

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3013

Datum uitspraak

27 mei 2026

Inhoudsindicatie

De vergunning voor de aanpassing van het achterterrein van het Spoorwegmuseum in Utrecht is definitief. Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht verleende Stichting Nederlands Spoorwegmuseum een omgevingsvergunning voor het opnieuw inrichten van het achterterrein van het museum, het kappen van twee bomen en het aanleggen van een uitweg aan het Maliebaanstation. Het Spoorwegmuseum wil op het terrein een geluidscherm, een brug en speeltoestellen plaatsen. Ook wil het spoorwegmuseum het spoor van de Jumbo Express verleggen. Enkele omwonenden van het Spoorwegmuseum zijn het niet eens met de omgevingsvergunning en zijn in hoger beroep gekomen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Ze zijn bang dat de aanleg van een nieuwe uitweg verkeersonveilige situaties zal veroorzaken. Ook zou het verleggen van het spoor van de Jumbo Express in strijd zijn met het bestemmingsplan. De Afdeling bestuursrechtspraak verklaart de bezwaren van omwonenden ongegrond. Ook de rechtbank Midden-Nederland kwam eerder tot dit oordeel. Het bestemmingsplan staat een aanpassing van het achterterrein van het museum toe. Ook heeft het college van B&W 'deugdelijk gemotiveerd' dat de nieuwe uitweg niet leidt tot een onaanvaardbare verkeerssituatie.

Volledige tekst

202407563/1/R4.

Datum uitspraak: 27 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

[appellant A] en anderen en [appellant B], allen wonend in Utrecht,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden–Nederland van 6 november 2024 in zaak nr.
23/6091 in het geding tussen:

[appellant A] en anderen en [appellant B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2023 heeft het college aan Stichting Nederlands Spoorwegmuseum een omgevingsvergunning verleend voor het herinrichten van het achterterrein van het Spoorwegmuseum, het kappen van twee bomen en het aanleggen van een uitweg op het perceel Maliebaanstation 16 in Utrecht.

Bij besluit van 17 november 2023 heeft het college het door [appellant A] en anderen en [appellant B] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 14 augustus 2024 heeft het college een nieuw besluit op bezwaar genomen en de verleende omgevingsvergunning gewijzigd.

Bij uitspraak van 6 november 2024 heeft de rechtbank het door [appellant A] en anderen en [appellant B] tegen het besluit van 17 november 2023 ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard en het beroep tegen het besluit van 14 augustus 2024 ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en anderen en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

[appellant A] en anderen en [appellant B] hebben nadere stukken ingediend.

Het college en het Spoorwegmuseum hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 4 mei 2026, waar [appellant C], bijgestaan door drs. C. van Oosten, rechtsbijstandverlener in Utrecht, en [appellant B], bijgestaan door mr. M.A. de Boer, rechtsbijstandverlener in Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Gorissen, zijn verschenen. Verder is op de zitting het Spoorwegmuseum, vertegenwoordigd door mr. J.J.M. Peters en mr. D.C.E. de Haas, beiden advocaat in Utrecht, en [persoon], gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 9 december 2022. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het Spoorwegmuseum heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor het herinrichten van zijn achterterrein. Het Spoorwegmuseum wil onder meer een geluidscherm, een brug en speeltoestellen plaatsen. Ook wil het Spoorwegmuseum het spoor van de Jumbo Express verleggen. De Jumbo Express is een trein voor kinderen. Daarnaast wil het Spoorwegmuseum een nieuwe uitweg realiseren. Om die uitweg mogelijk te maken, moeten twee parkeerplaatsen verdwijnen en twee bomen worden verplaatst.

3. Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning aan het Spoorwegmuseum verleend. De vergunning is verleend voor de volgende activiteiten:

- het bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo);
- het vellen of doen vellen van houtopstand (artikel 2.2, eerste lid, onder g, van de Wabo);
- het maken van een uitweg (artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wabo).

4. [appellant A] en anderen en [appellant B] wonen in de omgeving van het Spoorwegmuseum. Zij zijn onder meer bang dat de herinrichting van het achterterrein en de realisatie van een nieuwe uitweg overlast en verkeersonveilige situaties zullen veroorzaken.

5. De rechtbank heeft het beroep van [appellant A] en anderen en [appellant B] tegen het besluit op bezwaar van 17 november 2023 niet-ontvankelijk verklaard, omdat het is vervangen door het besluit op bezwaar van 14 augustus 2024. Naar het oordeel van de rechtbank hebben [appellant A] en anderen en [appellant B] daarom geen belang meer bij een beoordeling van het beroep tegen het besluit van 17 november 2023. Dat oordeel bestrijden [appellant A] en anderen en [appellant B] niet in hoger beroep.

De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit op bezwaar van 14 augustus 2024 ongegrond verklaard. Volgens de rechtbank mocht het college de aangevraagde omgevingsvergunning aan het Spoorwegmuseum verlenen. [appellant A] en anderen en [appellant B] zijn het daar niet mee eens en hebben daarom hoger beroep ingesteld.

Is de Jumbo Express in strijd met het bestemmingsplan?

6. [appellant A] en anderen en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het gebruik van de Jumbo Express niet in strijd is met het bestemmingsplan "Oudwijk, Krommerij e.o.". Volgens hen is de Jumbo Express een attractie die niet past binnen de bestemming "Cultuur en ontspanning - Museum". [appellant B] voert in dat verband aan dat de rechtbank had moet kijken naar de mate van functievervaging, hinder en overlast, schaal en intensiteit en planologische en ruimtelijke aspecten. Volgens [appellant B] maken deze aspecten dat het gebruik van de Jumbo Express in strijd is met de bestemming "Cultuur en ontspanning - Museum". Daarbij wijst hij in het bijzonder op het feit dat het Spoorwegmuseum midden in een rustige woonwijk ligt en dat het geluid van (schreeuwende) kinderen veel hinder veroorzaakt voor omwonenden. [appellant A] en anderen hebben daarnaast nog gewezen op de plantoelichting en de richtafstanden van de Utrechtse Bedrijvenlijst en de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering".

6.1. Voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de plankaart aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij

behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is en ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever.

6.2. Het terrein van het Spoorwegmuseum heeft de bestemming "Cultuur en ontspanning - Museum". Op grond van artikel 4.1, aanhef en onder a van de planregels zijn gronden met die bestemming bestemd voor een museum en de daarbij behorende ondergeschikte horeca. Deze planregel is duidelijk: het terrein van het Spoorwegmuseum mag worden gebruikt voor een museum. De planregels stellen geen beperkingen of eisen aan de museumactiviteiten. In het bijzonder zijn geen beperkingen gesteld aan het gebruik van de buitenruimte ten behoeve van museumactiviteiten (voor kinderen). Dit betekent dat op grond van het bestemmingsplan alle activiteiten zijn toegestaan die kunnen worden aangemerkt als een museumactiviteit. Dat dit mogelijk hinder voor omwonenden veroorzaakt, kan er niet toe leiden dat er in afwijking van de duidelijke planregel toch planologische beperkingen of eisen gelden voor museumactiviteiten.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat een spoorlijn waarop een kindertrein rijdt bij uitstek past bij een museum dat zich richt op spoorwegen en treinen. De aanwezigheid en het gebruik van de Jumbo Express zijn daarom niet in strijd met de bestemming "Cultuur en ontspanning - Museum".

Het betoog slaagt niet.

Is het bebouwingspercentage goed beoordeeld?

7. [appellant A] en anderen en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er geen nieuwe gebouwen worden toegevoegd die relevant zijn voor het bebouwingspercentage. Zij voeren aan dat er treinkoppen zijn geplaatst die hadden moeten worden meegenomen in de omgevingsvergunning. Zij stellen dat het college toezicht moet houden of in overeenstemming met de omgevingsvergunning wordt gehandeld. Als dat niet zo is, moet dat volgens hen in het kader van de omgevingsvergunning worden aangepakt en niet achteraf met handhaving.

7.1. Het college moet beslissen op de aanvraag zoals deze door het Spoorwegmuseum is ingediend. Het Spoorwegmuseum heeft in de aanvraag geen treinkoppen aangevraagd. Het college heeft die daarom terecht niet betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Anders dan [appellant A] en anderen en [appellant B] aanvoeren is de vraag of het Spoorwegmuseum zich aan de omgevingsvergunning houdt een kwestie van handhaving.

Het betoog slaagt niet.

Had het college inhoudelijk moeten ingaan op het onderwerp geluid?

8. [appellant A] en anderen en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college in het besluit op bezwaar terecht niet inhoudelijk is ingegaan op het onderwerp geluid. Zij voeren aan dat het geluidscherm dat het Spoorwegmuseum wil plaatsen onderdeel uitmaakt van de aangevraagde en verleende omgevingsvergunning. Volgens hen is het geluidscherm onvoldoende geluidwerend. Ook stellen zij dat de rails niet wordt uitgevoerd conform een eerder uitgebracht geluidsrapport. Verder voeren zij aan dat de geluidhinder die wordt veroorzaakt door de aangevraagde activiteiten niet of niet goed is onderzocht en dat het besluit op bezwaar in strijd is met het RIVM-onderzoek "Effecten van geluid".

8.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de aangevraagde activiteiten niet in strijd zijn met het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan stelt ook geen eisen aan de geluidwerendheid van een geluidscherm op het terrein van het Spoorwegmuseum. Dit betekent dat er voor het plaatsen van de aangevraagde bouwwerken, waaronder het geluidscherm, alleen een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen van een bouwwerk' nodig is en niet voor de activiteit 'gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan'.

Het toetsingskader voor de activiteit 'bouwen van een bouwwerk' staat in artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo. Dat toetsingskader geeft geen ruimte voor een belangenafweging en ook niet voor de door [appellant A] en anderen en [appellant B] gewenste beoordeling of sprake is van geluidhinder. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college in het besluit op bezwaar terecht niet inhoudelijk is ingegaan op het onderwerp geluid.

Het betoog slaagt niet.

Mocht het college het welstandsadvies gebruiken?

9. [appellant A] en anderen en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college het welstandsadvies van de Commissie omgevingskwaliteit aan zijn besluitvorming ten grondslag mocht leggen. Zij stellen dat zij het welstandsadvies niet van het college hebben gekregen, ook niet via het door hen ingediende verzoek op basis van de Wet open overheid. Daarnaast is volgens [appellant A] en anderen niet duidelijk wie er in de welstandscommissie zaten. Zij stellen dat er deskundigen op het gebied van cultuurhistorie bij de welstandsadvisering betrokken hadden moeten worden.

Verder voeren [appellant A] en anderen en [appellant B] aan dat eerst een negatief advies was gegeven. De aanpassingen van de aanvraag die vervolgens zijn gedaan stroken volgens hen niet met dat negatieve advies, in het bijzonder niet als het gaat om vergroening. Ook voeren zij aan dat het aangezicht vanaf de Oosterstraat niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

9.1. Hoewel het college niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij het college zelf ligt, mag het op dat advies afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten.

Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs.

Het overnemen van een welstandsadvies behoeft in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders als de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd of concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht.

9.2. De twee adviezen die de Commissie omgevingskwaliteit heeft uitgebracht zitten in het rechtbankdossier. De adviezen zijn openbaar en ook te vinden op de website van de Commissie omgevingskwaliteit. Ook de verslagen van de vergaderingen van die commissie zijn openbaar en op de website te vinden. In die verslagen staan de namen van de personen die aanwezig waren tijdens de vergaderingen waarin de adviezen zijn vastgesteld. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de uitgebrachte adviezen niet

kenbaar zijn, of dat niet bekend is wie de adviezen heeft gegeven. Ook bestaat in wat [appellant A] en anderen en [appellant B] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de Commissie omgevingskwaliteit niet of onvoldoende deskundig was.

9.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellant A] en anderen en [appellant B] geen concrete aanknopingspunten hebben aangevoerd voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het welstandsadvies, de begrijpelijkheid en de getrokken conclusie. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de Commissie omgevingskwaliteit in het tweede, positieve advies heeft toegelicht waarom de aanvraag na aanpassing wel voldoet aan redelijke eisen van welstand. Dat [appellant A] en anderen en [appellant B] een andere waardering geven aan het bouwplan, betekent niet dat de waardering die de Commissie omgevingskwaliteit daaraan geeft onjuist of onbegrijpelijk is. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat het college het positieve welstandsadvies aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen.

Het betoog slaagt niet.

Mocht de omgevingsvergunning voor de nieuwe uitweg worden verleend?

10. Op de zitting is vastgesteld dat van de appellanten specifiek [appellant A] en [appellant B] opkomen tegen de omgevingsvergunning voor de uitweg.

11. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de omgevingsvergunning voor de uitweg mocht verlenen.

12. [appellant A] en [appellant B] voeren allereerst aan dat de uitweg tot een verkeersonveilige situatie zal leiden. Volgens hen heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat zij geen advies van een deskundig te achten persoon of instantie over de verkeersveiligheid hebben overgelegd. [appellant A] en anderen en [appellant B] wijzen erop dat zij in beroep wel een advies van een verkeersdeskundige hebben overgelegd die heeft beoordeeld of sprake is van een verkeersveilige situatie. Ook wijzen zij erop dat het college alleen een e-mail van een ambtenaar heeft overgelegd die een vergelijking maakt met de oude situatie, maar geen onderbouwing geeft voor de nieuwe situatie. Daarnaast voeren [appellant A] en anderen aan dat bij de beoordeling van de verkeersveiligheid is uitgegaan van het aantal vrachtwagens dat op grond van een maatwerkbesluit geldt, maar dat het maatwerkbesluit niet aan deze zaak is gekoppeld.

12.1. Gelet op artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 2.18 van die wet kan de omgevingsvergunning voor de uitweg slechts worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 (Apv).

Op grond van de artikelen 1:8 en 2:12 van de Apv kan het college een omgevingsvergunning voor een uitweg onder meer weigeren in het belang van de verkeersveiligheid, de bruikbaarheid van de weg of het doelmatig en veilig gebruik van de weg.

12.2. Het college komt beleidsruimte toe bij zijn beslissing of het de omgevingsvergunning wil weigeren als een belang dat is genoemd in artikel 1:8 en 2:12 van de Apv in geding is. Er bestaat dus niet op voorhand een verplichting om de omgevingsvergunning te weigeren als zo'n belang in geding is.

12.3. De rechtbank heeft bij zijn oordeel dat het college de omgevingsvergunning voor de uitweg mocht verlenen doorslaggevend gewicht toegekend aan het feit dat de gemeentelijke Commissie Beheer, Inrichting en Gebruik (de commissie) een positief advies heeft gegeven.

Volgens de rechtbank hebben [appellant A] en [appellant B] onvoldoende aanknopingspunten naar voren gebracht om aan het advies te twijfelen en hebben zij ook geen advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie overgelegd.

De Afdeling stelt vast dat de commissie niet bestaat uit externe deskundigen, maar uit gemeentelijke ambtenaren. In het besluit van 11 april 2023 staat dat de commissie geen reden ziet om de gevraagde vergunning te weigeren, maar in het dossier zit geen advies van de commissie waarin inzichtelijk en deugdelijk gemotiveerd wordt uitgelegd waarom de aangevraagde uitweg niet zal leiden tot een verkeersonveilige situatie. Op de zitting bij de Afdeling heeft het college toegelicht dat er deskundige ambtenaren in de commissie zitten die de situatie ter plaatse kennen, maar bij gebrek aan een inzichtelijk en deugdelijk gemotiveerd advies kan niet worden vastgesteld of de commissie een deugdelijke beoordeling van de verkeersveiligheid heeft verricht. Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte doorslaggevend gewicht toegekend aan het feit dat de commissie een positief advies heeft gegeven. Wel heeft de rechtbank terecht vastgesteld dat [appellant A] en [appellant B] geen advies van een deskundige hebben overgelegd. Op de zitting bij de Afdeling hebben [appellant A] en [appellant B] toegelicht dat zij de in beroep ingediende stukken over verkeersveiligheid zelf hebben geschreven, maar daarbij hulp hebben gehad van een verkeersdeskundige. Maar uit die stukken kan niet worden afgeleid of en in hoeverre de daarin opgenomen beoordeling van de verkeersveiligheid afkomstig is van een deskundige. Die stukken kunnen daarom niet worden aangemerkt als een advies van een deskundige.

12.4. Hierna zal de Afdeling beoordelen of het college in aanvulling op het advies van de commissie een deugdelijke motivering heeft gegeven voor zijn standpunt dat de nieuwe uitweg niet leidt tot een onaanvaardbare verkeerssituatie.

12.5. Uit de stukken blijkt dat de nieuwe uitweg alleen zal worden gebruikt door expeditieverkeer en dus niet door bezoekers van het Spoorwegmuseum. Er gelden maatwerkvoorschriften voor het Spoorwegmuseum waarin het aantal verkeersbewegingen is beperkt en ook beperkingen zijn gesteld aan de tijden waarop expeditieverkeer is toegestaan.

In het besluit van 11 april 2023 en het besluit op bezwaar van 14 augustus 2024 heeft het college gemotiveerd waarom geen sprake is van een onaanvaardbare verkeerssituatie. Volgens het college is de locatie van de uitweg aan de Oosterstraat overzichtelijk. Vanaf de Maliesingel komt het verkeer vanuit een bocht, maar dat is een flauwe bocht naar rechts zonder obstakels die het vrij zicht op de uitweg ontnemen. De bocht is ook vanuit de andere rijrichting overzichtelijk. Daarnaast heeft het college erop gewezen dat ter plaatse een maximaal toegestane snelheid van 30 km/uur geldt en dat de aanwezige klinkerverharding eveneens uitnodigt tot langzamer rijden. Verder heeft het college erop gewezen dat de verkeersintensiteiten laag zijn en passend bij de omgeving. Vanwege de verkeersluwe omgeving zal de nieuwe situatie geen noemenswaardig effect hebben op de verkeersveiligheid, zo stelt het college.

Het college heeft ook van belang geacht dat het Spoorwegmuseum een tekening met rijcurves bij de aanvraag heeft verstrekt waaruit blijkt dat lange voertuigen vooruit de inrit kunnen inrijden, op het terrein van het Spoorwegmuseum kunnen keren en vooruit het terrein weer kunnen afrijden. In de schriftelijke uiteenzetting en op de zitting hebben het Spoorwegmuseum en het college toegelicht dat het kan voorkomen dat vrachtwagens die langer dan 12 m zijn op de weg moeten manoeuvreren. Volgens het Spoorwegmuseum komt dat één keer in de 3 dagen voor. In dat geval kan het voorkomen dat de vrachtwagen tijdelijk de weg voor voetgangers en fietsers blokkeert. Het college vindt dat aanvaardbaar, omdat het een weg met klinkers is waar een maximale snelheid van 30 km/uur geldt.

Weggebruikers moeten rustig rijden en hebben daardoor de tijd om adequaat te reageren op eventuele onverwachte verkeerssituaties. Het college heeft er ook op gewezen dat de uitweg inmiddels is gerealiseerd en dat het meldingen- en klachtensysteem laat zien dat er niet eerder klachten of meldingen zijn ingediend over een verkeersonveilige situatie. Het college heeft bij zijn afweging of de omgevingsvergunning kan worden verleend ook van belang geacht dat de nieuwe uitweg voor een verbetering van de verkeersveiligheid zorgt ten opzichte van de oude uitweg aan de Oudwijkerdwardsstraat. Dit omdat in de oude situatie vrachtwagens niet op het terrein van het Spoorwegmuseum konden keren, waardoor vrachtwagens ter hoogte van de kruising Oudwijkerdwardsstraat-Aurorastraat achterwaarts moesten manoeuvreren.

12.6. Gezien de in de besluiten gegeven motivering en de daarop in de schriftelijke uiteenzetting en op de zitting gegeven nadere toelichting, is de Afdeling van oordeel dat het college deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de nieuwe uitweg niet leidt tot een onaanvaardbare verkeerssituatie. Gelet op de aard van de Oosterstraat en de omgeving daarvan en het beperkte aantal vrachtwagens dat van de uitweg gebruik zal maken, hoefde het college geen nader onderzoek te doen naar het precieze aantal verkeersbewegingen in de Oosterstraat om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen. Aannemelijk is dat dat aantal niet zodanig groot is dat de nieuwe uitweg tot een onaanvaardbare verkeerssituatie zal leiden. Daarbij merkt de Afdeling op dat het college mocht uitgaan van het aantal vrachtwagenbewegingen dat op grond van de maatwerkvoorschriften is toegestaan. Dat is namelijk het maximale aantal dat juridisch is toegestaan.

Zoals [appellant A] en [appellant B] hebben gesteld, kan het voorkomen dat een vrachtwagen tijdelijk de weg voor onder andere fietsers en voetgangers blokkeert, zeker in de ochtendspits. Maar dat is in een stad als Utrecht niet ongebruikelijk en het college heeft dat in dit geval aanvaardbaar mogen achten, gelet op de aard van de Oosterstraat en het beperkte aantal momenten waarop dat zal gebeuren.

Verder heeft het college in zijn afweging mogen betrekken dat de nieuwe uitweg voor een verbetering van de verkeersveiligheid zorgt ten opzichte van de oude uitweg. Het toetsingskader van artikel 1:8 en 2:12 van de Apv geeft het college de ruimte om dat in zijn afweging te betrekken en op de zitting is gebleken dat niet in geschil is dat de nieuwe uitweg veiliger is dan de oude.

Anders dan [appellant A] en [appellant B] nog hebben aangevoerd, hoefde het college geen onderzoek te doen naar alternatieven. Het college moest beslissen op de aanvraag zoals die is gedaan. Daarnaast zou het bestaan van een alternatief op zich nog niet betekenen dat het college geen omgevingsvergunning had mogen verlenen voor de aangevraagde uitweg.

12.7. De conclusie is dat de rechtbank in wat [appellant A] en [appellant B] over de verkeersveiligheid hebben aangevoerd terecht geen aanleiding heeft gezien voor het oordeel dat het college geen omgevingsvergunning voor de uitweg had mogen verlenen. Wel heeft de rechtbank dat op verkeerde gronden gedaan, maar dat leidt niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

13. Als gevolg van de aanleg van de nieuwe uitrit moeten twee parkeerplaatsen worden opgeheven. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in strijd met het beleid voor het opheffen van parkeerplaatsen heeft gehandeld. Volgens hen heeft het college ten onrechte geen onderzoek gedaan naar het

aantal uitgegeven parkeervergunningen. Op grond van het beleid mag de uitgifte van parkeervergunningen niet meer dan 85% van het aantal parkeerplaatsen bedragen. Ook voeren zij aan dat er ten onrechte geen voorschrift aan de omgevingsvergunning is verbonden dat verplicht tot betaling van een vergoeding voor de opgeheven parkeerplaatsen.

13.1. De Afdeling stelt vast dat de omgevingsvergunning is verleend voor het realiseren van een nieuwe uitweg, niet voor het opheffen van twee parkeerplaatsen. Wat [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd moet daarom worden beoordeeld aan de hand van het toetsingskader voor uitwegen in artikel 1:8 en 2:12 van de Apv.

13.2. Het beleid waarop [appellant A] en [appellant B] een beroep doen, is neergelegd in paragraaf 3.3 van de "Procedure opheffen parkeerplaatsen gefiscaliseerd gebied (Toetsingsprocedure opheffen parkeerplaatsen in de openbare ruimte)". Dat beleid is van toepassing op verzoeken tot het onttrekken van parkeerplaatsen. Het beleid geldt niet voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning zoals in deze zaak aan de orde is. Gelet hierop en op het toetsingskader voor uitwegen in artikel 1:8 en 2:12 van de Apv heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het al dan niet betalen van een vergoeding, zoals opgenomen in het beleid, niet van belang is voor het kunnen verlenen van de omgevingsvergunning. Dit geldt ook voor het al dan niet hebben onderzocht of de uitgifte van parkeervergunningen 85% of meer van het aantal parkeerplaatsen bedraagt.

Het betoog slaagt niet.

Nieuwe beroepsgronden

14. In een nader stuk van 10 april 2026 hebben [appellant A] en anderen aangevoerd dat de verlening van de omgevingsvergunning in strijd is met de raadsbrief "Toerisme in perspectief" en met EU-richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï. Zij hebben dit niet eerder aangevoerd. In het omgevingsrecht kunnen beroepsgronden niet voor het eerst in hoger beroep worden aangevoerd. Een uitzondering wordt gemaakt als uitgesloten is dat andere belanghebbenden daardoor worden benadeeld. Die uitzondering doet zich bij deze beroepsgronden niet voor. De Afdeling zal deze beroepsgronden dus niet inhoudelijk bespreken.

Moeten de proceskosten van het bezwaar worden vergoed?

15. Het betoog van [appellant A] en anderen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college terecht heeft geweigerd de proceskosten in bezwaar te vergoeden, slaagt niet. Op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden de proceskosten in bezwaar uitsluitend vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Om in aanmerking te kunnen komen voor een proceskostenvergoeding is het dus niet voldoende dat er gebreken in het besluit van 11 april 2023 zitten. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de wijzigingen in het besluit op bezwaar van 14 augustus 2024 het gevolg zijn van een wijziging in de aanvraag van het Spoorwegmuseum. Het besluit van 11 april 2023 is verder niet herroepen. Van herroeping wegens aan het college te wijten onrechtmatigheid is daarom geen sprake. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 juli 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AY5040), onder 2.4. De stelling dat het Spoorwegmuseum de aanvraag heeft gewijzigd naar aanleiding van het beroep van [appellant A] en anderen, maakt dat niet anders.

Conclusie

16. De hoger beroepen zijn ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank met verbetering van de gronden waarop deze rust, voor zover aangevallen.

17. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, griffier.

w.g. Van Ravels

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Roessel

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 mei 2026

457