

TBR 2024/35

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 13-12-2023, No. 202105019/1/R2, [ECLI:NL:RVS:2023:4635](#)
(Molenaars geen belanghebbenden)**

(Mr. J.J.W.P. van Gastel)

Awb: art. 1:2 lid 1

Omgevingsvergunning appartementencomplex. Belanghebbende. Afgeleid belang. Vrijwillige molenaars. Conclusie A-G Widdershoven:

Met gastnoot J. Wieland^[1], Red.

Inleiding

1. [appellante sub 1] wil op de hoek van de Laarstraat en het Bogardeind in Geldrop een appartementencomplex bouwen. Het gaat om een gebouw met vier bouwlagen en een plat dak met dakkapellen. De maximale bouwhoogte van het gebouw is 15 m. Om dit gebouw te realiseren, heeft [appellante sub 1] een omgevingsvergunning aangevraagd die door het college is verleend. Aan de Molenakker staat molen 't Nupke (hierna: de molen) op een afstand van ongeveer 165 m ten zuidwesten van het beoogde appartementencomplex. De molen is gebouwd in 1843 en was in eigendom van de gemeente Geldrop-Mierlo op het moment dat de omgevingsvergunning door het college werd verleend en het besluit op bezwaar werd genomen. Om te draaien is de molen volledig afhankelijk van de wind en functioneert hij als werktuig bij een windkracht tussen de 3 en 6 Bft. De molen wordt draaiende gehouden door de molenaars. Een van de molenaars die hoger beroep heeft ingesteld, heeft met de gemeente een beheersovereenkomst sinds 1 januari 2007. De molenaars vrezen dat met het beoogde appartementencomplex de windvang van de molen zal afnemen en dat dit ten koste gaat van de molen als werktuig.

Standpunt van [appellante sub 1]

2. [appellante sub 1] betoogt dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, de molenaars geen belanghebbenden zijn. Daarom is het door de molenaars ingestelde beroep ten onrechte ontvankelijk verklaard en inhoudelijk behandeld. [appellante sub 1] betoogt dat tussen de gemeente en de molenaars geen rechtsverhouding bestaat die aan een van beide enige rechtens afdwingbare verplichtingen toekent, omdat het gaat om vrijwilligersactiviteiten. Ook betoogt [appellante sub 1] dat de molenaars de feitelijke werkzaamheden, het laten draaien van de molen, al enige jaren met instemming van de gemeente uitvoeren, maar dat zij niet de taak hebben om de molen te onderhouden en in te zetten als werktuig. De onderhoudsplicht berust namelijk

volledig bij de gemeente en het is dan ook aan de gemeente om te bepalen of de molen als werktuig moet worden blijven gebruikt. Ook is volgens [appellante sub 1] slechts sprake van een vrijwilligersovereenkomst. De molenaars hebben evenmin een (economisch) belang bij het draaiende houden van de molen.

Standpunt van het college

3. Het college stelt zich in zijn hoger beroep eveneens op het standpunt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de molenaars belanghebbenden zijn. Volgens het college hebben de molenaars geen rechtstreeks belang, omdat zij niet de eigenaar zijn van de molen.

Standpunt van de molenaars

4. De molenaars betogen dat de rechtbank hen terecht heeft aangemerkt als belanghebbenden. Zij wijzen op de beheersovereenkomst tussen de gemeente en een van hen. Daarin staat dat de molenaars zich met deze overeenkomst verplichten tot het schoonhouden en smeren van de molen en de molen controleren op gebreken. Ook verplichten zij zich tot het minstens tweewekelijks laten draaien van de molen, wat volgens de molenaars een essentieel onderdeel is voor het behoud van de molen als werktuig. Verder onderhouden zij feitelijk de molen en zorgen zij ervoor dat de molen af en toe in bedrijf is.

Toetsingskader belanghebbende

5. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit, zoals een bestemmingsplan of een vergunning, toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit.

Oordeel van de Afdeling

6. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank de molenaars ten onrechte heeft aangemerkt als belanghebbenden. De molenaars hebben namelijk geen rechtstreeks belang als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, maar een afgeleid belang. De betrokkenheid van de molenaars, hoe sterk ook, bij de molen om deze als vrijwilligers te onderhouden en periodiek draaiende te houden, is onvoldoende om een objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang aan te nemen. Ook hebben de molenaars, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen rechtstreeks belang ontleend aan de beheersovereenkomst. De rol en taak van de molenaars en hun relatie tot de eigenaar van de molen, betekent dat het belang om de molen als werktuig te behouden en periodiek te gebruiken het rechtstreeks belang is van de eigenaar van de molen, zijnde aanvankelijk de gemeente en thans een privaatrechtelijke stichting, en geen zelfstandig en rechtstreeks belang van de molenaars. De rechtbank heeft dit onvoldoende onderkend. Zie onder meer de

uitspraken van de Afdeling van 18 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4327](#), en 4 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1201](#).

Dit betoog van [appellante sub 1] en het college slaagt.

7. Wat [appellante sub 1] en het college verder in hoger beroep hebben aangevoerd over het oordeel van de rechtbank dat het beoogde appartementencomplex het huidige en/of toekomstige functioneren van de molen als werktuig door windbelemmering beperkt en dat dit in strijd is met de planregels van het ter plaatse geldende bestemmingsplan, behoeft geen bespreking.

Conclusie

8. De hoger beroepen zijn gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Doende wat de rechtbank zou moeten doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 18 september 2019 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Omdat de molenaars geen belanghebbenden zijn ziet zij aanleiding om zelf in de zaak te voorzien door het bezwaar tegen het besluit van 26 februari 2019 niet-ontvankelijk te verklaren en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Dit betekent dat de bij het besluit van 26 februari 2019 verleende omgevingsvergunning in stand blijft (*Enz., enz., Red.*).

noot

1. Deze uitspraak is een signalering waard, omdat daarin het leerstuk van het afgeleid belang centraal staat, maar de Afdeling niet verwijst naar de conclusie van A-G Widdershoven over het leerstuk van het afgeleid belang ([ECLI:NL:CRVB:2018:3474](#)). Dat heeft tot gevolg dat niet duidelijk wordt hoe de uitspraak zich verhoudt tot de door Widdershoven geformuleerde vuistregels, terwijl juist in het licht van die vuistregels vraagtekens kunnen worden gezet bij het oordeel van de Afdeling in deze zaak.

2. De hier afgedrukte uitspraak draait om de verlening van een omgevingsvergunning voor het realiseren van een appartementencomplex met een maximale bouwhoogte van 15 meter op een afstand van 165 meter van molen 't Nupke in Geldrop. Deze molen is in 1843 gebouwd en was lange tijd eigendom van de gemeente. Om te draaien is de molen volledig afhankelijk van de wind en hij functioneert als werktuig bij een windkracht tussen de 3 en 6 Beaufort. De molen wordt draaiende gehouden door een groep vrijwillige molenaars. Eén van de molenaars heeft met de gemeente een beheersovereenkomst sinds 1 januari 2007. De molenaars vrezen dat met het beoogde appartementencomplex de windvang van de molen zal afnemen en dat dit ten koste gaat van de molen als werktuig. In beroep (Rb. Oost-Brabant 23 juni 2021, [ECLI:NL:RBOBR:2021:2953](#)) en hoger beroep ligt de vraag voor of de molenaars als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning.

3. De rechtbank oordeelde dat de molenaars belanghebbenden zijn bij het bestreden besluit. Daarbij nam de rechtbank in aanmerking dat de molenaars, gezien de feitelijke werkzaamheden die zij al enige jaren verrichten als beheerder en molenaar van de molen enerzijds en de noodzaak om de molen in te zetten als

werktuig ter financiering van het onderhoud van de molen en het behoud van de molen als werktuig anderzijds, een objectief, actueel en persoonlijk belang hebben dat hen in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks is betrokken bij het door hen bestreden besluit. Bovendien is volgens de rechtbank het belang van de molenaars bij het behoud van de molen als werktuig niet soortgelijk aan dat van de eigenaar (aanvankelijk de gemeente, inmiddels een privaatrechtelijke stichting) die volgens het primaire besluit aan de molen vooral een symbolische, cultuurhistorische en educatieve functie toekent. Deze functie kan de molen ook hebben als hij zou draaien zonder (veelvuldig) gebruik van het maalmechanisme. Naar het oordeel van de rechtbank is het belang van de molenaars dan ook rechtstreeks betrokken bij de verlening van de omgevingsvergunning en niet slechts afgeleid van het belang van de eigenaar van de molen.



Molen 't Nupke in Geldrop | foto: Rasbak (Eigen werk), commons.wikimedia.org

4. In een overweging die niet uitblinkt in helderheid (ro. 6), komt de Afdeling in hoger beroep tot een ander

oordeel. De Afdeling begint met de overweging dat de molenaars geen rechtstreeks belang hebben, maar een afgeleid belang. De zin die daarna volgt, kan ik niet goed plaatsen: *'De betrokkenheid van de molenaars, hoe sterk ook, bij de molen om deze als vrijwilligers te onderhouden en periodiek draaiende te houden, is onvoldoende om een objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang aan te nemen'*. Deze zin zegt iets over de aard van het belang van de molenaars. Bij een afgeleid belang schort het echter niet zozeer aan de aard van het belang, als wel aan de relatie (het causale verband) tussen dat belang en het bestreden besluit. Dat is ook waar de term 'rechtstreeks' in artikel 1:2 lid 1 Awb op ziet. Het lijkt er dan ook op dat de verschillende criteria voor de beoordeling van de belanghebbendheid hier enigszins door elkaar lopen.^[2] Wat daar verder ook van zij, als ik het goed begrijp, komt het oordeel van de Afdeling er in de kern op neer dat het belang van de molenaars is afgeleid van dat van de eigenaar van de molen en dus niet rechtstreeks is betrokken bij de verlening van de omgevingsvergunning, zodat de molenaars daarom niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. Op dat oordeel valt mijns inziens het een en ander af te dingen.

5. Het leerstuk van het afgeleid belang komt er kort gezegd op neer dat een persoon niet als belanghebbende wordt aangemerkt als zijn belang uitsluitend via het belang van een ander (de direct-belanghebbende) bij een besluit is betrokken. In dat geval wordt er geen voldoende oorzakelijk (causaal) verband tussen het besluit en de aantasting van de (feitelijke) belangen van de desbetreffende persoon aangenomen. Het belang is dan dus niet 'rechtstreeks' bij het besluit betrokken, zoals op grond van artikel 1:2 lid 1 Awb vereist is. Op 7 november 2018 heeft A-G Widdershoven een zeer lezenswaardige conclusie genomen over het leerstuk van het afgeleid belang ([ECLI:NL:CRVB:2018:3474](#)). Daarin formuleert hij vijf vuistregels die volgens hem richtinggevend zouden moeten zijn bij de toepassing van het leerstuk van het afgeleid belang door de bestuursrechter. Opvallend is dat de Afdeling in de hier opgenomen uitspraak niet naar vorenbedoelde conclusie verwijst. Zeker nu het tegen de achtergrond van de daarin geformuleerde vuistregels helemaal niet zo evident is dat de molenaars 'slechts' opkomen voor een belang dat is afgeleid van het belang van de eigenaar van de molen. Ik wijs in het bijzonder op de vuistregels 1 en 2.

6. Volgens vuistregel 1 is een afgeleid belang niet aan de orde als de derde in kwestie een zelfstandig eigen belang heeft dat bij het besluit rechtstreeks is betrokken, bijvoorbeeld vanwege de reële mogelijkheid dat de derde in een aan een zakelijk of fundamenteel recht ontleend belang wordt geschaad. Volgens vuistregel 2 kan het afgeleid belang de derde niet worden tegengeworpen als zijn belang bij een besluit materieel niet parallel loopt met dat van eerstbetrokkene. Hoewel het om twee van elkaar te onderscheiden vuistregels gaat, liggen ze onmiskenbaar in elkaars verlengde. Zodra een derde een in enigerlei mate te onderscheiden eigen belang heeft dat door een besluit wordt geraakt, kan hem niet worden tegengeworpen dat hij slechts een afgeleid belang heeft. In het licht van deze vuistregels valt het oordeel van de Afdeling niet goed te begrijpen. Uit de uitspraak van de rechtbank volgt dat het belang van de molenaars gelegen is in het behoud van de molen als werktuig, terwijl de eigenaar van de molen daaraan vooral een symbolische, cultuurhistorische en educatieve functie toekent, welke functie de molen ook kan hebben als hij zou draaien zonder het maalmechanisme te gebruiken. Ik lees daarin twee van elkaar te

onderscheiden belangen die niet volledig parallel lopen. Overigens sluit ik niet uit dat van enige paralleliteit toch wel sprake is. Aannemelijk is immers dat ook de eigenaar van de molen het maalmechanisme af en toe zal willen gebruiken, al was het maar om geld te verdienen voor het onderhoud van de molen. Het punt is echter dat de Afdeling niet motiveert hoe deze verschillende belangen zich verhouden ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de vuistregels van A-G Widdershoven. Wat verder mogelijk nog een rol speelt, is dat de Afdeling niet lijkt te onderkennen dat het bestreden besluit niet is gericht aan de eigenaar van de molen, maar aan een derde die op enige afstand van de molen een appartementencomplex wil realiseren. Dat laatste maakt naar mijn idee dat eerder moet worden aangenomen dat de molenaars (ook) een eigen zelfstandig belang hebben dat is betrokken bij de verlening van de omgevingsvergunning. In de kantlijn rijst bij mij tot slot nog de vraag of de molenaars niet een zelfstandig belang kunnen ontlenen aan de omstandigheid dat zij door het bestreden besluit in hun fundamentele recht op arbeid worden geschaad. Maar ik kan mij voorstellen dat dit niet het geval is, omdat de molenaars hun werk op vrijwillige basis doen. Hoe dan ook, tegen de achtergrond van de door A-G Widdershoven geformuleerde vuistregels roept het oordeel van de Afdeling bij gebrek aan een motivering bij mij vooral vragen op.

7. Wat bij mij ook vragen oproept, is de verwijzing in de hier opgenomen uitspraak naar twee eerdere uitspraken van de Afdeling (ABRvS 18 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4327](#) en ABRvS 4 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1201](#)). In die uitspraken ging het helemaal niet om de vraag of appellanten in die zaken belanghebbende waren, maar om de toepassing van het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a Awb. Daarbij gaat het om de vraag of appellanten in die zaken een beroep konden doen op bepaalde normen, gelet op het beschermingsbereik van die normen. Dit is een juridisch-inhoudelijk vraag die goed moet worden onderscheiden van de meer feitelijk-juridische vraag of diezelfde appellanten belanghebbenden zijn bij de bestreden besluiten. Uit de genoemde uitspraken volgt dan ook allerm minst dat de molenaars in de hier opgenomen uitspraak slechts een afgeleid belang hebben.

8. Kortom, de hier opgenomen uitspraak ontbeert een duidelijke motivering en roept daardoor bij mij vooral de vraag op hoe deze zich verhoudt tot de door Widdershoven geformuleerde vuistregels. Ik heb al eens eerder geschreven dat het een gemiste kans is wanneer rechters in uitspraken over het leerstuk van het afgeleid belang de vraag naar de belanghebbendheid niet plaatsen in de sleutel van de vuistregels uit de conclusie van A-G Widdershoven over dat leerstuk (zie mijn noot onder CBb 29 oktober 2019, [ECLI:NL:CBB:2019:539](#), AB 2021/7). Het gevolg daarvan is dat het ook nu weer blijft gissen in hoeverre deze uitspraak past binnen het leerstuk van het afgeleid belang. Wederom een gemiste kans derhalve.

J. Wieland

1 Jaap Wieland is advocaat bij Stijl Advocaten te Amsterdam.

- 2 Zie voor een bespreking van deze zogenoemde 'opera-criteria' bijv. H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht 1*, Den Haag: BJu 2022, p. 108-121.