontsloten locaties, vermindering van autoverkeer en het concentreren van detailhandel in de centra - geen doelen zijn die afwijken van de in de uitspraak van 27 maart 2019 als dwingende reden van algemeen belang aanvaarde doelen. Het gaat hier naar het oordeel van de Afdeling om door het college van gedeputeerde staten ten opzichte van de hoofddoelen, te weten het behoud van de leefbaarheid en het voorkomen van leegstandseffecten in de centra, aanvullende doelen. Deze hoofddoelen blijven de eigenlijke, bepalende doelen. De genoemde aanvullende doelen dragen, zoals het college van gedeputeerde staten ook heeft gesteld, bij aan het bereiken van de hoofddoelen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2019 vloeit niet voort dat aanvullende doelen geen enkele rol mogen spelen. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten zijn besluit heeft getoetst aan andere doelen dan die in de uitspraak van 27 maart 2019 als dwingende reden van algemeen belang zijn aangemerkt.

De betogen slagen niet.

Zinnvolle bijdrage

16. Het college van gedeputeerde staten stelt in de bestreden besluiten met verwijzing naar onder meer de bevindingen van DTNP dat het weigeren van de ontheffingen een zinnvolle bijdrage levert aan de doelstellingen van zijn ruimtelijk detailhandelsbeleid. Het college heeft daaraan in de bestreden besluiten vier argumenten ten grondslag gelegd. Ter zitting heeft het college van gedeputeerde staten verklaard dat daarvan de belangrijkste twee argumenten zijn:

- de vestiging van een grootschalige sportwinkel (Decathlon conceptstore) op de beoogde perifere locatie brengt negatieve effecten met zich qua leegstand en het mogelijk verdwijnen van bestaande sportwinkels, vooral in de centra in de directe omgeving maar ook - zij het in mindere mate - in de op grotere afstand gelegen centra;
- het verlenen van ontheffing kan tot, in de woorden van het college van gedeputeerde staten, ongewenste precedentwerking leiden, omdat het naar andere ondernemers het signaal kan afgeven dat het combineren van detailhandel met andere ruimte vragende activiteiten mogelijkheden biedt tot vestiging buiten de bestaande winkelcentra.

De Afdeling zal daarom deze argumenten als eerste bespreken. De Afdeling zal - gelet ook op

hetgeen over de invulling van het begrip zinvolle bijdrage is overwogen in haar uitspraken van 1 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:972](#), onder 14.6, en [ECLI:NL:RVS:2020:973](#), onder 15.6 - bezien of het college van gedeputeerde staten voldoende heeft onderbouwd dat sprake is van een zinvolle bijdrage van de beperkingen. De Afdeling zal dit doen aan de hand van de in dat verband naar voren gebrachte beroepsgronden. Deze beroepsgronden zien op a) de onderbouwing van de zinvolle bijdrage, b) de relevantie van een eerder oordeel van de Afdeling over het DTNP-rapport 2014, c) de betekenis van de BRO-rapporten en de rapporten van Locatus bij de beoordeling van de zinvolle bijdrage, d) de in het DTNP-rapport gehanteerde uitgangspunten en e) de kwalificatie van de bevindingen als zinvolle bijdrage.

a) Onderbouwing zinvolle bijdrage

17. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam betoogt dat het college van gedeputeerde staten heeft miskend dat sprake dient te zijn van een nauwkeurige analyse, met specifieke gegevens, van effecten waarmee de effectiviteit van het weigeren van de ontheffing in het concrete geval kan worden onderbouwd.

17.1. De Afdeling stelt vast dat het door het college van burgemeester en wethouders bedoelde vereiste, het vereiste is dat geldt voor de beoordeling van de effectiviteit en de overige evenredigheid van de brancheringsregeling. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in haar uitspraak van 27 maart 2019, onder 20.11, gelden voor de analyse of de specifieke beperking een zinvolle bijdrage levert aan de doelstellingen van het detailhandelsbeleid minder hoge eisen omdat de bijdrage van een specifieke beperking zich naar haar aard minder leent voor een analyse dan de effecten van de hele regeling.

Het betoog slaagt niet.

b) Relevantie eerder oordeel over DTNP-rapport 2014

18. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere betogen dat het DTNP-rapport van 13 juni 2019 slechts een actualisering is van het DTNP-rapport uit 2014 en inhoudelijk niet of nauwelijks daarvan verschilt. Het college van gedeputeerde staten had volgens hen het rapport van 2019 niet aan de geweigerde ontheffing ten grondslag mogen leggen, omdat de Afdeling in haar uitspraak van 27 maart 2019 onder 20.7 heeft geoordeeld dat het DTNP rapport uit 2014 geen afdoende analyse bevat.

18.1. Het college van gedeputeerde staten stelt dat het DTNP-rapport uit 2019 moet worden onderscheiden van het DTNP-rapport van 2014. Het DTNP-rapport uit 2019 is anders dan dat uit 2014 immers opgesteld om te beoordelen of de weigeringsbesluiten een zinvolle bijdrage leveren aan de doelen van de brancheringsregeling. De verwijzing naar 20.7 van de uitspraak van 27 maart 2019 gaat niet op, aldus dit college.

18.2. De Afdeling stelt vast dat in dit geding ter toetsing staat de onderbouwing van de bestreden besluiten. Beoordeeld moet worden of het college van gedeputeerde staten, mede op grond van de in het DTNP-rapport van 2019 weergegeven bevindingen, aannemelijk heeft gemaakt dat de weigeringen van de ontheffingen een zinvolle bijdrage leveren aan de met de brancheringsregeling nagestreefde doelen. Anders dan het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere kennelijk menen, is daarvoor het oordeel van de Afdeling over het DTNP-rapport uit 2014 in de uitspraak van 27 maart 2019 niet beslissend. Daar stond immers iets anders ter toetsing, namelijk de onderbouwing van de effectiviteit van de brancheringsregeling.

De betogen slagen niet.

c) Betekenis van de BRO-rapporten en de rapporten van Locatus

19. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam betoogt dat het college van gedeputeerde staten geen leemtes of onjuistheden in het BRO-rapport heeft aangetoond. [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere wijzen op rapporten van Locatus waarin mede aan de hand van een beoordeling van de situatie bij andere Decathlonvestigingen prognoses zijn gemaakt voor de gewenste vestigingen in Den Haag en Schiedam.

19.1. Zoals de Afdeling hiervoor onder 18.2 heeft overwogen, staat in dit geding ter beoordeling de vraag of het college van gedeputeerde staten, mede op grond van de in het DTNP-rapport weergegeven bevindingen, aannemelijk heeft gemaakt dat de weigeringen van de ontheffingen een zinvolle bijdrage leveren aan de met de brancheringsregeling nagestreefde doelen. In de beoordeling van de Afdeling staat niet centraal de vraag of de rapporten van BRO dan wel Locatus als basis voor de besluitvorming door het college van gedeputeerde staten zouden kunnen dienen. Aan de orde is de vraag of tegen de bevindingen van DTNP zodanige bezwaren zijn aangevoerd dat moet worden geoordeeld dat het college van gedeputeerde staten deze niet mede ten grondslag had mogen leggen aan de bestreden besluiten. Of dat in dit geding zo is, wordt in de navolgende overwegingen besproken. Voor zover het beroep op de door appellanten overgelegde deskundigenrapporten een verdergaande strekking heeft dan ter staving van gestelde onjuistheden en/of leemtes in de bevindingen van DTNP, laat de Afdeling dat beroep dan ook buiten inhoudelijke bespreking. In zoverre faalt het betoog.

d) De in het DTNP-rapport gehanteerde uitgangspunten

20. De colleges van burgemeester en wethouders betogen dat het college van gedeputeerde staten niet heeft onderbouwd dat het DTNP-rapport berust op nauwkeurigere aannames en berekeningen dan het BRO-rapport. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam betoogt dat het voor een belangrijk deel gaat om een fundamentele discussie over de onderscheiden rapporten, die betrekking heeft op de arbitraire toepassing van grootheden. De gekozen toepassing is voor geen van beide onderzoeksrapporten aanwijsbaar onjuist, aldus dit college.

[appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere betogen dat het college van gedeputeerde staten uit het DTNP-rapport ten onrechte afleidt dat BRO onjuiste aannames hanteert en foutieve berekeningen maakt. In dit verband verwijzen zij in het bijzonder naar de notitie van BRO van 15 januari 2020. In die notitie wordt kritiek geuit op het door DTNP gehanteerde prognosejaar, de berekening van de marktruimte waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de betekenis van internet aankopen en het verdisconteren van de rijwielbranche. Ook bevat het rapport van DTNP volgens hen innerlijke tegenstrijdigheden.

20.1. In paragraaf 4.1 van het DTNP-rapport staat dat de effecten van de vestigingsplannen zijn berekend voor 2019 en voor 2025. Per gemeente en winkelgebied met een voldoende omvang en een substantieel sportaanbod is berekend wat het effect van de sportwinkelhuisen is op de sportomzet in de gemeente dan wel het winkelgebied.

In paragraaf 4.3 heeft DTNP voor 2019 een uitbreidingsruimte voor sportaanbod in de provincie Zuid-Holland berekend van ongeveer 19.200 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak (hierna: wvo) op een totaal sportaanbod van ongeveer 152.600 m<sup>2</sup> wvo (12,6%). Meer dan de helft van deze uitbreidingsruimte is het gevolg van een afname van het aanwezige sportaanbod in de

provincie.

Tot 2025 neemt het bestedingspotentieel voor sport in Zuid-Holland door een toenemend bevolkingsaantal toe. De verwachte afname van bestedingen als gevolg van meer online aankopen is echter groter dan het positieve effect van een toenemend bevolkingsaantal. Per saldo is er daardoor in 2025 een uitbreidingsruimte van ongeveer 5.300 m<sup>2</sup> vwo.

De uitbreidingsplannen van Decathlon in Schiedam en Den Haag gaan uit van een toevoeging van 13.150 m<sup>2</sup> vwo sportdetailhandel (11% op het huidige aanbod). Hiervoor is volgens DTNP op basis van de indicatieve berekeningen voor 2025 geen marktruimte aanwezig.

- Prognosejaar

21. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam betoogt dat DTNP ten onrechte meent dat de prognose van BRO over 2030 niet relevant is. Daarbij wijst dit college op de gemiddelde bestaansduur van Decathlon winkels (in Nederland heeft Decathlon alleen winkels geopend, nog nooit gesloten).

[appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere verwijzen naar de notitie van BRO van 15 januari 2020, waarin BRO stelt dat het gebruikelijk is om in een geval als dit uit te gaan van het jaar 2030, omdat doorgaans een periode wordt gehanteerd van ongeveer 10 jaar (de planperiode). Als wordt uitgegaan van 2025 wordt de voor de jaren tot 2030 geprognostiseerde bevolkingsgroei in de regio's van Zuid-Holland volgens BRO ten onrechte niet meegenomen.

21.1. In paragraaf 7.2 van het DTNP-rapport, waarin wordt gereageerd op het al eerder door BRO naar voren gebrachte bezwaar tegen het gehanteerde prognosejaar 2025, staat dat voor het jaar 2025 is gekozen omdat het voor detailhandel vanwege alle onzekerheidsmarges weinig zinvol is om naar 2030 te kijken.

21.2. De Afdeling ziet in hetgeen het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere hebben aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat het door DTNP gehanteerde prognosejaar onjuist is. De enkele omstandigheid dat ook voor 2030 als prognosejaar had kunnen worden gekozen en dat die keuze met zich zou brengen dat de bevolkingsaanwas in Zuid-Holland tot dat jaar dan ook in beschouwing zou zijn genomen, acht de Afdeling daarvoor ontoereikend. Daarom kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden gezegd dat het college van gedeputeerde staten het rapport van DTNP wat betreft het gekozen prognosejaar niet had mogen volgen.

De betogen slagen niet.

- Marktruimte - internet aankopen

22. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam stelt dat de prognose van DTNP voor het jaar 2025 berust op de veronderstelde toename van de online aankopen en een daaraan gekoppelde afname van bestedingen in fysieke winkels die niet is onderbouwd.

[appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere verwijzen op dit punt naar de notitie van BRO van 15 januari 2020. Daarin stelt BRO dat DTNP uitgaat van een sterker negatief effect van online bestedingen op de toekomstige bestedingen. Het aandeel online zal in de toekomst stijgen, maar dit gaat volgens BRO slechts ten dele ten koste van de bestedingen van de consument in fysieke winkels, omdat slechts een deel van de online winkels pure online webwinkels zijn zonder fysiek verkooppunt. Het aandeel fysieke winkels dat de activiteiten gaat combineren met online zal volgens BRO ook toenemen. DTNP gaat ook uit van een lager toekomstig bestedingscijfer en een minder sterke bevolkingsgroei in

2025. Het gaat om een verschil in aannames, dit wil niet zeggen dat de aannames van BRO dan wel DTNP beter zijn, aldus BRO.

22.1. In paragraaf 7.2 van het DTNP-rapport, waarin op dit door BRO ook eerder naar voren gebrachte punt is ingegaan, staat dat DTNP en BRO de toekomstige groei van internet op een vergelijkbare wijze inschatten, maar dat BRO uitgaat van minder lage toekomstige sportbestedingen per persoon in fysieke winkels dan DTNP (-2,5% tegenover -10%). Daarbij speelt een rol dat in het DTNP-rapport wordt uitgegaan van 3.776.700 inwoners in Zuid-Holland in 2025 en in het BRO-rapport van 3.848.938 inwoners. Daarnaast gaat BRO anders dan DTNP ervan uit dat de sportbestedingen zullen toenemen als gevolg van een hogere sportparticipatie en autonome inflatie.

22.2. Met de door BRO geplaatste kanttekeningen bij de berekening van DTNP van de besteding per persoon, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de betrokken uitgangspunten van DTNP voor onjuist moeten worden gehouden. Het gaat hier, zoals BRO zelf ook aangeeft, om indicatieve berekeningen en aannames waarvan niet kan worden gezegd dat de ene beter is dan de andere. De Afdeling acht deze uitgangspunten voldoende onderbouwd. Hieruit volgt dan ook dat wat betreft de wijze waarop bij de berekening van de marktruimte rekening is gehouden met online aankopen niet kan worden gezegd dat het college van gedeputeerde staten zich niet achter de bevindingen van DTNP mocht scharen.

De betogen slagen niet.

- Marktruimte - rijwielbranche

23. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere stellen dat DTNP in zijn rapport ten onrechte niet heeft gerekend met branchecijfers voor de rijwielbranche. Verwezen wordt naar de notitie van BRO van 15 januari 2020, waarin BRO stelt dat de reden om dat wel te doen is gelegen in het feit dat de rijwielafdeling van Decathlon in absolute zin veel winkelruimte bevat.

23.1. Ook dit punt is al eerder door BRO naar voren gebracht. DTNP stelt in paragraaf 7.2 van zijn rapport daarover dat een analyse is gemaakt voor de sportdetailhandel. Het is bekend dat er binnen winkels die vallen onder de sportbranche ook assortimenten uit andere branches worden verkocht, waaronder fietsen, maar dit gegeven is verdisconteerd in de voor dit type onderzoek gangbare bestedingscijfers van INretail/Panteia, aldus DTNP. DTNP is uitgegaan van de meest actuele en algemeen geaccepteerde bestedingscijfers van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel.

23.2. De Afdeling ziet in hetgeen het college van burgemeester en wethouders van Schiedam, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere naar voren hebben gebracht geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de verkoop van fietsen niet is begrepen in de voor de sportbranche gangbare bestedingscijfers van INretail/Panteia. Tegen die achtergrond valt niet in te zien dat het college van gedeputeerde staten op dit punt niet had mogen uitgaan van de bevindingen van DTNP.

De betogen slagen niet.

- Innerlijke tegenstrijdigheden

24. [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere hebben niet nader geconcretiseerd gesteld dat het DTNP-rapport innerlijke tegenstrijdigheden bevat. Voor zover daarmee is bedoeld dat DTNP enerzijds stelt dat distributieve uitbreidingsruimte voor sportaanbod in Zuid-Holland ontbreekt, maar anderzijds in hoofdstuk 4 voor zowel 2019 als

2025 uitbreidingsruimte berekent, volgt de Afdeling die stelling niet. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de ruimte voor het jaar 2019 niet bepalend is en dat de voor het jaar 2025 berekende uitbreidingsruimte van 5.300 m<sup>2</sup> onvoldoende is voor de beoogde vestigingen met een omvang van 13.150 m<sup>2</sup> wvo.

Het betoog faalt in zoverre.

e) Kwalificatie bevindingen als zinvolle bijdrage

25. Ten aanzien van de kwalificatie van de bevindingen als zinvolle bijdrage aan de doelen van de brancheringsregeling zal de Afdeling ingaan op de vertaling van de omzetteffecten naar leegstand en leefbaarheid. Hierbij komen tevens de betekenis van de autonome ontwikkelingen en de precedentwerking aan de orde.

25.1. Volgens het college van burgemeester en wethouders van Schiedam bevat het DTNP-rapport geen concrete en controleerbare analyse ten aanzien van de effecten op de leegstand en de leefbaarheid, laat staan dat een structureel leegstandseffect nauwkeurig is aangetoond. Onder verwijzing naar de notitie "Reactie weigeringsbesluit Decathlon" van BRO van 7 augustus 2020 wordt betoogd dat de beoogde vestiging van Decathlon in Schiedam ook niet leidt tot een ruimtelijk niet aanvaardbare structurele leegstand en evenmin tot een aantasting van de leefbaarheid. De leegstandseffecten zullen minimaal zijn. Die conclusie is zowel gebaseerd op ruimtelijk-functioneel dan wel distributief onderzoek, als op onderzoek naar de feitelijke ontwikkeling van sport- en kampeersaken in verzorgingsgebieden van bestaande Decathlonvestigingen in Nederland. Aan precedentwerking komt volgens het college van burgemeester en wethouders van Schiedam geen betekenis toe, omdat het hier gaat om een individuele beoordeling.

[appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere stellen dat uit de constatering dat er mogelijk omzetteffecten zullen optreden redelijkerwijs niet één op één de conclusie mag worden getrokken dat deze twee vestigingen onaanvaardbare leegstand in de centra tot gevolg hebben. Voor zover er al een sportzaak verdwijnt, gaat het om een beperkt percentage aan leegstand ten opzichte van het totale winkelaanbod in de sportdetailhandel, die in de Zuid-Hollandse gemeenten bovengemiddeld functioneert. Ook miskent DTNP volgens hen dat leegstaande panden opnieuw kunnen worden gevuld, dan wel getransformeerd. Met verwijzing naar de notitie van BRO van 15 januari 2020 wordt gesteld dat DTNP ten onrechte geen conclusie trekt over het uitsluitend aan Decathlon toe te rekenen effect, dus zonder andere, autonome ontwikkelingen, zoals meer aankopen via internet, gebrek aan bedrijfsopvolging, enzovoort.

[appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere betogen verder onder verwijzing naar de rapporten van Locatus dat uit de landelijke ontwikkeling en een vergelijking met gemeenten waar Decathlon zich de afgelopen jaren op een perifere locatie heeft gevestigd, geen aanwijsbare, directe relatie blijkt tussen de landelijke tendens van terugloop van sportdetailhandel in centrumgebieden en de opening van Decathlon winkels in de periferie. Volgens Locatus is in niet één van de steden waar Decathlon een perifere vestiging heeft geopend het aantal sportzaken in de centrumgebieden sterker teruggelopen dan gemiddeld. Wat betreft de precedentwerking stellen [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere dat daarvoor niet behoeft te worden gevreesd. Daarvan kan volgens hen immers uitsluitend sprake zijn als een ander initiatief eveneens geheel voldoet aan de voor Decathlon geldende specifieke voorwaarden. Die situatie zal zich volgens hen niet voordoen.

25.2. In paragraaf 5.1 stelt DTNP dat de omzetteffecten die zijn berekend, niet één op één rekenkundig zijn door te vertalen naar een afname van winkels elders of een toename van

leegstand. Reden hiervoor is enerzijds dat er methodologische beperkingen zijn (te klein winkelaanbod, te kleine steekproef van koopstromen, brancheafbakening koopstromen) en anderzijds dat de effecten per individuele winkel sterk kunnen wisselen. Dat het omzeteffect niet eenduidig of statistisch betrouwbaar is door te rekenen tot een effect op de leegstand, betekent volgens DTNP echter niet dat er geen effecten voor de leegstand zijn te verwachten. Het kwantitatief-ruimtelijke beeld over de omzeteffecten uit hoofdstuk 4 kan volgens DTNP kwalitatief-ruimtelijk worden doorvertaald in een leegstandseffect. Een meer dan gemiddeld leegstandseffect is volgens DTNP te verwachten in gemeenten en winkelgebieden met relatief veel sportaanbod, gemeenten en winkelgebieden waar het omzeteffect van de sportwarenhuizen groter is dan gemiddeld, gemeenten en winkelgebieden die op dit moment al matig functioneren en gemeenten en winkelgebieden met sportaanbod dat in assortiment en/of prijs niet sterker is dan de nieuwe sportwarenhuizen.

In paragraaf 5.2 wijst DTNP tevens op het synergie-effect van sportwinkels. Grote sportwinkels zijn van groot belang voor centra, omdat deze daarin de rol vervullen van publiekstrekker en leiden tot combinatiebezoek met andere winkels.

In paragraaf 5.3 beschrijft DTNP het ruimtelijk effect voor gemeenten. Waar het huidige sportwinkelaanbod gemiddeld nu al (ver) beneden het landelijke gemiddelde is, kan elke afname van omzet het duwtje over de rand zijn. In gemeenten met bovengemiddelde leegstand, kan het wegvallen van een of enkele winkels de negatieve spiraal verder versnellen.

De toenemende leegstand en afnemende bedrijfsresultaten in centrumgebieden zijn ook van directe invloed op de uitstraling en attractiviteit van de centrumgebieden als geheel, aldus DTNP. Het verdringen van winkels uit winkelgebieden heeft, naast directe invloed op het voorzieningenniveau, ook indirecte effecten op het woon- en leefklimaat. In een dergelijk onzeker en ongelijk speelveld is het risico groot dat bestaande en nieuwe ondernemers in toenemende mate besluiten investeringen in centra uit te stellen of niet meer te doen.

25.3. Uitgaande van de onder 25.2 vermelde bevindingen van DTNP en in aanmerking genomen dat zich wel degelijk precedentwerking kan voordoen, acht het college van gedeputeerde staten aannemelijk dat de komst van de betrokken Decathlonvestigingen op de door appellanten gewenste locaties buiten het centrum van Den Haag en Schiedam bijdraagt aan de doelen van de brancheringsregeling: het voorkomen van leegstand en het voorkomen van aantasting van de leefbaarheid in centra. Volgens dit college is de situatie van Decathlon namelijk niet zo uniek dat voor precedentwerking niet hoeft te worden gevreesd.

25.4. Uit de uitspraak van Afdeling van 27 maart 2019 volgt dat het erom gaat of het niet toestaan van de vestigingen een zinvolle bijdrage levert aan de nagestreefde doelen: voorkoming van leegstand en aantasting van de leefbaarheid. Autonome tendensen, zoals afnemend winkelbezoek, toenemende online verkopen, gebrek aan bedrijfsopvolging en bevolkingsgroei, kunnen hierop ook invloed hebben omdat het gaat om het bepalen van een feitelijk te onderkennen invloed. Hoewel deze tendensen de invloed van het omzeteffect van de vestiging van grootschalige sportdetailhandel in de periferie op het centrum kunnen versterken, compenseren of (schijnbaar) kunnen overschaduwen, is voor de beoordeling van belang of - met inbegrip van de autonome ontwikkelingen - sprake is van een zinvolle bijdrage. Van belang is of, gelet op onder meer de absolute omvang van (het effect van) de beperkingen aan het winkelvloeroppervlak, de omvang van (het effect van) de beperkingen in verhouding tot (het effect van) het totale pakket aan maatregelen, en de mate waarin kan



worden verwacht dat vergelijkbare beperkingen voor anderen ook zullen worden losgelaten, een merkbare invloed op het centrum aanneemelijk is. Nu volgens de berekeningen van DTNP, bij verlening van de ontheffingen, in 2025 een omzetsdaling van 7,5% tot 12,5% in de centra eerder regel dan uitzondering zal zijn, terwijl de omzetsdaling in een enkel geval oploopt tot meer dan 22,5%, deze effecten leiden tot verdringingseffecten en - al dan niet op termijn - het verdwijnen van winkels, heeft het college van gedeputeerde staten naar het oordeel van de Afdeling ervan kunnen uitgaan dat het verlenen van die ontheffingen tot te onderkennen effecten in centra leidt. Dat BRO - die ook niet uitsluit dat op basis van de omzeteffectenanalyse in de centra een of enkele (sport)zaken verdwijnen - die invloed niet als onaanvaardbaar kwalificeert, is niet beslissend. Bepalend is hier immers niet de aanvaardbaarheid van de effecten, maar de absolute en relatieve omvang daarvan. Niet valt uit te sluiten dat in de centra een of enkele winkels zullen verdwijnen, zodat er naar verwachting te onderkennen effecten zullen zijn. Dit geldt temeer als daarbij rekening wordt gehouden met de door het college van gedeputeerde staten gestelde precedentwerking. De stelling van [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere dat precedentwerking hier geen rol zou kunnen spelen vanwege het unieke karakter van de ontheffing dan wel het concept, deelt de Afdeling niet. Evenals het college van gedeputeerde staten ziet de Afdeling niet dat het is uitgesloten dat wanneer ten behoeve van Decathlon de gevraagde ontheffingen worden verleend een of meer gemeentebesturen in Zuid-Holland ten behoeve van één of meer bedrijven ook ontheffingsverzoeken zullen doen, die vanwege de vergelijkbaarheid van de activiteiten van die bedrijven met de activiteiten van Decathlon niet zullen kunnen worden geweigerd. Gelet hierop heeft het college van gedeputeerde staten naar het oordeel van de Afdeling ervan kunnen uitgaan dat het verlenen van die ontheffingen tot een merkbare invloed in centra leidt. Tegen deze achtergrond ziet de Afdeling ook geen betekenis toekomen aan het betoog dat had moeten worden gezien of de door DTNP berekende marktruimte van 5.300 m<sup>2</sup> wvo in het jaar 2025 ruimte zou laten voor één Decathlonvestiging.

Hetgeen met verwijzing naar de rapporten van Locatus is aangevoerd over de beweerdelijk beperkte negatieve invloed van de komst van Decathlonvestigingen in andere provincies op de leegstand en leefbaarheid van centra aldaar, acht de Afdeling evenmin beslissend. De in die rapporten gegeven conclusies gaan immers over andere locaties in andere provincies en niet over de locaties die voor de beoordeling van de geweigerde ontheffingen relevant zijn. Die rapporten doen dan ook niet af aan de bevindingen van DTNP waarvan hiervoor door het college van gedeputeerde staten is geoordeeld dat daarvan mocht worden uitgegaan.

De betogen slagen niet.

25.5. Gelet op het vorenstaande oordeelt de Afdeling dat het college van gedeputeerde staten aanneemelijk heeft gemaakt dat vestiging van de betrokken Decathlonvestigingen een merkbare invloed heeft op de leegstand en de leefbaarheid in centra. Dit betekent dat dat college alleen al daarom redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de beperkingen een zinvolle bijdrage leveren aan de doelen van de provinciale brancheringsregeling. Wat appellanten overigens tegen de bestreden weigeringen hebben aangevoerd, kan dan ook buiten bespreking blijven.

Conclusie

26. In aanmerking genomen dat wat de colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Den Haag, [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten de ontheffingsverzoeken niet op goede gronden heeft afgewezen, ziet de Afdeling aanleiding

de rechtsgevolgen van de besluiten van 5 november 2019 in stand te laten. Dit betekent dat de ontheffingsverzoeken van de colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Den Haag van 25 juni 2014, respectievelijk 7 juli 2014 afgewezen blijven.

Slotoverwegingen

27. Deze uitspraak brengt mee dat de bij de uitspraak van 27 maart 2019 getroffen voorlopige voorziening komt te vervallen, waarbij de rechtsgevolgen van de bij die uitspraak vernietigde reactieve aanwijzingen van 1 maart 2016 en 19 april 2016 in stand zijn gelaten.

Omdat ten aanzien van de reactieve aanwijzingen eerder getroffen voorlopige voorzieningen nu komen te vervallen, dienen de gemeentebesturen de besluiten tot vaststelling van de delen van de bestemmingsplannen die waren getroffen door de reactieve aanwijzingen onverwijld bekend te maken. Tegen deze bestemmingsplannen zal dan beroep open staan bij de Afdeling. Ook het college van gedeputeerde staten kan dan daartegen beroep instellen. In dit verband verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 10 oktober 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX9704](#), onder 2.2.

In de uitspraak van 27 maart 2019 heeft de Afdeling ook opgedragen om de bij die uitspraak getroffen voorlopige voorziening, waarbij de rechtsgevolgen van de vernietigde reactieve aanwijzingen in stand zijn gelaten, te verwerken op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Nu die voorlopige voorzieningen zijn vervallen zullen de gemeentebesturen dit moeten verwerken op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

Proceskosten

28. Het college van gedeputeerde staten 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 beschouwt de Afdeling, wat betreft de vergoeding van kosten voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, de beroepen van [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere als samenhangende zaken in de zin van die bepaling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 5 november 2019 tot weigering van ontheffingen van artikel 6.13, eerste lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van deze besluiten geheel in stand blijven;

IV. 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 Den Haag tot een bedrag van € 525,00 (zegge: vijfhonderdvijfentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- het college van burgemeester en wethouders van Schiedam tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig

verleende rechtsbijstand;

- [appellante sub 4] en andere en [appellante sub 3] en andere tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, 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;

V. 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:

- € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Den Haag;

- € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Schiedam;

- € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor [appellante sub 3] 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;

- € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig 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.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 28 oktober 2020

271.

## **Bijlage**

Dienstenrichtlijn

Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn 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 4.1a, 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."

Verordening ruimte 2014

Artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014-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, 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-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."

Omgevingsverordening Zuid-Holland

Artikel 6.13, eerste lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland luidt:

"1. Een bestemmingsplan voorziet uitsluitend in nieuwe detailhandel op gronden:

- a. binnen of 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 6.13, derde lid, luidt:

"3. 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:

1° detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen;

2° detailhandel in volumineuze goederen;

3° 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 locaties voor perifere detailhandelsvestigingen (PDV) waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 10 in bijlage II;

4° tuincentra;

5° bouwmarkten;

[...]."

Artikel 6.29 luidt:

"Een verzoek om een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a Wet ruimtelijke ordening, wordt ingediend met gebruikmaking van het daartoe door gedeputeerde staten vastgestelde e-formulier en gaat vergezeld van de daarin aangegeven bescheiden en bevat een motivering dat het verzoek is gedaan in overeenstemming met de raad."