



provincie **HOLLAND**
ZUID

Aan Provinciale Staten

GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
15 december 2020

Ons kenmerk
PZH-2020-760266656
DOS-2019-0003022

Bijlagen
1

Onderwerp

Toelichting Uitspraak Raad van State Den Haag en Schiedam inzake Decathlon

Geachte Statenleden,

Op 28 oktober 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan inzake de door Gedeputeerde Staten geweigerde ontheffingen voor twee perifere Decathlonvestigingen in Den Haag en Schiedam. De uitspraak luidt dat de ontheffingsverzoeken definitief afgewezen blijven. In deze brief wordt een inhoudelijke toelichting gegeven op de uitspraak en gaan GS nader in op de gevolgen van de uitspraak.

Juridisch toetsingskader ontheffingsverzoeken

De Afdeling is ingegaan op de juridische grondslag van de weigeringsbesluiten. In de tussenuitspraak van 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965 had de Afdeling Gedeputeerde Staten namelijk opdracht gegeven om opnieuw op de ontheffingsverzoeken te beslissen op grond van 3.2 van de Verordening Ruimte-III. Wij hebben de gemeenten na de tussenuitspraak van 27 maart 2019 gevraagd de verzoeken om ontheffing te voorzien van een aanvullende onderbouwing en de gemeenten ontheffing geweigerd, waarbij deze weigeringen zijn gehangen aan de ontheffingsbevoegdheid van artikel 6.29 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland. De Afdeling oordeelt in de uitspraak dat GS ten onrechte de verzoeken als verzoeken uit 2019 hebben beoordeeld en stelt dat het toetsingskader voor de verzoeken niet de Omgevingsverordening Zuid-Holland had moeten zijn, maar de Verordening Ruimte-III.

Echter, omdat het toetsingskader uit de Omgevingsverordening gelijk is aan het toetsingskader uit de Verordening Ruimte-III, worden, in het kader van een definitieve beslechting van het geschil, de overige beroepsgronden behandeld om te bezien of de rechtsgevolgen van de weigeringsbesluiten in stand kunnen worden gelaten.

Provinciale beleidsdoelen

Aan de weigeringsbesluiten zijn verschillende provinciale beleidsdoelen ten grondslag gelegd. Daarbij gaat het specifiek om de doelen 'het bieden van een zo compleet mogelijk aanbod aan voorzieningen', 'goed bereikbare en ontsloten locaties', 'vermindering van autoverkeer' en 'het concentreren van detailhandel in de centra'. De Afdeling oordeelt in de uitspraak dat hiermee niet de eerdere beleidsdoelen (het streven naar het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in het binnenstedelijk gebied) uit de tussenuitspraak van 27 maart 2019 zijn uitgebreid. Bovendien, zo overweegt de Afdeling, staat in de tussenuitspraak niet dat de aanvullende doelen geen enkele rol bij de nieuwe beoordeling van de ontheffingsverzoeken mogen spelen.

Kortom, de beleidsdoelen uit de weigeringsbesluiten zijn aanvullend op de provinciale (hoofd)doelen, te weten het behoud van de leefbaarheid van de standscentra en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied.

Zinvolle bijdrage

De hoofdopdracht uit de tussenuitspraak was dat Gedeputeerde Staten, in het kader van een richtlijnconforme interpretatie van artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening, moesten onderzoeken of het weigeren van de ontheffingen een zinvolle bijdrage levert aan de provinciale beleidsdoelen. In het kader van de weigeringsbesluiten heeft DTNP uitgebreid onderzoek gedaan naar deze vraag.

De Afdeling gaat in overweging 16-25 van de uitspraak in op de vraag of Gedeputeerde Staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de weigeringsbesluiten een zinvolle bijdrage leveren aan de provinciale beleidsdoelen. De Afdeling komt tot de conclusie dat dat het geval is. Daarbij is doorslaggevend het antwoord op de vraag of de Decathlon-vestigingen een merkbare invloed op de centra zouden hebben. Dat criterium heeft de Afdeling al eerder geïntroduceerd in de uitspraken van 1 april 2020 over Schijndel¹ en Maastricht² als invulling van het criterium 'zinvolle bijdrage'.

Over de kwalificatie als zinvolle bijdrage overweegt de Afdeling als volgt. Volgens DTNP zouden de Decathlon vestigingen leiden tot een omzetzaling van 7,5% tot 12,5% (en soms tot meer dan 22,5%), wat op de lange termijn zou leiden tot het verdwijnen van winkels. Dat die effecten volgens BRO niet onaanvaardbaar zouden zijn, doet niet ter zake, omdat 'onaanvaardbare effecten' geen beslissend criterium is.

¹ AbRS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:972, r.o. 14.6 (Schijndel).

² AbRS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:973, r.o. 15.6 (Maastricht).

Geen innovatief project

Een ontheffing van de provinciale regels kan op grond van artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening worden verleend. Uit rechtspraak en de parlementaire geschiedenis volgt dat met de ontheffingsbevoegdheid terughoudend moet worden omgegaan. Decathlon en de colleges van Schiedam en Den Haag hebben aangevoerd dat Decathlon een innovatief project is, wat volgens hen een ontheffing van de provinciale regels rechtvaardigt. De Afdeling overweegt dat gedeputeerde staten zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat het *try & buy* concept van Decathlon niet zodanig innovatief is dat om die reden ontheffing verleend had moeten worden.

Hiermee hebben gedeputeerde staten volgens de Afdeling voldoende aannemelijk gemaakt dat de weigeringsbesluiten een zinvolle bijdrage leveren aan de provinciale beleidsdoelen. Alle overige gronden op dit punt laat de Afdeling daarom onbesproken.

Conclusie

De Afdeling oordeelt dat gedeputeerde staten ten onrechte de ontheffingsverzoeken aan de Omgevingsverordening hebben getoetst, omdat de verzoeken aan de Verordening Ruimte 2014-III hadden moeten worden getoetst. Echter, omdat het toetsingskader uit de Omgevingsverordening gelijk is aan het toetsingskader uit de Verordening Ruimte-III, heeft dit verder geen gevolg. Omdat de inhoudelijke beroepsgronden van Decathlon en de colleges van Schiedam en Den Haag niet slagen, laat de Afdeling de rechtsgevolgen van de weigeringsbesluiten in stand. Daarmee blijven de ontheffingsverzoeken definitief afgewezen.

Gevolgen van de uitspraak en vervolgstappen

De uitspraak vormt (voor wat betreft de ontheffingsverzoeken) het sluitstuk van de procesgang voor de besluitvorming van Gedeputeerde Staten.

Voordat de ontheffingsverzoeken waren ingediend, hadden de raden van Schiedam ('Sportplaza Harga') en Den Haag ('Forepark-Rhône') al bestemmingsplannen vastgesteld ten behoeve van Decathlon. Die bestemmingsplannen waren getroffen door reactieve aanwijzingen van Gedeputeerde Staten. Omdat de reactieve aanwijzingen (kort gezegd) onvoldoende waren gemotiveerd, maar er nog nieuwe besluiten omtrent de ontheffingsverzoeken moesten worden genomen, heeft de Afdeling in de tussenuitspraak geoordeeld dat de rechtsgevolgen van de reactieve aanwijzingen in stand zouden blijven tot de Afdeling uitspraak zou doen over de besluiten omtrent de ontheffingsverzoeken. Dit was nodig, omdat anders de bestemmingsplannen bekend zouden (moeten) worden gemaakt. Besluiten over de ontheffingsverzoeken zouden dan zinledig worden. Met de uitspraak zijn de rechtsgevolgen van de reactieve aanwijzingen vervallen. De uitspraak heeft geen gevolgen voor de wijze waarop Gedeputeerde Staten de inzet van reactieve aanwijzingen dienen te beoordelen.

Het gevolg van de uitspraak is dat onherroepelijk is komen vast te staan dat Gedeputeerde Staten de ontheffingsverzoeken hadden mogen weigeren.

Beide gemeenten hebben, naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State, aangegeven af te zien van de mogelijkheden voor de bouw van een Decathlon op de betreffende locaties. De gemeenten onderzoeken thans welke mogelijkheden tot alternatieve invulling van de ontwikkellocaties er zijn. Wij hebben contact opgenomen met zowel de gemeente Schiedam als de gemeente Den Haag over de mogelijkheden om in overleg met de provincie tot een passende invulling te komen

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris, voorzitter,

--

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit

Bijlagen:
- Uitspraak Decathlon 28 oktober 2020