

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:3305

Datum uitspraak

30 augustus 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 28 oktober 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam ten behoeve van het bestemmingsplan "Kop van Zuid" hogere geluidgrenswaarden als bedoeld in artikel 110a, eerste lid, van de Wet geluidhinder vastgesteld. Het bestemmingsplan "Kop van Zuid" ziet op het gebied Kop van Zuid in Rotterdam, dat bestaat uit de deelgebieden Wilhelminapier en Zuidkade in Feijenoord en delen van de Koningshaven, Spoorweghaven en de Nieuwe Maas. Appellanten hebben met name beroepsgronden aangevoerd over de Wilhelminapier. In het plangebied zijn in het verleden, als uitwerking van het masterplan Wilhelminapier uit 1994, al gebouwen gerealiseerd en hebben enkele oude havengebouwen al een publieksfunctie of gedeeltelijke woonfunctie gekregen. Het bestemmingsplan gaat over de resterende bouw mogelijkheden op de Wilhelminapier, meer specifiek over de locaties Baltimore aan de Wilhelminakade, Chicago naast Hotel New York, Philadelphia en Havana (The Sax) naast het Luxor-theater en Veemstraat als hoek van de Wilhelminahof. Pathé en [appellant sub 2] kunnen zich niet met het bestemmingsplan verenigen en zij hebben daarom beroep ingesteld.

Volledige tekst

202200142/1/R3 en 202200152/1/R3.

Datum uitspraak: 30 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Pathé Theatres B.V., gevestigd te Amsterdam (hierna: Pathé),

2. [appellant sub 2], wonend te Rotterdam, en anderen (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),
appellanten,
en

1. de raad van de gemeente Rotterdam,
2. het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 28 oktober 2021 heeft het college ten behoeve van het bestemmingsplan "Kop van Zuid" hogere geluidgrenswaarden als bedoeld in artikel 110a, eerste lid, van de Wet geluidhinder (hierna: de Wgh) vastgesteld (hierna: het besluit hogere waarden).

Bij besluit van 11 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Kop van Zuid" vastgesteld.

Tegen deze besluiten heeft [appellant sub 2] beroep ingesteld. Pathé heeft alleen beroep ingesteld tegen het besluit van 11 november 2021.

De raad en het college hebben samen een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2], de raad en [partij], BPD PhilHavana B.V. en Sychroon PhilHavana B.V. (hierna samen en in enkelvoud: [partij]) hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken op de zitting behandeld van 12 mei 2023, waar zijn verschenen:
- Pathé, vertegenwoordigd door mr. dr. M. Klijnstra, advocaat te Amsterdam;
- [appellant sub 2] en [appellant sub 2A];
- de raad en het college, beide vertegenwoordigd door mr. S.B.H. Fijneman, mr. M.A.C. Kooij, R.J.S. van Rijthoven, mr. M. Zee, ing. A.J. Koevermans en ir. R.J.T.M. Volman;
Verder is [partij], vertegenwoordigd door ir. J.A.M. van Dijk en [gemachtigde], bijgestaan door mr. M.Y.C.L. de Wit, advocaat te Rotterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan "Kop van Zuid" ziet op het gebied Kop van Zuid in Rotterdam, dat bestaat uit de deelgebieden Wilhelminapier en Zuidkade in Feijenoord en delen van de Koningshaven, Spoorweghaven en de Nieuwe Maas. Appellanten hebben met name beroepsgronden aangevoerd over de Wilhelminapier. In het plangebied zijn in het verleden, als uitwerking van het masterplan Wilhelminapier uit 1994, al gebouwen gerealiseerd en hebben enkele oude havengebouwen al een publieksfunctie of gedeeltelijke woonfunctie gekregen. Het bestemmingsplan gaat over de resterende bouwmogelijkheden op de Wilhelminapier, meer specifiek over de locaties Baltimore aan de Wilhelminakade, Chicago naast Hotel New York, Philadelphia en Havana (The Sax) naast het Luxor-theater en Veemstraat als hoek van de Wilhelminahof. Pathé en [appellant sub 2] kunnen zich niet met het bestemmingsplan verenigen en zij hebben daarom beroep ingesteld.

Opzet uitspraak

2. De Afdeling zal hierna de beroepen van Pathé en [appellant sub 2] tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan bespreken. De Afdeling zal vervolgens het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit hogere waarden bespreken.

3. De relevante wettelijke bepalingen en planregels die ten grondslag liggen aan de hiernavolgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan

Hoe beoordeelt de Afdeling een beroep gericht tegen een bestemmingsplan?

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroepsgronden [appellant sub 2] over cruisevaart

5. [appellant sub 2] heeft beroepsgronden aangevoerd over de cruisevaart. Zij betoogt onder meer dat in het bestemmingsplan ten onrechte aan de groeiambities van de cruisevaart geen duidelijke grenzen worden gesteld. Daarnaast betoogt zij dat in het bestemmingsplan ten onrechte geen structurele maatregelen voor de cruisevaart worden uitgewerkt.

Anders dan [appellant sub 2] lijkt te veronderstellen, kunnen deze aspecten in deze procedure niet inhoudelijk door de Afdeling beoordeeld worden. Wat [appellant sub 2] over cruisevaart aanvoert kan niet worden betrokken bij de beoordeling van het bestemmingsplan, omdat het bestemmingsplan daar niet op ziet en juridisch-planologisch gezien op zichzelf ook niet op hoeft te zien. Het bestemmingsplan brengt namelijk geen wijziging in de cruisevaart en heeft geen toename van cruisevaart tot gevolg. Wel moet de raad de effecten van de cruisevaart meenemen bij de beoordeling van de deelaspecten van het bestemmingsplan, zoals bij de luchtkwaliteit. Zoals verderop in deze uitspraak is te lezen, wordt bij de bespreking van die aspecten wel ingegaan op de cruisevaart.

Het beroep van Pathé

6. Pathé exploiteert de bioscopen aan het Schouwburgplein 101 en aan het Cor Kieboomplein 501 (Pathé De Kuip) te Rotterdam. Beide bioscopen liggen op ongeveer 2 km van het plangebied. Daarnaast ontwikkelt Pathé momenteel een nieuwe bioscoop in het gebied Zuidplein bij Ahoy, op ongeveer 2,5 km van het plangebied.

Behoefte en uitvoerbaarheid

7. Pathé betoogt dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 3.1.6, eerste en tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) is vastgesteld. Daarvoor voert zij aan dat het plan bioscopen mogelijk maakt op gronden met de bestemmingen "Centrum-1", "Centrum-2", "Centrum-3", "Centrum-5" en "Cultuur en ontspanning". Maar uit de toelichting op het bestemmingsplan volgt niet dat een bioscoop binnen die bestemmingen is beoogd. Er is geen onderzoek gedaan naar de behoefte aan nieuwe bioscopen in het plangebied. Bovendien is van zo'n behoefte geen sprake, omdat Pathé Schouwburgplein, Pathé De Kuip en het toekomstige Pathé Zuidplein hetzelfde verzorgingsgebied hebben als een eventuele toekomstige bioscoop in het plangebied. In de plantoelichting wordt weliswaar ingegaan op de behoefte aan woningbouw en kantoren, maar niet op de behoefte aan bioscopen. De raad heeft niet onderzocht of daar een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan bestaat. Verder

moet ook in het kader van de uitvoerbaarheidstoets aandacht worden besteed aan de behoefte aan nieuwe ontwikkelingen of functies, zo betoogt Pathé.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in de weg staat aan een beoordeling van deze beroepsgrond en verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:283](#), onder 12.2.

7.2. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

7.3. Op grond van de artikelen 3.1 en 7.1 van de planregels, zijn de gronden met de bestemmingen "Centrum-1" en "Centrum-5" onder meer bestemd voor "maatschappelijke voorzieningen". Op grond van de artikelen 4.1, 5.1 en 8.1 van de planregels, zijn de gronden met de bestemmingen "Centrum-2", "Centrum-3" en "Cultuur en ontspanning" onder meer bestemd voor "cultuur". Op grond van artikel 1.53 van de planregels moet onder maatschappelijke voorzieningen, onder meer, voorzieningen op het gebied van cultuur worden verstaan. In artikel 1.31 van de planregels is bepaald dat tot "cultuur" voorzieningen zoals bioscopen/filmhuizen moeten worden gerekend.

7.4. In de beroepszaak over het bestemmingsplan "Cool" die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 19 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1528](#), heeft Pathé een soortgelijk betoog aangevoerd. De Afdeling stelt ook in dit geval over het bestemmingsplan "Kop van Zuid" vast dat op grond van de verbeelding en de onder 7.3 genoemde planregels bioscopen binnen vrijwel het gehele plangebied zijn toegestaan. De Afdeling volgt de raad in het standpunt dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, waardoor de raad niet op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro de behoefte hoeft te onderzoeken. Dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing is, neemt niet weg dat op grond van artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Bro, wel inzichtelijk moet zijn dat een bestemmingsplan kan worden uitgevoerd. Anders dan Pathé betoogt, heeft de raad dat voldoende inzichtelijk gemaakt. De Afdeling ziet, net als in de uitspraak van 19 april 2023 over het bestemmingsplan "Cool" geen reden te vrezen dat, vanwege eventuele beperkte vraag naar bioscoopruimte het plan niet uitvoerbaar zou zijn. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de gronden in het plangebied ruime gebruiksmogelijkheden hebben, waardoor er geen aanleiding is om te vrezen dat er panden in het plangebied leeg komen te staan. Er is ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad nader onderzoek had moeten doen naar de specifieke behoefte aan bioscoopruimte omdat dit slechts een van de vele mogelijkheden is op de gronden in het plangebied. Omdat op voorhand niet aannemelijk is dat het plan onuitvoerbaar is of zal leiden tot onaanvaardbare leegstand, wordt niet toegekommen aan de vraag of het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een beoordeling van deze beroepsgrond, zoals door de raad is gesteld.

De conclusie is dat wat Pathé heeft aangevoerd, niet leidt tot het oordeel dat de raad het plan

heeft vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, eerste en tweede lid, van het Bro.
Het betoog slaagt niet.

Maatschappelijke voorzieningen

8. Pathé betoogt dat bioscopen in het bestemmingsplan "Kop van Zuid" ten onrechte zijn aangemerkt als maatschappelijke voorziening. Daarvoor voert zij aan dat binnen de gemeente Rotterdam in bestemmingsplannen een verschillende definitie wordt gegeven van de functie "maatschappelijke voorzieningen". In het bestemmingsplan "Cool" vallen bioscopen wel onder maatschappelijke voorzieningen, omdat die vallen onder de definitie van "cultuur". In het bestemmingsplan "Rotterdam Central District" is aan het begrip "maatschappelijke voorzieningen" een andere uitleg gegeven. Daarin vallen bioscopen niet onder de definitie van "maatschappelijke voorzieningen", omdat dat zou betekenen dat bioscopen op diverse locaties in het plangebied zijn toegestaan, terwijl dat niet is beoogd en naar de behoefte daaraan geen onderzoek is gedaan. In lijn met de definitie in de planregels van het bestemmingsplan "Rotterdam Central District", zouden bioscopen ook in het bestemmingsplan "Kop van Zuid" volgens Pathé niet onder de definitie van "maatschappelijke voorzieningen" moeten vallen. Het is in strijd met de goede ruimtelijke ordening en het rechtszekerheidsbeginsel als bioscopen op diverse locaties in het plangebied zijn toegestaan, zo betoogt Pathé. Omdat bioscopen expliciet onder de definitie van "cultuur" zijn gebracht en het bestemmingsplan voor bepaalde bestemmingsdelen expliciet de functie cultuur toestaat, kan het volgens Pathé niet de bedoeling zijn om bioscopen binnen de maatschappelijke voorzieningen toe te staan.

8.1. De raad heeft toegelicht dat het een bewuste keuze is om in verschillende bestemmingsplannen verschillende keuzes te maken. De raad heeft in dit geval gekozen voor algemene bestemmingen met een breed scala aan mogelijkheden om flexibiliteit te creëren. Verder heeft de raad toegelicht dat omdat "cultuur" in het bestemmingsplan "Kop van Zuid" expliciet is toegestaan onder de definitie van "maatschappelijke voorzieningen", hij als planwetgever de uitdrukkelijke keuze heeft gemaakt om onder "maatschappelijke voorzieningen" cultuur, waaronder begrepen bioscopen en filmhuizen, toe te staan.

8.2. De Afdeling ziet in wat Pathé heeft aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ten onrechte bioscopen heeft toegestaan binnen de definitie van "maatschappelijke voorzieningen". De raad mag ervoor kiezen om de gebruiksmogelijkheden binnen de verschillende bestemmingen breed te houden en daarmee flexibiliteit te creëren. In een ander bestemmingsplan mag de raad andere afwegingen maken.

Dit betekent dat de Afdeling in wat Pathé naar voren heeft gebracht, geen aanleiding ziet om te oordelen dat de raad het bestemmingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening heeft vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Omgevingsverordening Zuid-Holland

9. Pathé betoogt dat het bestemmingsplan in strijd met de artikelen 6.8 en 6.9 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland is vastgesteld, omdat er geen onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het plan voor de ruimtelijke kwaliteit, terwijl er geen sprake is van bestaand gebruik maar van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling.

9.1. De Afdeling stelt vast dat in dit geval sprake is van een bestemmingsplan als bedoeld in bijlage I, onderdeel 3.1, van de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw). Gelet hierop is afdeling

2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing op het plan. Dit is zo, omdat er meer dan 11 woningen in een aaneengesloten gebied mogelijk worden gemaakt. In artikel 1.6a van de Chw is bepaald dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kan artikel 1.6a van de Chw niet worden tegengeworpen, wanneer het besluit en de kennisgeving van het besluit niet in overeenstemming zijn met artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 25 mei 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1483](#)), zoals in deze zaak het geval is. Pathé is daarom door de Afdeling bij brief van 11 februari 2022 de gelegenheid geboden om tot en met 4 maart 2022 gronden aan te voeren en erop gewezen dat als zij van deze gelegenheid geen gebruik maakt en in een later stadium alsnog nadere gronden indient, die gronden buiten beschouwing zullen worden gelaten. De grond over de Omgevingsverordening Zuid-Holland is voor het eerst op de zitting aangevoerd en wordt daarom buiten beschouwing gelaten. De stelling van Pathé dat dit betoog een nadere uitwerking is van het beroep op artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) en dus geen nieuwe grond, volgt de Afdeling niet. Artikel 3.1 van de Wro is in dit verband te algemeen. Het betoog van Pathé kan daarmee niet als nieuw argument worden gezien, maar moet als nieuwe grond worden aangemerkt, zodat een inhoudelijke bespreking daarvan achterwege blijft.

Conclusie beroep Pathé

10. Het beroep van Pathé tegen het besluit van 11 november 2021 is ongegrond.

11. De raad hoeft de proceskosten van Pathé niet te vergoeden.

Het beroep van [appellant sub 2]

12. Het beroep van [appellant sub 2] is ingediend namens [appellant sub 2], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D], [appellant sub 2E], [appellant sub 2F], [appellant sub 2G], [appellant sub 2H], [appellant sub 2I], [appellant sub 2J], [appellant sub 2K] en [appellant sub 2A]. Hun woningen zijn in het plangebied gelegen aan de [locatie 1], [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4], [locatie 5], [locatie 6] en [locatie 7], [locatie 8] en [locatie 9], [locatie 10] en [locatie 11]. [appellant sub 2] vreest dat haar woon- en leefklimaat wordt aangetast als gevolg van de vaststelling van het bestemmingsplan.

Inspraak

13. [appellant sub 2] betoogt dat de bewoners van het plangebied ten onrechte niet zijn uitgenodigd om over de ontwikkelingen mee te denken. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is door de raad genomen, terwijl de subcommissie bestemmingsplannen niet heeft geadviseerd over het deel van de zienswijze dat betrekking heeft op de verdichting van de woningbouw en de cruisevaart.

13.1. De Afdeling stelt vast dat het bestemmingsplan in overeenstemming met de Wro en met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb is vastgesteld. Deze wetten verplichten niet tot het voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan doorlopen van een participatietraject of om omwonenden, zoals [appellant sub 2], te laten meedenken. Wat [appellant sub 2] aanvoert over de subcommissie is niet relevant. Dit kan niet raken aan de rechtmatigheid van het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van de raad.

Het betoog slaagt niet.

Behoefte

14. [appellant sub 2] betoogt dat er geen vraag is naar het type woningen dat het plan mogelijk maakt. Zij voert aan dat er voornamelijk een tekort aan woningen is in de lagere prijssegmenten, terwijl het bouwprogramma op de Wilhelminapier in het algemeen en in De Sax (Philadelphia-Havana) in het bijzonder voor 90 procent bestaat uit zeer kleine woningen in het hogere segment. Zij vindt het programma te conjunctuurgericht. Het leunt te veel op de huidige situatie in de bouwsector en woningmarkt, zoals de vermeende vraag naar kleine studio's/microwoningen, waarvan de levensbestendigheid twijfelachtig is. De focus op de woningbouw vooral in het hogere- en middensegment strookt niet met de daadwerkelijke woonbehoeftes van de meeste Rotterdamse inwoners enerzijds, en met de hoge eisen van de vermogende groepen anderzijds. Dit kan leiden tot leegstand, zo betoogt [appellant sub 2].

14.1. De raad heeft toegelicht dat in het bestemmingsplan niet is geregeld welk type woningen er mogen komen en dat er alleen voor De Sax een concreet bouwplan ligt. Het bestemmingsplan maakt ongeveer 2.300 woningen mogelijk. De gemeente Rotterdam kent een bouwopdracht van 50.000 woningen tot 2030, die onder meer via inbreidlocaties in verstedelijkt binnengebied gerealiseerd wordt. Volgens de raad staat de noodzaak en de behoefte aan de woningen hiermee vast. Daarnaast is na overleg met projectontwikkelaar [partij] afgesproken om 669 huurappartementen te realiseren in De Sax, waarvan 108 in middenhuur. De woninggrootte van de huurappartementen is weliswaar met gemiddeld ongeveer 42 m² kleiner dan de eis van gemiddeld 50 m² die in het Actieplan Middenhuur staat, maar dit wordt gecompenseerd door een ruim aanbod van gemeenschappelijke ruimten en een lagere aanvangshuur. Volgens de raad past het programma daarmee binnen de beoogde doelstellingen van het Actieplan. [partij] heeft daaraan toegevoegd dat een ander deel van de woningen wel past in het Actieplan en dat in de Havanatoren ongeveer 470 huurwoningen zijn voorzien met een gemiddeld oppervlakte van ongeveer 71 m². De [partij] is overtuigd van de afzetbaarheid van het woonprogramma en stelt dat beleggers erg geïnteresseerd zijn in het bouwproject De Sax.

14.2. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] aanvoert, geen aanleiding om te twijfelen aan het door de raad gestelde over de behoefte aan de voorziene appartementen. Vaststaat dat Rotterdam op stadsniveau grote behoefte heeft aan woningen, wat door [appellant sub 2] ook niet is bestreden, zodat de vrees voor leegstand van [appellant sub 2] ongegrond is.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer en parkeren

15. [appellant sub 2] betoogt dat de verkeersintensiteit op de Wilhelminapier, in het bijzonder op de pols van de pier, te hoog is. Verdere toename leidt tot onacceptabele risico's, tenzij er oplossingen komen. Het bestemmingsplan bevat geen deugdelijk verkeerskundig onderzoek. In ieder geval is het niet gebaseerd op een goede analyse van de huidige verkeerssituatie, met name op het punt van doorstroming op de pols van de pier. Te sterke verdichting in combinatie met beperkte bereikbaarheid en slechte ontsluiting is vragen om problemen. [appellant sub 2] voorziet problemen door de verdere intensivering van het gebruik van dit gebied, door toename van het aantal verkeersbewegingen van allerlei vervoersvormen, verkeersopstoppen en de daarmee samenhangende hinder. Daarnaast zijn berekeningen van de toename van de verkeersintensiteit gebaseerd op de verkeerde referentiesituatie. In werkelijkheid is de verkeersdrukte veel groter. In de praktijk is gebleken dat het aantal verkeersbewegingen van alle vervoersvormen (gemotoriseerd en niet gemotoriseerd) op de Wilhelminapier de afgelopen jaren buitenproportioneel is toegenomen. Dit is al jaren een grote bron van overlast en ergernis voor bewoners en bezoekers van de pier. [appellant sub

2] wijst erop dat de Wilhelminapier een schiereiland is met beperkte ontsluitingsmogelijkheden. Het plan zal volgens [appellant sub 2] leiden tot wegblokkades door afwezigheid van uitwijkmogelijkheden. [appellant sub 2] heeft een aantal kritiekpunten geuit op het door de raad overgelegde onderzoeksrapport van Sweco van 15 maart 2023. Volgens [appellant sub 2] is een aantal aannames niet correct. Zij stelt dat in tabel 3.5 ten onrechte alleen woningen en arbeidsplaatsen zijn meegenomen en niet de bezoekers van de pier. De in het rapport genoemde verkeersgeneratie komt niet met de werkelijkheid overeen. Er is geen rekening gehouden met de toekomstige ontwikkelingen in de Rijnhaven. Fietzers komen in werkelijkheid in lange rijen te staan en moeten vechten om ruimte en auto's staan lang vast voor de verkeerslichten. Tot slot stelt zij dat in het rapport ten onrechte geen rekening is gehouden met een toename van de cruisevaart.

15.1. De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 4.3.8 van de plantoelichting is vermeld dat ten behoeve van de voorgenomen ontwikkelingen verkeerskundig onderzoek is uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat realisatie van de bouwplannen in de zogenaamde 'worstcase'-situatie op een gemiddelde weekdag leidt tot een verkeersgeneratie van 15.700 motorvoertuigen per etmaal (mvt/etm) voor het schiereiland Wilhelminapier. In de huidige situatie is sprake van een verkeersgeneratie van 13.400 mvt/etm. Door de voorgenomen ontwikkelingen neemt het aantal motorvoertuigbewegingen per etmaal voor een gemiddelde weekdag op dit deel van het wegennet dus met ongeveer 2.300 toe. Deze toename is vooral merkbaar op de Wilhelminakade aan het begin van de Wilhelminapier, zo staat in de plantoelichting.

15.2. Daarnaast heeft de raad het onderzoeksrapport "Wilhelminaplein Rotterdam Verkeersafwikkeling 2030" van Sweco van 15 maart 2023 overgelegd. Hierin is vermeld dat de mobiliteitstransitie, zoals verwoord in het beleidsdocument "Rotterdamse Mobiliteits Aanpak" van februari 2020, zorgt voor een verkeersreductie op het Wilhelminaplein in 2030 ten opzichte van de huidige situatie. Dit is het geval, ondanks de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt. Met de mobiliteitstransitie wordt een lager aandeel autogebruik en een hoger aandeel fiets- en OV-gebruik nagestreefd. Hierbij is het streven erop gericht om het aantal korte autoritten en het autoverkeer dat de stad doorkruist terug te dringen. Uit het onderzoeksrapport van Sweco volgt dat er in 2030 zonder de mobiliteitstransitie onacceptabele knelpunten ontstaan voor het autoverkeer. In dat geval is een tweede linksaffer (tweede opstelvlak) op de Wilhelminapier ter hoogte van het Luxor-theater nodig om de Erasmusbrug op te kunnen gaan.

15.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich wat de verkeersaspecten betreft op het standpunt heeft mogen stellen dat het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De raad heeft te kennen gegeven dat de door Sweco geadviseerde tweede linksaffer er sowieso komt, ongeacht of de mobiliteitstransitie succesvol is. Ook is niet gebleken van onjuistheid of onvolledigheid of van een onzorgvuldige totstandkoming van het rapport van Sweco. Wat betreft het door [appellant sub 2] gestelde over bezoekers van de pier is op de zitting door de raad toegelicht dat hiermee rekening is gehouden in de verkeersmodellen. Ook zijn de toekomstige ontwikkelingen in de Rijnhaven meegenomen in de modellen als actuele autonome ontwikkeling. Over de effecten van de cruisevaart heeft de raad uiteengezet dat een toename van het aantal cruises geen invloed heeft op de verkeersgeneratie. Dit is het geval omdat een verkeersaantrekkende werking door de cruisevaart teniet wordt gedaan door verkeersbeperkende maatregelen op cruisedagen.

De conclusie is dat wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd over verkeer, geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan door de raad is genomen in strijd met het recht.

Het betoog slaagt niet.

16. [appellant sub 2] betoogt dat het zogenaamde geavanceerde parkeersysteem, waarbij een parkeerlift de auto naar een vak brengt, dat ten behoeve van het parkeren voor de bewoners van De Sax is voorzien, niet voldoet aan de uitgangspunten van de Strategie Laadinfrastructuur 2021-2030 van de gemeente Rotterdam. Volgens [appellant sub 2] bestaan er voor zulke parkeersystemen namelijk geen oplaadsystemen en als deze wel bestaan zouden deze waarschijnlijk niet goedgekeurd worden door de brandweer. Het gevolg hiervan is dat bewoners van De Sax bij openbare laadpunten moeten laden, maar die kunnen, zeker na realisering van de locatie Chicago, niet meer in de nabijheid worden gevonden. Dit maakt elektrisch rijden voor deze bewoners vrijwel onmogelijk, terwijl enkele jaren na de oplevering geen nieuwe auto's op fossiele brandstoffen meer verkocht mogen worden, zo betoogt [appellant sub 2].

16.1. [partij] heeft toegelicht dat, anders dan [appellant sub 2] stelt, wel elektrische auto's kunnen worden opgeladen in het beoogde parkeersysteem en dat het systeem aan de wettelijke eisen voldoet. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de toelichting van [partij]. [appellant sub 2] heeft verder ook niet bestreden dat het systeem aan de wettelijke eisen voldoet.

Het betoog slaagt niet.

Geluid

- Geluidkaarten van de "Atlas Leefomgeving"

17. [appellant sub 2] wijst op de geluidkaarten van de "Atlas Leefomgeving" van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM). Volgens haar blijkt daaruit dat de daadwerkelijke geluidbelasting hoger en langduriger is dan in het door dBvision opgestelde rapport "Bestemmingsplan Kop van Zuid. Akoestisch onderzoek geluid op gevels" van 28 juli 2021 (hierna: het geluidonderzoek) is aangegeven. Het geluid-niveau op de Wilhelminapier en rondom het gebouw "Leidsche Veem" is namelijk hoger dan de maximaal toegestane waarde voor woningen, zo brengt [appellant sub 2] naar voren.

17.1. In het kader van de bestemmingsplanprocedure is door dBvision het geluidonderzoek opgesteld. Dat volgens de geluidkaarten van de "Atlas Leefomgeving" de geluidbelasting op het gebouw "Leidsche Veem" hoger zou zijn dan in het geluidonderzoek is berekend, wat daarvan ook zij, maakt niet dat de raad het geluidonderzoek daarom niet aan het plan ten grondslag heeft mogen leggen. In dit verband wijst de Afdeling op het "voorbehoud" dat gemaakt wordt bij de (geluid-)kaarten van de "Atlas Leefomgeving". Daarin staat: "Let op: de kaart geeft alleen een globaal beeld van de hoeveelheid geluid in Nederland. Voor het toetsen van geluidniveaus aan de normen, bijvoorbeeld voor 'geluidbelasting op de gevel', is deze kaart niet geschikt."

Het betoog slaagt niet.

- Geluidoverlast

18. [appellant sub 2] vreest voor meer geluidoverlast als gevolg van de vaststelling van het plan. [appellant sub 2] wijst erop dat zij en de bewoners voor wie het beroep mede is ingesteld, wonen in een druk uitgaansgebied. Daarom had rekening moeten worden gehouden met het cumulatieve geluideffect en met piekgeluiden. [appellant sub 2] wijst erop dat langdurige blootstelling aan hoge geluidwaarden schadelijk is voor de gezondheid.

18.1. In het verweerschrift en op de zitting heeft de raad toegelicht dat voor de wegen rondom het gebouw "Leidsche Veem" een maximumsnelheid van 30 km/uur geldt, waardoor langs deze wegen geen geluidzones aanwezig zijn. Van cumulatie van geluidbronnen is, gelet op artikel 110f, derde lid, van de Wgh, volgens de raad daarom geen sprake. De raad heeft er ook op gewezen dat [appellant sub 2] in een sterk verstedelijkte omgeving woont en enige hinder inherent is aan het wonen in zo'n omgeving. De raad heeft zich daarom op het standpunt gesteld dat het plan geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor het akoestisch klimaat van [appellant sub 2].

18.2. [appellant sub 2] heeft het standpunt van de raad niet gemotiveerd bestreden. De verwijzing naar de feitelijke beleving is daarvoor onvoldoende. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor het akoestisch klimaat van [appellant sub 2].

Het betoog slaagt niet.

Luchtkwaliteit

- Ontwikkelingen waarin het plan voorziet

19. [appellant sub 2] betoogt dat de luchtkwaliteit als gevolg van het plan onaanvaardbaar verslechtert. [appellant sub 2] wijst erop dat sprake zal zijn van een toename van het verkeer. Waar het gebouw The Sax is voorzien, zullen frequent de grenswaarden worden overschreden vanwege het afremmend, stilstaand en optrekkend verkeer. Ook wijst [appellant sub 2] op het gebruik van de bovengrondse garagevoorziening en van de uitrit van deze garage tegenover het gebouw "Leidsche Veem". Een nader onderzoek naar de luchtkwaliteit, waarin de problemen voor de huidige bewoners worden meegenomen, en maatregelen ter bescherming en verbetering van de luchtkwaliteit kon daarom niet achterwege blijven, zo betoogt [appellant sub 2].

Voor zover voor het aspect luchtkwaliteit is uitgegaan van een tweezijdige ontsluiting waarvoor niet meer dan 3.000 woningen mogen worden gebouwd, betoogt [appellant sub 2] dat dit uitgangspunt onjuist is. Uitgegaan had moeten worden van een eenzijdige ontsluiting, omdat de Wilhelminapier twee eenrichtingswegen heeft.

19.1. Titel 5.2 van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm), het daarop gebaseerde Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) (hierna: Besluit NIBM) en de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) (hierna: Regeling NIBM) moeten bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, in acht worden genomen.

Uit artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm volgt dat de raad bij het vaststellen van een bestemmingsplan bij de beoordeling van het aspect luchtkwaliteit moet onderzoeken of het plan bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 van die wet een grenswaarde is opgenomen. Voor zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5, ook wel fijn stof genoemd) zijn in bijlage 2 van de Wm grenswaarden gesteld van 40 mg per m³ als jaargemiddelde concentratie fijn stof PM10 en 25 mg per m³ als jaargemiddelde concentratie fijn stof PM2,5. Voor stikstofdioxide is in deze bijlage de grenswaarde gesteld van 40 mg per m³ als jaargemiddelde concentratie.

Op grond van artikel 5.16, vierde lid, van de Wm en artikel 4 van het Besluit NIBM zijn in bijlage 3A van de Regeling NIBM categorieën van gevallen aangewezen waarin het

vaststellen van een bestemmingsplan in ieder geval niet in betekenende mate bijdraagt aan een verslechtering van de luchtkwaliteit, als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm. In bijlage 3A van de Regeling NIBM zijn woningbouwlocaties aangewezen, als zo'n locatie in geval van één ontsluitingsweg netto niet meer dan 1.500 nieuwe woningen omvat, of, in geval van twee ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling, netto niet meer dan 3.000 woningen omvat.

19.2. In het kader van de bestemmingsplanprocedure is de notitie "Luchtonderzoek ten behoeve van het bestemmingsplan Kop van Zuid" van 16 februari 2021 (hierna: het luchtonderzoek) opgesteld. Daarin is uitgegaan van een woningbouwlocatie met twee ontsluitingswegen, zodat de planontwikkeling valt onder de in bijlage 3A van de Regeling NIBM aangewezen gevallen. Daarover heeft de raad op de zitting toelicht dat het plangebied aan de noordelijke zijde wordt ontsloten door de Erasmusbrug en aan de zuidelijke zijde door de Posthumalaan en de Hillelaan. Uit paragraaf 5 van het luchtonderzoek volgt verder dat ongeveer 32% van het verkeer van/naar het schiereiland Kop van Zuid over de Posthumalaan en de Hillelaan rijdt. Het betoog dat de Wilhelminapier wordt ontsloten door twee eenrichtingswegen maakt het voorgaande niet anders, omdat moet worden gekeken naar de locatie als geheel en niet alleen naar de Wilhelminapier gelet op de definities van "ontsluitingsinfrastructuur" en "woningbouwlocatie" in artikel 1, eerste lid, van het Besluit NIBM. Gelet hierop ziet de Afdeling in wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad niet heeft mogen uitgaan van een woningbouwlocatie met twee ontsluitingswegen als is bedoeld in bijlage 3A van de Regeling NIBM.

19.3. In het luchtonderzoek is geconcludeerd dat de ontwikkelingen waarin het plan voorziet, niet in betekenende mate bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm. De raad heeft zich onder verwijzing naar het luchtonderzoek op het standpunt gesteld dat de effecten van de ontwikkelingen die het plan in dit geval mogelijk maakt, beneden het effect blijven van de in bijlage 3A bij de Regeling NIBM aangewezen categorie woningbouwlocaties, en dat de vaststelling van het plan daarom niet in betekenende mate bijdraagt als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm.

19.4. In wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet van de uitkomsten van het luchtonderzoek heeft kunnen uitgaan. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de resultaten van dit onderzoek onjuist zijn of onjuist tot stand zijn gekomen. De raad heeft zich op grond van het luchtonderzoek op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet in betekenende mate bijdraagt als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm.

Omdat met de vaststelling van het plan is voldaan aan de wettelijke normering van luchtkwaliteit in de Wm, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling er in beginsel van kunnen uitgaan dat in zoverre sprake is van een goede ruimtelijke ordening. [appellant sub 2] heeft geen bijzondere, locatiespecifieke omstandigheden genoemd die de raad er in dit geval toe zouden nopen een nadere afweging over het aspect luchtkwaliteit te maken. Een nader onderzoek naar luchtkwaliteit en maatregelen ter bescherming en verbetering van de luchtkwaliteit konden daarom ook achterwege blijven.

Het betoog slaagt niet.

- Cruisevaart

20. [appellant sub 2] betoogt dat als gevolg van de cruisevaart en de daarbij horende

verkeersbewegingen de luchtkwaliteit onaanvaardbaar verslechtert. Volgens [appellant sub 2] is de conclusie dat de emissies van cruiseschepen zullen verminderen vanwege de aan te leggen walstroom, niet onderbouwd. Er zijn nog altijd cruiseschepen die geen gebruik zullen maken van de walstroom.

Het gehanteerde uitgangspunt dat 50 cruiseschepen per jaar aanmeren, is volgens [appellant sub 2] onjuist. In 2019, het pre-pandemiejaar, meerden namelijk meer dan 100 cruiseschepen aan. Rekening had moet worden gehouden met de jaarlijkse cruisecalls.

Daarnaast wijst [appellant sub 2] erop dat cruiseschepen gebruik maken van walstroom, wat duur is om aan te leggen. Om de investering terug te verdienen is het voor de gemeente Rotterdam van belang dat veel cruiseschepen van de walstroom gebruik zullen maken. Dit betekent dat meer dan 50 cruiseschepen per jaar zullen aanmeren.

Volgens [appellant sub 2] zijn de luchtkwaliteitsmetingen gebaseerd op rekenmodellen in combinatie met een beperkt aantal meetpunten. Gemeten had moeten worden tot een hoogte van 140 m, omdat op deze hoogte ook mensen zullen wonen.

20.1. Hoewel het bestemmingsplan niet voorziet in de toename van cruisevaart, zoals hiervoor onder 5 is overwogen, is volgens paragraaf 6.5.1 van de plantoelichting in het kader van een goede ruimtelijke ordening wel aandacht besteed aan de effecten van de cruisevaart op de luchtkwaliteit. Er worden namelijk woningen mogelijk gemaakt op een korte afstand van de aangemeerde cruiseschepen.

20.2. Zoals hiervoor onder 19.2 is vermeld, is in het kader van de bestemmingsplanprocedure een onderzoek naar de luchtkwaliteit opgesteld. Naar aanleiding van de beroepsgronden over de effecten van de cruisevaart op de luchtkwaliteit, heeft de raad Antea Group gevraagd een aanvullend onderzoek te verrichten. Antea Group heeft daarom op 5 juli 2022 de memo "Bestemmingsplan Kop van Zuid - luchtkwaliteit" (hierna: de memo luchtkwaliteit) opgesteld. Daarin is uitgegaan van het huidige aantal cruiseschepen dat per jaar aanmeert, zoals de raad op de zitting heeft aangegeven en welk aantal door [appellant sub 2] niet is bestreden. Gelet hierop ziet de Afdeling in wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd, geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad daarom niet heeft mogen uitgaan van de memo luchtkwaliteit.

20.3. In de memo luchtkwaliteit staat dat binnen het deelgebied Wilhelminapier de maximale concentratie stikstofdioxide 20,0 mg per m³ bedraagt. De maximale concentratie fijn stof PM10 bedraagt 16,4 mg per m³ en de maximale concentratie fijn stof PM2,5 8,4 mg per m³. Geconcludeerd wordt dat de cruisevaart niet leidt tot een overschrijding van een in bijlage 2 van de Wm opgenomen grenswaarde, als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder a, van de Wm. Opgemerkt wordt dat de Cruise Port Rotterdam zal worden voorzien van walstroom, waardoor emissies komen te vervallen ten gevolge van het aangemeerd liggen. Momenteel zal ongeveer 65% van het totale aanbod cruiseschepen hiervan gebruikmaken. Dit percentage zal oplopen tot ongeveer 90% in 2030. De raad heeft zich onder verwijzing naar de memo luchtkwaliteit op het standpunt gesteld dat de cruisevaart niet leidt tot een overschrijding van een in bijlage 2 van de Wm opgenomen grenswaarde, als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder a, van de Wm.

20.4. In wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet van de uitkomsten van de memo luchtkwaliteit heeft kunnen uitgaan. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de resultaten van die memo onjuist zijn of onjuist tot stand zijn gekomen. De raad heeft zich op grond van de memo luchtkwaliteit op het standpunt kunnen stellen dat de cruisevaart niet leidt tot een overschrijding van een in bijlage 2 van de Wm opgenomen grenswaarde, als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder a,

van de Wm.

20.5. Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat in het rekenmodel had moeten worden gemeten tot een hoogte van 140 m vanwege de voorziene hoogbouw, richt zij zich op de luchtkwaliteit voor de nieuwe bewoners van de woontoren Baltimore. Artikel 8:69a van de Awb staat eraan in de weg dat het bestreden besluit hierom wordt vernietigd. Gelet op dit artikel kan [appellant sub 2] namelijk niet opkomen voor het belang van andere omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van hun woningen. De Afdeling komt daarom niet toe aan een inhoudelijke bespreking van deze grond.

Het betoog slaagt niet.

- WHO

21. [appellant sub 2] wijst erop dat uit de door het RIVM gemeten gemiddelden volgt dat de waarden voor stikstofdioxide en fijn stof hoger zijn dan de advieswaarden van de World Health Organization (hierna: de WHO).

21.1. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3910](#), onder 40.2, overweegt de Afdeling dat de WHO-advieswaarden geen dwingende status hebben. De Afdeling ziet ook geen reden om deze advieswaarden aan te merken als een ieder verbindende verdragsbepalingen in de zin van artikel 94 van de Grondwet. Gelet hierop en op de omstandigheid dat de raad op de zitting heeft toegelicht dat hij zich niet heeft gebonden aan de WHO-advieswaarden, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de vaststelling van het plan de door de WHO aanbevolen maximale waarden voor luchtkwaliteit had moeten hanteren.

Het betoog slaagt niet.

Stikstof

22. [appellant sub 2] betoogt dat ten onrechte is geconcludeerd dat de aanleg- en gebruiksfase niet leidt tot een aantasting van Natura 2000-gebieden. In de "Voortoets Natura 2000. Bestemmingsplan Kop van Zuid" van 4 maart 2021 is op een onjuiste wijze rekening gehouden met de stikstofemissie door het verkeer. Niet kon worden uitgegaan van de 5 km-grens, gelet op het oordeel daarover in de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:105](#). Er kunnen daarom geen definitieve conclusies worden getrokken over de invloed van het verkeer op een grotere afstand dan 5 km op de omliggende Natura 2000-gebieden, aldus [appellant sub 2].

22.1. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste zich verzet tegen vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond.

22.2. [appellant sub 2] beroept zich op de normen die zijn neergelegd in bepalingen van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb).

Uit de overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#) (hierna: de overzichtsuitspraak), onder 10.51, volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Het belang van [appellant sub 2] is gelegen in het behoud van een goede kwaliteit van haar

leefomgeving. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 2] woont op een afstand van ongeveer 10 km van de Natura 2000-gebieden "Solleveld & Kapittelduinen", "Oude Maas", "Westduinpark & Wapendal", "Nieuwkoopse Plassen & De Haeck" en "Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein", die in de wijde omgeving van het plangebied zijn gelegen. Gelet op deze grote afstand maken de hiervoor genoemde Natura 2000-gebieden geen deel uit van de leefomgeving van [appellant sub 2]. De normen in de Wnb over de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied strekken daarom kennelijk niet tot bescherming van haar belang.

Gelet op het voorgaande staat het relativiteitsvereiste in de weg aan een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vanwege de beroepsgrond over stikstof. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet bespreken.

Bezonning

23. [appellant sub 2] betoogt dat sprake zal zijn van een nog slechtere bezonning bij haar woning en de woningen van de bewoners namens wie het beroep mede is ingesteld, als gevolg van de vaststelling van het plan. Alleen verwijzen naar de Hoogbouwvisie Rotterdam 2019 vormt geen deugdelijke onderbouwing.

Volgens [appellant sub 2] is de raad bij het bepalen van de effecten van het plan op de bezonning van de woningen van onjuiste uitgangspunten uitgegaan. Er wordt alleen maar een vergelijking gemaakt tussen het bestreden plan en het vorige plan "1e herziening Kop van Zuid". De huidige feitelijke situatie had ook moeten worden bekeken. Ook had rekening moeten worden gehouden met de effecten van alle nieuwbouw op de Kop van Zuid, zoals de toren Boston, en de ontwikkeling van het gebied Rijnhaven.

Daarnaast is de raad bij het bepalen van de effecten van het plan op de bezonning volgens [appellant sub 2] niet uitgegaan van de juiste verhoudingen van de torens van The Sax. De keuze van de plaatsen en de aantallen meetpunten is ook onjuist. Bij sommige meetpunten kan onmogelijk een schaduwvorming door The Sax ontstaan. Gelet hierop is het percentage relatief klein van het aantal woningen waar de bezonning verslechtert, waardoor een vertroebeld beeld ontstaat. Het plaatsen van de meetpunten op de onderste woonlaag geeft volgens [appellant sub 2] bovendien een vertekend beeld vanwege de voorziene loopbrug van The Sax.

23.1. De Afdeling overweegt dat voor de bezonning van woningen geen wettelijke normen bestaan. Dit neemt niet weg dat in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan een afweging moet plaatsvinden van alle bij het gebruik van de gronden betrokken belangen, waaronder het belang van omwonenden bij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

23.2. Omdat er in Rotterdam behoefte was aan gemeentelijk beleid dat onduidelijkheid wegneemt over hoe de bezonning van woningen wordt getoetst, heeft de raad op 28 september 2021 het afwegingskader bezonning vastgesteld. Het afwegingskader bevat 3 stappen:

"Stap 1

In een eerste stap wordt bekeken of de toetspunten in de omgeving van de nieuwbouw op 21 september in de oorspronkelijke situatie (dus zonder de nieuwbouw) minimaal 2 uur zon hebben. Wanneer alle toetspunten op 21 september minimaal 2 uren zon op de gevels blijven houden na realisatie van het voorgestelde bouwplan, voldoet het bouwplan. Er hoeven dan geen aanvullende onderzoeken t.a.v. bezonning te worden gedaan.

[...]

Stap 2

Indien er toetspunten zijn die niet voldoen aan de bovenstaande eis t.a.v. bezonning, moet er nader onderzoek gedaan worden met meer specialistische berekeningen. Zijn er toetspunten na realisatie van het nieuwbouwplan die minder dan 2 uur zon op de gevels krijgen (gevels bij elkaar opgeteld) kan een nieuwbouwplan toch gerealiseerd worden als het een afname van minder dan 15% afname van de bezonningsduur betreft ten opzichte van de bestaande situatie.

[...]

Stap 3

Is de bezonningsafname groter dan 15% ten opzichte van de bestaande situatie wordt er een afweging gemaakt of de voordelen van het nieuwbouwplan opwegen tegen de afname van bezonning van bestaande woningen. Daarbij moet deze afname afgewogen worden tegen de belangen van de nieuwbouw. Hierbij gaat het over een 'proportionele afweging', een 'verdichtingsafweging' en een 'typologische afweging'."

23.3. Bij de voorbereiding van het plan is getoetst aan het afwegingskader. De resultaten van deze toetsing zijn neergelegd in het op 22 oktober 2021 opgestelde document "De Sax. Philadelphia & Havana. Zonstudie" (hierna: de bezonningsstudie). Daarbij is niet uitgegaan van de maximale planologische bouw mogelijkheden. De raad heeft het besluit op dit punt dan ook niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

24. Als bijlagen VI en VII bij het verweerschrift heeft de raad een aanvullende bezonningsstudie overgelegd met het verzoek te bezien of de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand kunnen worden gelaten.

25. De Afdeling zal - gegeven deze aanvullende bezonningsstudie - hierna aan de hand van de beroepsgronden van [appellant sub 2] beoordelen of de rechtsgevolgen van het besluit van 11 november 2021 met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand kunnen blijven.

25.1. De raad heeft aangegeven dat wat betreft Baltimore, uit bijlage VI bij het verweerschrift volgt dat bij een vergelijking tussen het bestreden plan en het vorige plan "1e herziening Kop van Zuid" de duur van de bezonning op toetspunten 1 tot en met 7 varieert tussen de 4 uur en 5 minuten en 7 uur en 55 minuten. Wat betreft The Sax, volgt uit bijlage VII bij het verweerschrift dat bij een vergelijking tussen het bestreden plan en het vorige plan "1e herziening Kop van Zuid" de duur van de bezonning op de toetspunten 1 tot en met 6 varieert tussen de 3 uur en 6 minuten en 9 uur en 33 minuten. Bij toetspunt 7 bedraagt de duur van de bezonning weliswaar 25 minuten, maar er treedt geen verslechtering op ten opzichte van het vorige plan "1e herziening Kop van Zuid". Gelet hierop wordt volgens de raad ten aanzien van Baltimore en The Sax voldaan aan stappen 1 en 2 van het afwegingskader en hoeft niet aan stap 3 van dat kader te worden getoetst. Het plan leidt daarom niet tot een onaanvaardbare schaduwwerking, zo stelt de raad.

25.2. Het betoog van [appellant sub 2] dat ook in de aanvullende bezonningsstudie een vergelijking had moeten worden gemaakt tussen het bestreden plan en de feitelijke situatie,

volgt de Afdeling niet. Uit de drie stappen die behoren bij het afwegingskader, die hiervoor onder 23.2 zijn geciteerd, kan namelijk worden afgeleid dat een vergelijking moet worden gemaakt tussen het bestreden plan en het vorige plan. Ook hoefde geen rekening te worden gehouden met de effecten van alle nieuwbouw op de Kop van Zuid. Uit het afwegingskader volgt namelijk dat de drie stappen alleen worden toegepast bij de vaststelling van een bestemmingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van een bestemmingsplan, waarbij sprake is van nieuwbouw van hoge(re) gebouwen. Dit betekent dat alleen de gevolgen van het vastgestelde plan of het vergunde bouwplan moeten worden bekeken. In dat verband is van belang dat het vorige plan "1e herziening Kop van Zuid" al voorzag in nieuwbouw op de Kop van Zuid, zoals de toren Boston. Verder hoefde geen rekening te worden gehouden met de effecten van de ontwikkeling van het gebied Rijnhaven, omdat - zoals hierna onder 26.4 is overwogen - op de datum waarop het bestreden bestemmingsplan is vastgesteld nog geen bestemmingsplan voor het gebied Rijnhaven was vastgesteld.

Over het betoog dat bij het bepalen van de effecten van het plan op de bezonning niet is uitgegaan van de juiste verhoudingen van de torens van The Sax, overweegt de Afdeling dat - zoals hiervoor is vermeld - in de aanvullende bezonningsstudie is uitgegaan van de maximaal planologische mogelijkheden van The Sax. Uit het afwegingskader volgt verder dat de bezonning wordt bekeken op alle gevels met ramen van een woning. Daarbij geldt het midden van de buitengevel op 75 cm hoogte ten aanzien van het maaiveld als meetpunt. Ruimtes waar niet wordt gewoond, worden niet getoetst. Er wordt alleen gekeken naar de eerste woonlaag van een gebouw, zo volgt uit het afwegingskader. In de aanvullende bezonningsstudie is daar ook van uitgegaan.

De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad dit niet zo heeft kunnen doen. De verwijzing naar de voorziene loopbrug bij The Sax maakt dit niet anders, omdat er in de aanvullende bezonningsstudie van uit is gegaan dat deze loopbrug niet wordt gerealiseerd en er in zoverre is uitgegaan van een worst case-scenario.

Anders dan [appellant sub 2] veronderstelt, volgt uit het afwegingskader dat per toetspunt moet worden berekend wat de bezonningsafname procentueel bedraagt. Niet hoeft te worden berekend wat het percentage bedraagt van de toetspunten waar een bezonningsafname optreedt ten opzichte van het totaal aantal toetspunten.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd, geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad zich niet op de aanvullende bezonningsstudie heeft mogen baseren.

25.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich, gelet op de uitkomsten van de aanvullende bezonningsstudie, op het standpunt heeft mogen stellen dat ten aanzien van Baltimore en The Sax aan stappen 1 en 2 van het afwegingskader bezonning wordt voldaan. Hoewel de Afdeling voorstelbaar acht dat het woongenot van [appellant sub 2] afneemt door de verandering van de bezonning van de woningen, mocht de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt stellen dat het bestemmingsplan niet leidt tot een onaanvaardbare schaduwwerking.

Het betoog slaagt niet.

25.4. Gelet op het voorgaande staat het aspect bezonning niet in de weg aan het in stand laten van de rechtsgevolgen van het besluit van 11 november 2021.

Wind

26. [appellant sub 2] betoogt dat windoverlast al vaak voorkomt in de huidige situatie en dat het windklimaat als gevolg van het bestemmingsplan zal verslechteren. Door de te realiseren hoogbouw van de twee torens van The Sax in combinatie met de windblokkade door het Luxor Theater zullen nog sterkere windhozen en valwinden ontstaan, waardoor meer hinder zal ontstaan voor de gebruikers van het terras op de Prinsendam en voor de gebruikers van de woningen aan de Otto Reuchlinweg. De voorgestelde maatregelen zijn volgens [appellant sub 2] onvoldoende om een goed windklimaat te garanderen vanwege de beperkte overlevingskansen van de te planten bomen. De maatregelen houden bijvoorbeeld geen rekening met het feit dat deze bomen geen direct daglicht zullen ontvangen en op de wind zullen staan.

Volgens [appellant sub 2] is in het door Peutz opgestelde rapport "The Sax Rotterdam. Windklimaatonderzoek met behulp van de windtunnel." van 22 november 2021 (hierna: het windklimaatonderzoek) van onjuiste uitgangspunten uitgegaan. In het windklimaatonderzoek is er ten onrechte voor gekozen om op een hoogte van 1,75 m te meten. Er had gemeten moeten worden op de verblijfshoogte van de bestaande woningen in het gebouw "Leidsche Veem". De referentiehoogte van 60 m is volgens [appellant sub 2] ook onvoldoende gemotiveerd. Het gebied rondom Prinsendam, Otto Reuchlinweg, Antoine Platekade en De Monchyplein had daarnaast volgens [appellant sub 2] als "langdurig stilzitten" moeten worden bestempeld. De bewoners en gebruikers van het gebied, die bijvoorbeeld op een bankje of op het balkon zitten, hebben namelijk behoefte aan een goed windklimaat, zoals in de plantoelichting wordt bevestigd. In het windklimaatonderzoek zijn volgens [appellant sub 2] bovendien ten onrechte niet de effecten van de ontwikkeling van het gebied Rijnhaven doorgerekend.

Voor zover de raad een aanvullende planregel heeft opgesteld en de Afdeling heeft verzocht om op dat punt zelf in de zaak te voorzien, betoogt [appellant sub 2] dat zij zich niet kan vinden in deze aanvullende planregel. Zij kan zich niet verenigen met de omstandigheid dat het windklimaat moet voldoen aan kwaliteitsklasse D, omdat het hier gaat om een woon- en leefgebied. Er had voor een hogere windklasse moeten worden gekozen dan kwaliteitsklasse D, zo betoogt zij.

26.1. In het verweerschrift heeft de raad de Afdeling verzocht om zelf in de zaak te voorzien en overeenkomstig het voorstel in het verweerschrift de artikelen 4.6, 5.6, 6.6 en 7.6 met als opschrift "Nadere eisen" behorend bij de bestemmingen "Centrum - 2", "Centrum - 3", "Centrum - 4" en "Centrum - 5" aan de planregels toe te voegen. Op de zitting is vast komen te staan dat deze artikelen ondanks het opschrift "Nadere eisen" geen nadere eisen-regelingen maar bouwregels bevatten, waaraan bij toetsing van een bouwaanvraag moet worden voldaan. Het voorstel van de raad luidt als volgt:

"Windmaatregelen

- a. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen staat blijkens een rapportage vast dat sprake is van een acceptabel windklimaat, dat wil zeggen dat het windklimaat voldoet aan minimaal windklasse D op grond van NEN 8100;
- b. Indien blijkens de sub a genoemde rapportage (gebouw)maatregelen getroffen moeten worden om het sub a genoemde windklimaat te behalen, dienen die maatregelen te worden getroffen en in stand gehouden te worden."

Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit

heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit op dit punt genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

26.2. Omdat niet is gebleken dat belangen van derden zich ertegen verzetten dat de Afdeling met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op dit punt zelf in de zaak voorziet, kan het verzoek van de raad om dat te doen in beginsel worden ingewilligd. Maar dat kan pas als de beroepsgrond van [appellant sub 2] over wind voor het overige niet slaagt en er ook geen andere redenen zijn om van het zelf voorzien af te zien. Dit zal hierna worden beoordeeld. De Afdeling zal in de hierna volgende overweging uitgaan van de door de raad voorgestelde artikelen 4.6, 5.6, 6.6 en 7.6 behorend bij de bestemmingen "Centrum - 2", "Centrum - 3", "Centrum - 4" en "Centrum - 5". Daarbij zal de Afdeling er ook vanuit gaan dat deze artikelen, ondanks het opschrift "Nadere eisen", geen nadere eisen maar bouwregels bevatten, waaraan bij toetsing van een bouw aanvraag moet worden voldaan.

26.3. Als bijlage bij het verweerschrift heeft de raad het door Peutz opgestelde windklimaatonderzoek overgelegd. In dit onderzoek is aan de hand van de Nederlandse norm NEN 8100:2006 "windhinder en windgevaar in de gebouwde omgeving" (hierna: NEN 8100:2006) beoordeeld of sprake is van windhinder of windgevaar. In het windklimaatonderzoek wordt onder meer geconcludeerd dat de realisatie van de woontoren The Sax, zonder het toekomstige groenplan, op een aantal plaatsen een verslechtering van het windklimaat geeft. De volgende maatregelen in de openbare inrichting worden geadviseerd:

"1. Het herpositioneren van de twee groeneilanden op het De Monchyplein en het toevoegen van een viertal bladhoudende bomen in groenbakken aan de kant van Boston & Seattle.

2. Het plaatsen van voldoende bladhoudende bomen (in eventuele groenbakken) aan weerszijden van de Otto Reuchlinweg en de Edam straat.

3. Het verplaatsen van de commerciële entree aan de Otto Reuchlinweg, gelegen op de noordwest hoek van De Sax, naar het De Monchyplein.

4. Het gebruik van volwassen bladhoudende bomen en bladhoudende begroeiing."

De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het plan, gelet op het windklimaatonderzoek en de daarin voorgeschreven maatregelen die hij zal treffen, niet leidt tot een onaanvaardbaar windklimaat.

26.4. Over het meten op een hoogte van 1,75 m en de gehanteerde referentiehoogte van 60 m in het windklimaatonderzoek, overweegt de Afdeling als volgt. In paragraaf 2.5 van het windklimaatonderzoek is vermeld dat ten behoeve van het windtunnelonderzoek een 1:350 schaalmodel van de bouwplannen en de omgeving is vervaardigd. Uit paragraaf 2.6 van het windklimaatonderzoek volgt dat diverse meetpunten, waar de gemiddelde windsnelheden op loop- en verblijfsniveau zijn gemeten, zijn geplaatst op een hoogte van 1,75 m boven plaatselijk niveau. Vervolgens is per punt bekeken of dat kan worden gekwalificeerd als een doorloop- of slentergebied. Voor alle meetpunten zijn bij 12 verschillende windrichtingen windsnelheidscoëfficiënten bepaald. Met windsnelheidscoëfficiënten wordt de verhouding tussen de windsnelheden op loop- en verblijfsniveau en de windsnelheid op 60 m hoogte bedoeld. Met deze windsnelheidscoëfficiënten kan per windrichting worden bepaald bij welke snelheden op 60 m hoogte de kritische uurgemiddelde windsnelheden op de meetposities worden overschreden. Aan de hand van de windstatistiek voor het plangebied

wordt per windrichting de overschrijdingskans voor deze kritische windsnelheid bepaald. Daarbij wordt ook uitgegaan van een referentiehoogte van 60 m. Op de zitting heeft [partij] nog toegelicht dat NEN 8100:2006 een referentiehoogte van 60 m voorschrijft, omdat er gewerkt wordt met NPR 6097 "Toepassing van de statistiek van de uurgemiddelde snelheden voor Nederland". NPR 6097 geeft een rekenmethodiek voor het bepalen van het lokale windklimaat op een hoogte van 60 m. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd over het meten op een hoogte van 1,75 m en de gehanteerde referentiehoogte van 60 m in het windklimaatonderzoek geen reden om te oordelen dat de raad zich niet op het windklimaatonderzoek heeft mogen baseren. Uit paragraaf 3 van het windklimaatonderzoek volgt dat de in paragraaf 2.6 van dit onderzoek bedoelde meetpunten niet zijn beoordeeld als "langdurig stilzitten". 32 meetpunten zijn beoordeeld voor "slenteren", de overige meetpunten zijn voor "doorlopen" beoordeeld. Op de zitting heeft [partij] nog toegelicht dat er meerdere redenen zijn om voor de activiteitenklasse "slenteren" te kiezen, namelijk de seizoensgebondenheid van terrassen en balkons en de omstandigheid dat terrassen en balkons zijn ingericht met wind afremmende objecten. Gelet hierop en gelet op wat in paragraaf 2.6 van het windklimaatonderzoek is vermeld over de gehanteerde methode voor het windtunnelonderzoek, volgt de Afdeling niet het betoog van [appellant sub 2] dat het gebied rondom Prinsendam, Otto Reuchlinweg, Antoine Platekade en De Monchyplein als "langdurig stilzitten" had moeten worden beoordeeld.

Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat in het windklimaatonderzoek ten onrechte niet de effecten van de ontwikkeling van het gebied Rijnhaven zijn doorgerekend, overweegt de Afdeling dat dit niet hoefde. Op de datum waarop het bestreden bestemmingsplan is vastgesteld, was namelijk nog geen bestemmingsplan voor het gebied Rijnhaven vastgesteld. Dit betekent dat daarmee in het windklimaatonderzoek geen rekening hoefde te worden gehouden.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd, geen reden te oordelen dat de raad zich niet op het windklimaatonderzoek heeft mogen baseren.

26.5. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich, gelet op de uitkomsten van het windklimaatonderzoek, op het standpunt heeft mogen stellen dat het bestemmingsplan geen onaanvaardbaar windklimaat tot gevolg heeft. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat voor de gevolgen van windhinder waar het hier om gaat, geen wettelijke normen bestaan. De raad heeft, gelet op de aan hem toekomende beleidsruimte, kunnen uitgaan van kwaliteitsklasse D in de voorgestelde artikelen 4.6, 5.6, 6.6 en 7.6 behorend bij de bestemmingen "Centrum - 2", "Centrum - 3", "Centrum - 4" en "Centrum - 5". Daarbij heeft de raad het belang bij de realisatie van de woningen binnen het plangebied zwaarder mogen laten wegen dan het belang van [appellant sub 2] bij het realiseren van een windklimaat met een hogere kwaliteitsklasse dan klasse D. Op de zitting heeft de raad verder nog toegelicht dat kwaliteitsklasse D de ondergrens vormt en dat Peutz heeft aangegeven dat op een aantal plaatsen sprake is van een windklimaat met een hogere kwaliteitsklasse dan klasse D.

Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat de voorgestelde maatregelen onvoldoende zijn om een goed windklimaat te garanderen vanwege de overlevingskans van de te planten bomen, overweegt de Afdeling dat [partij] op de zitting heeft toegelicht dat de windremmende voorzieningen ook uit alternatieve maatregelen dan alleen bomen kunnen bestaan, zoals manshoge schermen of bakken met laag groen.

Het betoog slaagt niet.

Lichtvervuiling

27. [appellant sub 2] betoogt dat bij het bepalen van de functionele indeling van de plinten van The Sax het aspect lichtvervuiling niet is onderzocht en bij de vaststelling van het bestemmingsplan ook niet is meegenomen in de belangenafweging. Zij wijst erop dat zij nu al nadelige gevolgen ervaart van de KPN-toren. De lichtvervuiling zal verergeren door de plint en de lichtbrug van The Sax.

27.1. Gelet op de verbeelding en op artikel 6.2.2, onder a, van de planregels zal de maximale bouwhoogte van de linkertoren van The Sax 107 m en zal de maximale bouwhoogte van de rechtertoren van The Sax 180 m bedragen. De raad heeft in het verweerschrift toegelicht dat lichtbronnen binnen The Sax niet naar buiten zullen zijn gericht, dat aan de buitengevels van The Sax geen lichtbronnen zullen worden geplaatst en dat de infrastructuur in het gebied al is verlicht. Volgens de raad hoeft daarom geen grote mate van lichtbeïnvloeding als gevolg van het plan te worden verwacht.

De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan vanuit het oogpunt van lichtbeïnvloeding voor het woon- en leefklimaat van [appellant sub 2] geen onaanvaardbare gevolgen heeft. Daarbij acht zij van belang dat [appellant sub 2] in een stedelijke omgeving woont en enige hinder inherent is aan het wonen in zo'n omgeving. De exacte wijze van verlichting is bovendien een aspect dat ziet op de uitvoering van het bestemmingsplan. Uitvoeringsaspecten kunnen bij de beoordeling van het bestemmingsplan geen rol kan spelen.

Het betoog slaagt niet.

Hittestress

28. [appellant sub 2] betoogt dat als gevolg van de vaststelling van het plan de hittestress in het plangebied verder zal toenemen. Meer ruimte voor vergroening of een lagere dichtheid van de bebouwing had moeten worden overwogen.

28.1. De raad heeft op de zitting toegelicht dat hittestress een omstandigheid is die veelvoorkomend is in de binnenstad en niet zo bijzonder is dat het plan daarom niet vastgesteld had kunnen worden. De raad heeft er verder op de zitting op gewezen dat in het document "Rotterdams Weerwoord" allerlei maatregelen zijn opgenomen om de stad Rotterdam te verkoelen. Gelet hierop ziet de Afdeling in wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd, geen reden om te oordelen dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

Overstromingen

29. [appellant sub 2] wijst erop dat het plangebied een overstromingsgevoelig gebied betreft. Door de verdere verstedelijking van het plangebied zullen meer mensen worden blootgesteld aan veiligheidsrisico's. Dat is onverantwoord zonder nadere ruimtelijke veiligheidswaarborgen. Het bestemmingsplan voorziet niet in een oplossing op dit punt.

29.1. De Afdeling stelt vast dat op pagina 22 van het document "Gebiedsbestemmingsplan Kop van Zuid. Wateradvies" van april 2020 staat dat het plangebied weliswaar buitendijks is gelegen, maar dat door de doorgaans relatief hoge ligging van het buitendijks gebied de kans op grote waterdieptes relatief klein is. De kans op slachtoffers in het buitendijks gebied is dan ook gering. Bovendien wordt er in dit document op gewezen dat het overstromen van buitendijks gebied in het algemeen langzaam gaat en goed voorspelbaar is. De kans op

verdrinking is daardoor klein.

In paragraaf 5.3.5 van de plantoelichting is verder met behulp van een kaart een indicatie gegeven van de kwetsbaarheid voor wateroverlast van het plangebied. De waterdiepte ten opzichte van het maaiveld is weergegeven bij een hoogwatersituatie in het huidige klimaat met een terugkeertijd van 1/4.000 jaar. De gehanteerde waterhoogte is NAP +3,44 m. Uit de in paragraaf 5.3.5 van de plantoelichting opgenomen kaart volgt dat er op basis van de huidige maaiveldhoogtes bij maatgevende waterhoogtes van 1/4.000 jaar alleen op de kades water komt te staan.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

Uitvoeringsaspecten

30. [appellant sub 2] betoogt dat The Sax zal worden gebouwd op een zwakke bodem. Dit zal volgens [appellant sub 2] verzakking van het gebied rondom The Sax veroorzaken. De verantwoording van de verdere belasting van deze zwakke bodem wordt niet gegeven. De trilling door heiwerkzaamheden kan volgens [appellant sub 2] bovendien schadelijk zijn voor de bebouwing in de omliggende omgeving.

30.1. Het plan betreft de vaststelling van een ruimtelijke keuze. Wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd over de gevolgen van bouw- en heiwerkzaamheden heeft geen betrekking op die ruimtelijke keuze, maar op de uitvoering daarvan. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling maken uitvoeringsaspecten geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces over de ruimtelijke keuze en hoeven zij daarom niet te worden betrokken bij de vaststelling van het plan. De Afdeling verwijst bij wijze van voorbeeld naar haar uitspraak van 16 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:3019](#), onder 6.2. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd over de gevolgen van de bouw- en heiwerkzaamheden, geen bijzondere omstandigheden die aanleiding geven om tot een ander oordeel te komen.

Het betoog slaagt niet. Overigens heeft de raad in het verweerschrift en op de zitting toegelicht dat The Sax niet zal worden gebouwd op de eerste zandlaag, maar op de tweede zandlaag die op ongeveer 75 m diepte is gelegen en voldoende draagkrachtig is.

Stedenbouwkundige afweging The Sax

31. [appellant sub 2] betoogt dat onvoldoende is gemotiveerd waarom de raad de verhoging en verbreding van The Sax passend acht gelet op de locatie van The Sax en de negatieve effecten van de voorziene hoogbouw. De omstandigheid dat het vorige plan "1e herziening Kop van Zuid" al voorzag in hoogbouw op de locatie van The Sax maakt dit niet anders, omdat bij de vaststelling van een bestemmingsplan een nieuwe afweging moet worden gemaakt.

31.1. De raad heeft op de zitting toegelicht dat hij de mogelijkheid om hoogbouw te realiseren op de locatie van The Sax die het vorige plan "1e herziening Kop van Zuid" bood, wil behouden. In dat verband heeft de raad gewezen op de bijdrage die hij wil leveren aan de opgave om woningen toe te voegen aan de regionale woonmarkt. Gelet hierop en gelet op wat hiervoor is overwogen over de beroepsgronden van [appellant sub 2], ziet de Afdeling in wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad om die redenen het plan niet heeft kunnen vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

32. Gelet op wat is overwogen onder 23.3 en 26.1, is het beroep van [appellant sub 2] gegrond. Het besluit van 11 november 2021 moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb. Gelet op wat is overwogen onder 25.1 tot en met 25.4 ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 11 november 2021 met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb in stand te laten. Gelet op wat is overwogen onder 26.3 en 26.5 zal de Afdeling de artikelen 4.6, 5.6, 6.6 en 7.6 behorend bij de bestemmingen "Centrum - 2", "Centrum - 3", "Centrum - 4" en "Centrum - 5" zelf voorzienend vaststellen. Dit betekent dat het besluit van kracht blijft, onder toevoeging van de artikelen 4.6, 5.6, 6.6 en 7.6.

33. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

34. De raad hoeft geen proceskosten van [appellant sub 2] te vergoeden.

Het besluit hogere waarden

35. Ten behoeve van het bestemmingsplan "Kop van Zuid" heeft het college het besluit hogere waarden vastgesteld. Met dit besluit zijn voor de zes nieuwe woontorens Baltimore, Chicago, Leidsche Veem, Havana, Philadelphia en Wilhelminahof hogere waarden vastgesteld van maximaal 63 dB vanwege het wegverkeer.

[appellant sub 2] kan zich niet verenigen met het besluit hogere waarden. Het beroep van [appellant sub 2] is ingediend namens de personen die hiervoor onder 12 zijn vermeld.

36. [appellant sub 2] betoogt dat in het besluit hogere waarden ten onrechte staat dat het gebouw "Leidsche Veem" geluidluwe kanten kent. Dit is namelijk niet het geval.

Daarnaast betoogt [appellant sub 2] dat in de situatie waarin de voorkeursgrenswaarde wordt overschreden of de geluidbelasting toeneemt, aanvullend de binnenwaarde wordt toegepast binnen een geluidgevoelig gebouw.

Volgens [appellant sub 2] zijn verder onvoldoende geluidbeperkende maatregelen onderzocht. Alleen zijn namelijk het verminderen van verkeer, een snelheidsverlaging, stillere asfalttypes en het leggen van stillere tramrails bekeken. Ook had moeten worden gekeken naar het realiseren van groen en geluidabsorberende gevels. [appellant sub 2] vraagt zich af hoe de keuze van de mogelijke geluidbeperkende maatregelen tot stand is gekomen. De onderbouwing van de gemaakte keuzes ontbreekt volledig.

[appellant sub 2] betoogt tot slot dat het besluit hogere waarden is vastgesteld in strijd met het doel van de Omgevingswet, te weten het in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

36.1. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste zich verzet tegen de inhoudelijke bespreking van wat [appellant sub 2] aanvoert tegen het besluit hogere waarden.

36.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste, ligt in artikel 8:69a van de Awb besloten dat degene die vernietiging van

een besluit beoogt, zich in beginsel niet met succes kan beroepen op belangen van anderen (uitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 6.4).

Het besluit hogere waarden ziet op de vaststelling van hogere waarden voor de geluidbelasting van de zes te realiseren woontorens, op grond van de Wgh. De regeling in de Wgh strekt ertoe dat bij besluit wordt vastgesteld welke geluidbelasting - na het zo mogelijk treffen van maatregelen - bij de te bouwen woningen vanwege de weg maximaal mag optreden. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 11 november 2020, onder 10.93 en 10.94, strekt de regeling daarmee tot bescherming van de bewoners van de te bouwen woningen.

[appellant sub 2] en de bewoners voor wie het beroep mede is ingesteld, zijn geen eigenaar van één van de te bouwen woningen in de woontorens en ook is niet gebleken van concrete interesse in de koop en/of bewoning van een van deze woningen. Onder deze omstandigheden strekt de regeling van de Wgh naar het oordeel van de Afdeling kennelijk niet tot bescherming van haar belang.

Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat onvoldoende geluidbeperkende maatregelen zijn onderzocht en dat onduidelijk is hoe de keuze van de mogelijke geluidbeperkende maatregelen tot stand is gekomen, maakt dat oordeel niet anders. De betrokken regeling in de Wgh strekt, zoals hiervoor werd overwogen, tot bescherming van de bewoners van de te bouwen woningen.

Wat [appellant sub 2] aanvoert tegen het besluit hogere waarden, kan gelet op het voorgaande niet leiden tot de vernietiging van dat besluit. Daarom ziet de Afdeling af van een inhoudelijke bespreking van het beroep.

37. Het beroep van [appellant sub 2] is ongegrond.

38. Het college hoeft geen proceskosten van [appellant sub 2] te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Pathé Theatres B.V. tegen het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 11 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kop van Zuid" ongegrond;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 11 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kop van Zuid" gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 11 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kop van Zuid";

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 11 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kop van Zuid" in stand blijven;

V. bepaalt voor de planregels dat:

- de opschriften van de artikelen 4.6, 5.6, 6.6 en 7.6 komen te luiden: "Bouwregels";
- de artikelen 4.6, 5.6, 6.6 en 7.6 komen te luiden:

"Windmaatregelen

a. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen staat blijkens een rapportage vast dat sprake is van een acceptabel windklimaat, dat wil zeggen dat het windklimaat voldoet aan minimaal windklasse D op grond van NEN 8100;

b. Indien blijkens de sub a genoemde rapportage (gebouw)maatregelen getroffen moeten worden om het sub a genoemde windklimaat te behalen, dienen die maatregelen te worden getroffen en in stand gehouden te worden.";

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 11 november 2021 voor zover het betreft de artikelen 4.6, 5.6, 6.6 en 7.6;

VII. draagt de raad van de gemeente Rotterdam op om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III tot en met VI worden verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VIII. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam van 28 oktober 2021, waarbij ten behoeve van het bestemmingsplan "Kop van Zuid" hogere geluidgrenswaarden zijn vastgesteld, ongegrond;

IX. gelast dat de raad van de gemeente Rotterdam aan [appellant sub 2] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. N. Janse, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Janse
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 augustus 2023

855-926

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Crisis- en herstelwet

Artikel 1.6a

Na afloop van de termijn voor het instellen van beroep kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

Wet geluidhinder

Artikel 110f

[...]

3. Het eerste en tweede lid zijn uitsluitend van toepassing indien voor een woning, ander geluidgevoelig gebouw of geluidgevoelig terrein:

a. een hogere waarde zal worden vastgesteld, en

b. voor dezelfde woning, ander geluidgevoelig gebouw of geluidgevoelig terrein, de geluidsbelasting, vanwege tenminste een andere geluidsbron als bedoeld in het eerste lid, in de toekomstige situatie de voorkeurswaarde overschrijdt.

[...]

Wet milieubeheer

Artikel 5.16

1. Bestuursorganen maken bij de uitoefening van een in het tweede lid bedoelde bevoegdheid of toepassing van een daar bedoeld wettelijk voorschrift, welke uitoefening of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, gebruik van een of meer van de volgende gronden en maken daarbij aannemelijk:

a. dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet leidt tot het overschrijden, of tot het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde;

[...]

c. dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 een grenswaarde is opgenomen;

[...]

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent het in betekenende mate bijdragen als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder c, waaronder begrepen het aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval al dan niet in betekenende mate bijdragen in de daar bedoelde zin.

[...]

Bijlage 2 van de Wm

[...]

Voorschrift 2.1

1. Voor stikstofdioxide gelden de volgende grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens:

[...]

b. 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie, uiterlijk op 1 januari 2010.

[...]

Voorschrift 4.1

Voor zwevende deeltjes (PM₁₀) gelden de volgende grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens:

a. 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie;

[...]

Voorschrift 4.4

1. Voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}) geldt met ingang van 1 januari 2015 de volgende grenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens: 25 microgram per m³, gedefinieerd als jaargemiddelde concentratie.

[...]

Besluit NIBM

Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop berustend bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

ontsluitingsinfrastructuur: infrastructuur, voor zover deze geheel of hoofdzakelijk wordt of zal worden gebruikt voor de ontsluiting van een bedrijfslocatie, inrichting, kantoorlocatie, woningbouwlocatie of andere locatie;

[...]

woningbouwlocatie: locatie, bestemd voor woningbouw, met inbegrip van de bijbehorende ontsluitingsinfrastructuur.

Artikel 4

1. Bij ministeriële regeling kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften in ieder geval niet in betekenende mate bijdraagt.

2. De aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, kan onder meer betrekking hebben op de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften met betrekking tot een of meer daarbij genoemde categorieën van:

a. inrichtingen;

b. infrastructuur;

c. kantoorlocaties;

d. woningbouwlocaties.

3. Bij de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, kunnen voor daarbij genoemde categorieën van gevallen nadere begrenzingsen worden gegeven en kan de aanwijzing afhankelijk worden gesteld van de aanwezigheid van daarbij genoemde voorzieningen of de uitvoering van

daarbij genoemde maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, dan wel van daarbij genoemde omstandigheden of voorwaarden.

4. Ten aanzien van de vaststelling van een ministeriële regeling als bedoeld in het eerste lid zijn de artikelen 2 en 3 van overeenkomstige toepassing.

Regeling NIBM

Bijlage 3a

[...]

Voorschrift 3A.2 (Woningbouwlocaties)

Aangewezen ingevolge artikel 4, eerste lid, worden woningbouwlocaties, indien een dergelijke locatie, in geval van één ontsluitingsweg, netto niet meer dan 1500 nieuwe woningen omvat, dan wel, in geval van twee ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling, netto niet meer dan 3000 woningen omvat.

[...]

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.6

1. Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

[...]

f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

[...]