

Aan de Gemeenteraad van Utrecht
Stadsplateau 1
3521 AZ UTRECHT

Betreft: Uitleg uitspraak Raad van State inzake bestemmingsplan
Beurskwartier 1 (ECLI:NL:RVS:2026:207)
Ons kenmerk: JvH/mv/0032026
Datum: 20 januari 2026

Geachte leden van de Gemeenteraad,

Op 14 januari 2026 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (“RvS”) einduitspraak gedaan in het beroep tegen het besluit van de gemeenteraad Utrecht van 27 maart 2025 tot de gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan “Beurskwartier 1”. Op 27 november 2024 wees de RvS al een tussenuitspraak. De uitspraken van de RvS maken duidelijk dat de gemeentelijke planvorming rond het bestemmingsplan “Beurskwartier 1” op meerdere punten tekortkomingen kende.

Aanleiding: doel van deze brief

In de (concept) raadsbrief zoals gepubliceerd op 19 januari 2026 op de einduitspraak en uitlatingen op bijvoorbeeld social media wordt gesteld dat “het overgrote deel van de ingediende zienswijzen en beroepen ongegrond is verklaard” en dat alleen de onderdelen over cumulatief geluid gegrond zijn bevonden, “maar deze zijn direct en volledig hersteld zoals door de gemeenteraad was voorgesteld”. Dit geeft helaas niet alleen een onvolledig, maar ook een onjuist beeld van de einduitspraak (niet alleen naar de gemeenteraad, maar ook naar derde partijen, zoals ontwikkelaars en toekomstige bewoners). Om misverstanden te voorkomen, hecht Jaarbeurs eraan met deze brief de uitspraken van de RvS nader te duiden en van een toelichting te voorzien.

Tussen- en einduitspraak: beroep van Jaarbeurs twee keer gegrond.

In de tussenuitspraak zijn Jaarbeurs en andere klagers al op meerdere punten in het gelijk gesteld. De RvS heeft de beroepen gegrond verklaard en het besluit van de gemeenteraad van 25 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan ‘Beurskwartier 1’ is toen vernietigd.

Na de tussenuitspraak van 2024 heeft de gemeenteraad op 27 maart 2025 een herstelplan opgesteld, waartegen Jaarbeurs opnieuw met succes is opgekomen. Het beroep van Jaarbeurs is in de einduitspraak opnieuw gegrond verklaard en óók het herstelplan is in de einduitspraak vernietigd. De raad is ook in de proceskosten veroordeeld. Wel heeft de RvS zelf voorzien in aanpassing van het plan en de rechtsgevolgen van het plan in stand gelaten.

In de einduitspraak heeft Jaarbeurs ook gelijk gekregen in haar kritiek op het cumulatief akoestisch onderzoek dat aan het herstelplan ten grondslag lag. De (concept) raadsbrief gaat hier nauwelijks op in. Jaarbeurs betoogde met succes dat het onderzoek gebreken bevatte. Zo:

- gaat het onderzoek uit van verouderde uitgangspunten en niet nader toegelichte aannames;
- waren wijzigingen in de bedrijfsvoering van Jaarbeurs (zoals veranderde transportbewegingen vanwege het wegvallen van hal 1 en P1 en P3) onvoldoende in de analyse betrokken;
- had er niet zonder meer van mogen worden uitgegaan van het nemen van geluidbeperkende maatregelen bij Jaarbeurs.

De RvS oordeelde (i) dat de gemeenteraad daarmee ten onrechte uitging van een aanvaardbare geluidsbelasting bij gevoelige functies nabij Jaarbeurs, en (ii) dat het cumulatieve geluidsrapport van de gemeenteraad niet als onderbouwing kon dienen. Als gevolg daarvan heeft de RvS in haar einduitspraak zelf extra planregels opgenomen waarmee bij vergunningverlening alsnog moet worden aangetoond dat de cumulatieve geluidsbelasting op geluidsgevoelige gevels en onderwijsgebouwen aanvaardbaar is. Dit is een technische of administratieve aanpassing geweest in die zin dat de RvS het verzoek van de gemeenteraad toestaat, dat de cumulatieve akoestische beoordeling niet nu in het kader van de bestemmingsplanprocedure nog een keer, voor een derde keer, wordt overgedaan. In plaats daarvan zal de cumulatieve akoestische beoordeling, bij het verlenen van de vergunningen voor de woningbouw worden uitgevoerd. Daarmee moet de cumulatieve akoestische beoordeling, die nu niet goed is uitgevoerd, dus nog volledig plaatsvinden.

Impact

Hoewel het bestemmingsplan formeel is vastgesteld en juridisch uitvoerbaar is, is dit geen *carte blanche* voor directe uitvoering. Uit de einduitspraak volgt dat:

- voor geluidgevoelige gevels en onderwijsgebouwen bij vergunningverlening op gebouwniveau moet worden aangetoond dat sprake is van een aanvaardbare cumulatieve geluidsbelasting;
- die beoordeling niet op het huidige plan (en de huidige geluidrapporten) kan worden gebaseerd, maar bij elke toekomstige vergunningaanvraag afzonderlijk moet plaatsvinden, mede rekening houdend met de op dat moment bestaande bedrijfssituatie van Jaarbeurs;
- de uitvoerbaarheid van woningbouw nabij het Jaarbeursterrein nog steeds afhankelijk is van mitigerende maatregelen, waarbij niet – zoals de gemeente stelde - vanzelfsprekend is dat deze maatregelen (uitsluitend) op het Jaarbeursterrein moeten worden genomen.

Het voorgaande gold overigens ook voor de zogenaamde individuele geluidsbelasting (voor bijvoorbeeld alleen de situatie van Jaarbeurs), waarvan de gemeenteraad eerder al de beoordeling naar de vergunningverlening heeft doorgeschoven. Of de woningen aanvaardbaar zullen zijn op het gebied van geluid en of en, zo ja, welke geluidsmaatregelen daarvoor kunnen worden genomen moet daarmee nog volledig bij het verlenen van de vergunningen worden beoordeeld.

Om genoemde redenen zijn de publieke uitingen van de gemeente dat het bestemmingsplan “volledig in stand” blijft, dat “de ontwikkeling kan doorgaan” en dat “in 2027 gestart wordt met bouwen” naar het oordeel van Jaarbeurs te stellig en te voorbarig. De einduitspraak staat op zich de voortzetting van de ontwikkeling Beurskwartier niet in de weg, maar introduceert wel belangrijke afhankelijkheden. Belangrijk daarbij is dat de RvS een toetsingsmoment voor de cumulatieve geluidsbelasting dus heeft ‘doorgeschoven’ naar de vergunningsfase. Bouwen kan pas aan de orde zijn als daarvoor vergunningen zijn verkregen waarin de beoordeling van de geluidssituatie (cumulatief en voor alle relevante individuele situaties) dus alsnog heeft plaatsgevonden en voldoende geluidmaatregelen zijn voorzien.

Oproep van Jaarbeurs aan gemeente

Het zou wenselijk zijn als de gemeente bovengenoemde afhankelijkheden duidelijker erkent en publiekelijk communiceert zodat een onjuiste voorstelling van zaken wordt voorkomen. Jaarbeurs roept de gemeente daarom ten eerste op haar gedane uitingen te corrigeren.

Verder: Jaarbeurs betreurt dat het, ondanks pogingen van Jaarbeurs tot het bereiken van een minnelijke oplossing, zowel voorafgaand maar ook tijdens de procedure bij de RvS, noodzakelijk is gebleken een jarenlange kostbare juridische procedure te voeren om gehoor te krijgen voor fundamentele juridische en inhoudelijke bezwaren. Om nieuwe procedures te voorkomen, roept Jaarbeurs de gemeente ten tweede op het verdere proces in nauwe samenspraak met Jaarbeurs te voeren. Concreet vraagt Jaarbeurs de gemeente om:

- tijdig en structureel overleg met Jaarbeurs te organiseren over vervolgstappen;
- rekening te houden met de bedrijfsvoering, logistiek en belangen van Jaarbeurs als bestaande gebruiker van het gebied; en
- voor zover door Jaarbeurs maatregelen moeten worden genomen: deze uitvoerbaar moeten zijn, de bedrijfsvoering niet mogen belemmeren en de kosten volledig door de gemeente aan Jaarbeurs worden vergoed.

Voor het toekomstige overleg merkt Jaarbeurs overigens nog graag op dat de RvS in de procedure heeft vastgesteld dat de gemeente de omgevingsmilieuvergunning van Jaarbeurs zal respecteren. Zo oordeelde de RvS onder 21.5 van de tussenuitspraak het volgende:

21.5: “ (...)Voor de vrees van Jaarbeurs Holding en andere dat de woningbouw ertoe zal leiden dat hun omgevingsmilieuvergunning zal worden aangepast, ziet de Afdeling gelet op wat de raad in het verweerschrift heeft gesteld, geen grond. Daar staat dat het bedrijfsgeluid van Jaarbeurs een gegeven is en dat Jaarbeurs er niet voor hoeft te vrezen dat het gemeentebestuur voornemens is haar bedrijfsvoering te beperken. De Afdeling acht dit een duidelijke toezegging van de raad aan Jaarbeurs Holding en andere die ook voor rekening komt van het college van burgemeester en wethouders”.

Ook in de einduitspraak verwijst de RvS onder 10.1 nogmaals naar de toezegging van de gemeente zoals genoemd onder 21.5 van de tussenuitspraak. Verder is de RvS het eens dat de evenementen bij Jaarbeurs in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening.

Afronding

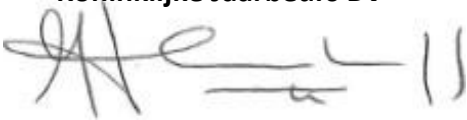
Jaarbeurs is al met al bereid bij te dragen aan een constructieve dialoog, zoals de RvS ook heeft opgemerkt wil Jaarbeurs in beginsel wel meewerken aan de benodigde maatregelen, ervan uitgaande dat haar positie serieus wordt meegenomen.

Jaarbeurs gaat ervan uit dat het alternatief van opnieuw jarenlange procedures per vergunning in niemands belang is (noch van gemeente, Jaarbeurs, ontwikkelaars en bewoners).

Jaarbeurs blijft graag bereid om de komende tijd samen met de gemeente te kijken naar oplossingen voor het gebied in verhouding tot haar bedrijfsvoering en heeft vertrouwen in een goede samenwerking met de gemeente om tot de verdere ontwikkeling van het Beurskwartier te komen.

Met vriendelijke groet,

Koninklijke Jaarbeurs BV



Jeroen van Hooff
CEO