

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 20 september 2016 met nummer RvVb/A/1617/0082  
in de zaak met rolnummer 1314/0605/A/4/0565

Verzoekende partij	de nv <b>DE HOORN</b> ,  vertegenwoordigd door advocaat Barteld SCHUTYSER met woonplaatskeuze op het kantoor te 1050 Brussel, Louizalaan 99
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 26 mei 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 3 april 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brakel van 25 november 2013 verworpen.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het bouwen molenaarswoning met opslag- en werkruimtes op de percelen gelegen te Opbrakel, Verrebeke +5, met als kadastrale omschrijving 2<sup>de</sup> afdeling, sectie C, nrs. 564A en 565D.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 28 juni 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Advocaat Barteld SCHUTYSER voert het woord voor de verzoekende partij.  
Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### III. FEITEN

1.

De verzoekende partij is eigenaar van een windmolen, beschermd als monument, gelegen te Verrebeke en beoogt het oprichten van een molenaarswoning.

Na enkele eerdere weigeringen werd bij ministerieel besluit van 29 augustus 2007 een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het bouwen van een molenaarswoning met werk- en opslagruimtes. In deze beslissing wordt overwogen dat er onvoldoende garanties zijn “dat ten eerste de ‘bedrijfswoning’ ten dienste zal staan van de daadwerkelijke exploitant van de windmolen en ook ten tweede dat de huidige occasionele activiteit zal uitgroeien tot een werkelijke volwaardige agrarische of para-agrarische activiteit”. Er wordt aan toegevoegd dat een nieuwe aanvraag voor een molenaarswoning zou kunnen overwogen worden “mits het bijbrengen van voldoende concrete gegevens in het dossier zoals de identiteit van de molenaar die er gaat wonen en op een moment dat een volledige agrarische exploitatie van de molen tot stand is gekomen”.

Deze beslissing heeft de verzoekende partij bestreden met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. Bij arrest nr. 206.073 van 29 juni 2010 werd het beroep verworpen. In het arrest wordt overwogen:

“..

*19. In het bestreden besluit wordt gesteld dat “er onvoldoende garanties naar de toekomst toe (zijn) dat (...) de ‘bedrijfswoning’ ten dienste zal staan van de daadwerkelijke exploitant van de windmolen” en dat “(i)n de toekomst (...) een nieuwe aanvraag voor een molenaarswoning (zou) kunnen overwogen worden mits het bijbrengen van voldoende concrete gegevens in het dossier zoals de identiteit van de molenaar die er gaat wonen”.*

*20. Uit de voornoemde overwegingen blijkt afdoende dat de verwerende partij geoordeeld heeft dat de aanvraag niet werkelijk betrekking heeft op een “exploitantenwoning” in de zin van het voormelde artikel 11 van het inrichtingsbesluit. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de vergunningverlenende overheid onredelijk handelt door zich bij het onderzoek naar het werkelijke gebruik waartoe de woning bestemd is, de vraag te stellen naar “de identiteit van de molenaar die er gaat wonen”.*

*Door in de motivering te kennen te geven dat de onderhavige aanvraag geen betrekking heeft op de daadwerkelijke woning van een exploitant, wordt als dusdanig geen criterium toegevoegd aan de hoger aangehaalde bepalingen van artikel 11 van het inrichtingsbesluit.*

*21. Aan het voorgaande wordt geen afbreuk gedaan door de bewering van de verzoekende partij als zouden de hiervoor (nr. 19) aangehaalde overwegingen een “stijlclausule” betreffen.*

*22. In het licht van het determinerend motief dat de aanvraag niet werkelijk een “exploitantenwoning” betreft, zijn de overwegingen omtrent de leefbaarheid van het bedrijf overtollige motieven. De kritiek van de verzoekende partij op deze motieven is niet ontvankelijk aangezien kritiek op overtollige motieven niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden.*

...”

2.

Op 28 augustus 2013 dient de verzoekende partij een nieuwe aanvraag in bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brakel een aanvraag in voor een

stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een molenaarswoning met opslag- en werkruimtes.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Oudenaarde', vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977 gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 17 september 2013 gunstig.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 1 oktober 2013 ongunstig. Het luidt onder meer als volgt:

“ ....

*Reeds meer dan 10 jaar wenst men via een bouwvergunning een bedrijfswoning te plaatsen bij een actieve molen. Steeds opnieuw gaf de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling een ongunstig advies voor deze bouwaanvraag. Het beroep, ingesteld door de aanvragers bij de Raad van State werd ook verworpen in 2010. In deze bouwaanvragen menen de aanvragers tegemoet te komen aan de bemerkingen in het ministerieel besluit en in het arrest van de Raad van State.*

*1. Identiteit van de molenaar*

*De aanvragers zijn niet de molenaars, maar zouden wel de eigenaar worden van de bedrijfswoning en deze verhuren aan de molenaar. De effectieve molenaar zou Jan De Boe zijn en hij zou in de bedrijfswoning wonen via een huurcontract. In het huurcontract is opgenomen dat, als de molen niet effectief wordt uitgebaat dan wordt de huurovereenkomst beëindigd. Dit is een onvoldoende reden om een bedrijfswoning te bouwen, zeker omdat het in de feiten nog steeds geen volwaardig en leefbaar bedrijf betreft. Dit betekent ook dat er, na het beëindigen van de huurovereenkomst - om welke reden dan ook-, er dan direct een zonevreemde woning ontstaat. Dit kan zeker ruimtelijk niet aanvaard worden.*

*2. Volwaardige exploitatie*

*Sinds enkele jaren wordt de molen een aantal weekends per maand geëxploiteerd. Het kan ook nog niet aanzien worden als een half volwaardig bedrijf. Uit de bijgevoegde gegevens blijkt ook niet dat de bedrijfsactiviteiten de laatste jaren zijn toegenomen. Het meegeven van een financieel plan is echt onvoldoende om er vanuit te gaan dat dit werkelijk een volwaardig en leefbaar para-agrarisch bedrijf wordt op korte termijn.*

*De afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling is de mening NIET toegedaan dat er tegemoet gekomen wordt aan de bemerkingen van het ministerieel besluit en het arrest van de Raad van State. Bijgevolg wordt er een ongunstig advies gegeven voor het voorstel. Bovendien is de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling de mening toegedaan dat er geen extra bedrijfswoningen meer kunnen toegelaten worden op para-agrarische bedrijfszetels*

*... ”*

Het agentschap Onroerend Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen adviseert op 8 oktober 2013 gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 25 november 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college stelt onder meer:

“  
...  
...”

*Het college is, net als het Departement Landbouw en Visserij, de mening toegedaan dat er NIET tegemoet gekomen wordt aan de bemerkingen van het ministerieel besluit en in het arrest van de Raad van State.*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 17 januari 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 maart 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 18 maart 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 3 april 2014 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij motiveert haar beslissing onder meer als volgt:

“  
...  
...”

### *2.3 De juridische aspecten*

...

*De aanvraag kan in overeenstemming geacht worden met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, voor zover het gaat om de woning van de exploitant en voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar agrarisch of para-agrarisch bedrijf uitmaakt.*

*De exploitatie van de windmolen wordt aanvaard als een para-agrarische activiteit; zij sluit onmiddellijk bij de landbouw aan en is er op afgestemd. Er is een onmiddellijke relatie met landbouwproducten, namelijk de verwerking en de verkoop ervan.*

...

*Inhoudelijk verschilt onderhavige aanvraag weinig van de vorige aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.*

*In aanvulling met vorige aanvraag wordt nu een huurovereenkomst voorgelegd tussen de eigenaar en de molenaar, waaruit de identiteit van de molenaar blijkt, en waarin is opgenomen dat de huurovereenkomst wordt beëindigd als de molen niet effectief wordt uitgebaat.*

*Tevens wordt een financieel plan tot 2021 voorgelegd.*

*De identiteit van de molenaar wordt met de huurovereenkomst voldoende aangetoond. Wettelijk wordt niet verplicht dat de eigenaar tevens exploitant hoeft te zijn. Op dit punt wordt voldaan aan de eerder gestelde opmerking.*

*De hamvraag in dit dossier, of het hier een volwaardig leefbaar para-agrarisch bedrijf betreft, stelt zich echter nog altijd en is cruciaal voor het al dan niet verlenen van de vergunning voor de exploitantenwoning.*

*Er kan niet omheen dat de huidige molenactiviteiten weinig verschillen ten opzichte van de vorige aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.*

*De molen in kwestie wordt gedurende een aantal weekends per maand in werking gesteld. Er worden op regelmatige basis biologische granen gemalen. De producten worden in de molen te koop aangeboden. Elke laatste zondag van de maand staat de molen open voor het publiek. Door de verkoop van de verwerkte producten wordt een minimumomzet gerealiseerd die volstaat om de werkings- en kleine onderhoudskosten van de molen te dragen.*

*Bezwaarlijk kan gesteld dat momenteel reeds sprake is van een volwaardig leefbaar bedrijf.*

*Door aanvrager wordt evenmin ontkend dat de bedrijfsactiviteiten de laatste jaren niet zijn toegenomen. Echter motiveert appellant dat het toevoegen van een verblijfplaats voor de*

*molenaar onlosmakelijk verbonden is met de verdere uitbouw van de exploitatie van de molen. De werk- en opslagruimtes en de toezichtswoning zijn -conform aanvrager-noodzakelijk om een volwaardige bedrijfsvoering te kunnen ontwikkelen. Het bijgevoegde financieel plan moet de het leefbaar karakter van het bedrijf op termijn aantonen.*

*Departement Landbouw stelt in haar advies omtrent de leefbaarheid dat de molen nog niet kan aanzien worden als een half volwaardig bedrijf, dat de bedrijfsactiviteiten de laatste jaren niet zijn toegenomen, dat het meegeven van een financieel plan echt onvoldoende is om er van uit te gaan dat dit werkelijk een volwaardig en leefbaar para-agrarisch bedrijf wordt.*

*Dit standpunt wordt bijgetreden. De vaststelling blijft dat al te veel verwezen wordt naar toekomstige te verwachten ontwikkelingen zonder dat afdoende garanties kunnen worden verleend dat de exploitatie daadwerkelijk volwaardig zal worden én blijven. De voorliggende huurovereenkomst en het financieel plan kunnen hieromtrent geen sluitende zekerheid bieden.*

*Zeker wanneer een bouwaanvraag niet enkel een bedrijfsgebouw voor een para-agrarische onderneming betreft, maar ook een exploitantenwoning, moet in het bijzonder worden onderzocht of de aanvraag geen voorwendsel is om een gebouw met een residentiële of andere zonevreemde bestemming vergund te krijgen in het agrarisch gebied. Op vandaag kan niet met zekerheid gesteld worden dat dit hier niet het geval is. Het gevraagde is niet in overeenstemming met de geldende bestemmingsbepalingen.*

*Een nieuwe aanvraag voor een molenaarswoning kan overwogen worden op het moment dat een volwaardige agrarische exploitatie van de molen tot stand is gekomen.*

#### *2.4 De goede ruimtelijke ordening*

*Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.*

*Een goede ruimtelijke ordening is er tevens niet mee gebaat dat binnen het landschappelijk waardevol agrarisch gebied meer woningen opgericht worden dan strikt noodzakelijk.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### **V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

##### **A. Eerste middel**

##### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit en van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel en het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel.

Zij zet uiteen:

“ ...

*III.1.1. De bestreden beslissing berust op een verkeerde interpretatie van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit*

*32. De argumentatie van verwerende partij berust vooreerst op een verkeerde interpretatie van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit. Immers, door de huidige molenactiviteiten als occasioneel of al te kleinschalig - en dus niet "leefbaar" - te bestempelen, gaat verwerende partij voorbij aan de vaste rechtspraak van de Raad van State.*

...

*34. In de bestreden beslissing kan onder punt 2.3 het volgende worden gelezen:*

*"De exploitatie van de windmolen wordt aanvaard als een para-agrarische activiteit; zij sluit onmiddellijk bij de landbouw aan en is er op afgestemd. Er is een onmiddellijke relatie met landbouwproducten, namelijk de verwerking en de verkoop ervan."*

*Conform de bovengeciteerde rechtspraak van de Raad van State wordt in de bestreden beslissing dus erkend dat het "uit stedenbouwkundig oogpunt om een werkelijk landbouwbedrijf gaat", en derhalve dat "in redelijkheid kan worden aangenomen dat de betrokken bouwwerken wel degelijk een landbouwbestemming hebben". Verwerende partij diende, op basis van deze vaststelling alleen, tot de vergunbaarheid van het aangevraagde te besluiten.*

...

*Toch heeft verwerende partij het vermeende occasionele of kleinschalige karakter van de molenactiviteiten in haar beoordeling betrokken, en dit in weerwil van de vaststelling dat de voorgenomen bouwwerken wel degelijk een (para-)agrarische bestemming hebben (vaststelling die, zoals gezegd, eveneens in de bestreden beslissing tot uitdrukking wordt gebracht). Door de vergunning alsnog te weigeren, handelde verwerende partij dus ontegensprekelijk in strijd met de rechtspraak van de Raad van State.*

...

*III.1.2. De bewering, in de bestreden beslissing, als zouden er onvoldoende garanties zijn dat de exploitatie van de molen in de toekomst daadwerkelijk volwaardig zal worden én blijven, is foutief, minstens onredelijk*

*37. Zelfs indien de omvang en de economische rendabiliteit van de molenactiviteiten bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag in aanmerking zouden moeten worden genomen — quod non — dan nog moet worden vastgesteld dat in het aanvraagdossier dat op 28 augustus 2013 door verzoekende partij werd ingediend, de nodige informatie beschikbaar was waaruit de reële en wezenlijke exploitatie van de molen blijkt.*

*38. De bestreden beslissing gaat er niettemin onterecht van uit dat de molen — op vandaag — niet daadwerkelijk zou worden geëxploiteerd.*

*Verwerende partij gaat aldus voorbij aan het feit dat de molen in kwestie (gebouwd tussen 1789 en 1803) reeds eeuwenlang gebruikt wordt om graan te malen. Het bouwwerk werd op basis van een stedenbouwkundige vergunning van 27 december 1994 volledig gerestaureerd, en draait sinds enkele jaren op semi-professionele basis. Hoewel die feiten aan verwerende partij bekend zijn, blaast zij in dit verband warm en koud tegelijk.*

*Zo laat zij in de bestreden beslissing het volgende optekenen*

...

*Verwerende partij erkent dus dat de molen op regelmatige basis geëxploiteerd wordt, om vervolgens tot de conclusie te komen dat deze exploitatie niet "volwaardig" of "leefbaar" is. Het betreft een tegenstrijdige motivering die ondeugdelijk, ja zelfs kennelijk onredelijk te noemen is.*

*39. Voorts wordt ook de leefbaarheid van de toekomstige exploitatie door verwerende partij in twijfel getrokken. Naar luid van de bestreden beslissing zou er al te veel naar toekomstig te verwachten ontwikkelingen verwezen worden, en zouden er onvoldoende garanties kunnen worden verleend dat de exploitatie daadwerkelijk volwaardig zal worden en blijven.*

*Deze overweging toont duidelijk aan dat verwerende partij de finaliteit van de exploitantenwoning weigert te onderkennen. Zoals ook in het aanvraagdossier werd uiteengezet, wordt met de bouw van deze woning immers net een toekomstige uitbreiding van de molenactiviteiten beoogd. De molen kan namelijk maar ten volle geëxploiteerd worden mits een constant toezicht mogelijk is. De reden daarvoor is zeer eenvoudig en voor de hand liggend: een molen kan maar draaien als er wind is. Indien dat nodig is moet een molenaar, om rendabel te kunnen opereren, ook 's nachts een molen kunnen doen draaien. Het minste defect of een plotse weersverandering kunnen bij afwezigheid van de molenaar tot onherstelbare schade en/of brand in de molen leiden. Bij een intensivering van de productie is het toevoegen van een verblijfplaats voor de molenaar dan ook noodzakelijk.*

*Dat verzoekende partij de vaste intentie had (en heeft) om de productie van de molen op te drijven, bleek (en blijkt) duidelijk uit de huurovereenkomst en het financieel plan die bij haar aanvraagdossier waren gevoegd. De molenaar met wie verzoekende partij de eerstgenoemde overeenkomst afsloot, heeft er zich immers toe verbonden om — eenmaal de toezichtswoning gebouwd zal zijn — de continue en permanente exploitatie van de molen op zich te nemen. Met de uitwerking van een cijfermatig onderbouw financieel plan heeft verzoekende partij zich er bovendien van vergewist dat die exploitatie haalbaar en rendabel zal zijn.*

*Verzoekende partij heeft dus kosten noch moeite gespaard om een toename van de bedrijfsactiviteiten mogelijk te maken. Verwerende partij vereist evenwel dat verzoekende partij "sluitende zekerheid" omtrent de toekomstige exploitatie verschaft. Een dergelijke eis is kennelijk onredelijk. De omzet- en winstverwachtingen die in een financieel plan worden weergegeven, zijn en blijven prognoses, hoe scrupuleus deze ook worden berekend. Hoe de economische conjunctuur daadwerkelijk zal evolueren, kan zelfs door de meest gerenommeerde economen niet met zekerheid worden voorspeld. Door niettemin harde garanties inzake de toekomstig te verwachten ontwikkelingen te verlangen, ging verwerende partij de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid te buiten.*

*De bestreden beslissing, die dus op kennelijk onredelijke motieven gesteund is, schendt de materiële motiveringsplicht evenals het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Het eerste middel is dan ook gegrond.*

*III. 1.3. De bestreden beslissing miskent de rechtmatige verwachting die bij de verzoekende partij was gewekt, ingevolge de beslissing van de Vlaamse Minister van Ruimtelijke Ordening van 29 augustus 2007 en het arrest van de Raad van State van 29 juni 2010*

*40. Het kennelijk onredelijk karakter van de motieven die in de bestreden beslissing tot uitdrukking worden gebracht, is des te apert gelet op de rechtmatige verwachting die ingevolge de beslissing van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke*

Ordering van 29 augustus 2007 en het arrest van de Raad van State van 29 juni 2010 bij de verzoekende partij was ontstaan.

...

43. Aldus werd bij verzoekende partij de rechtmatige verwachting gewekt dat haar een stedenbouwkundige vergunning zou worden verleend, mits (i) de identiteit van de molenaar in de aanvraag vermeld zou worden en (ii) de (huidige en toekomstige) daadwerkelijke exploitatie van de molen met bijkomende stukken zou worden gestaafd.

44. Deze verwachting werd gefrustreerd nu verwerende partij tot de weigering van de stedenbouwkundige vergunning besloot, ondanks het feit dat de molenaar (de heer De Bou) nominatim in de aanvraag vermeld was en de huurovereenkomst en het financieel plan als bewijzen van een reële en wezenlijke exploitatie werden bijgevoegd.

...”

De verwerende partij repliceert

“ ...

Verzoeker stelt dat de motivering in de bestreden beslissing aangaande de toetsing aan de gewestplanbestemming gebaseerd is op een verkeerde interpretatie van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit.

Wat het begrip "volwaardig leefbaar bedrijf" betreft, betekent de correcte stelling dat het begrip 'leefbaar bedrijf' niet uit puur economisch oogpunt mag worden gebruikt, niet dat de vergunningverlenende overheid geen rekening zou mogen houden met de geringe omvang van de nog bestaande activiteit. Er anders over oordelen zou betekenen dat zelfs de geringste landbouwactiviteit een exploitantenwoning zou verantwoorden, wat niet de bedoeling lijkt te zijn geweest van het Inrichtingsbesluit (RvVb nr. A/2012/0266 van 3 juli 2012).

De deputatie heeft derhalve in alle redelijkheid rekening gehouden met de omvang van de bedrijfsactiviteiten om te oordelen of het voorliggende ontwerp geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat niet in een agrarisch gebied thuishoort. De deputatie heeft artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit wel degelijk correct geïnterpreteerd.

Het is niet omdat er sprake is van een beperkte bedrijfsactiviteit in de molen dat er sprake is van een leefbaar bedrijf.

Verder kon de deputatie vaststellen dat er onvoldoende garanties dat de exploitatie daadwerkelijk exploitatie daadwerkelijk volwaardig zal worden én blijven. De voorliggende huurovereenkomst en het financieel plan kunnen hieromtrent geen sluitende zekerheid bieden.

Uit niets blijkt dat deze beoordeling kennelijk onredelijk zou zijn. De deputatie moet zich ervan vergewissen dat het voorliggende ontwerp geen voorwendsel is om een gebouw met een residentiële of andere zonevreemde bestemming vergund te krijgen in het agrarisch gebied. Op vandaag kan niet met zekerheid gesteld worden dat dit hier niet het geval is, zodat de deputatie terecht kon stellen dat het aangevraagde niet in overeenstemming is met de geldende bestemmingsbepalingen.

Aangaande het vertrouwensbeginsel moet worden opgemerkt dat dit beginsel enkel geschonden wordt wanneer eenzelfde overheid op een niet te verantwoorden wijze haar beoordeling zou hebben gewijzigd (RvS nr. 153633 van 12 januari 2006).

Thans verwijst verzoeker naar het besluit van de minister van 29 augustus 2007 en het arrest van de Raad van State van 29 juni 2010. Hieruit kunnen geen rechtmatige verwachtingen ten aanzien van de deputatie zijn gewekt.

Bovendien blijkt uit de beslissing van de minister dat een bijkomend element nodig is opdat een nieuwe aanvraag kan worden overwogen, met name een volledige agrarische activiteit moet in de molen tot stand zijn gekomen.



*Verder blijkt uit het arrest van de Raad van State dat de Raad zich enkel over een beperkt aspect van de vergunning heeft uitgesproken en zich ondermeer niet over de kritiek omtrent de leefbaarheid van bedrijf heeft gebogen. Verzoeker kon hieruit niet afleiden dat als ze meer informatie verschaft over het beoordeelde aspect, ze de stedenbouwkundige vergunning sowieso zou verkrijgen.*

*...*

De verzoekende partij dupliceert:

*“ ...*

*Wat betreft de kwalificatie van de molen als een leefbaar bedrijf in de zin van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit*

6. *De verwerende partij verwijst in dit verband naar een arrest nr. A/2012/0266 van Uw Raad van 3 juli 2012. In dat arrest oordeelde Uw Raad dat “[d]e correcte stelling dat het begrip ‘leefbaar bedrijf’ niet uit puur economisch oogpunt mag worden gebruikt, [...] echter niet [betekent] dat de vergunningverlenende overheid geen rekening zou mogen houden met de geringe omvang van de nog bestaande activiteit”. Volgens Uw Raad zou “[e]r anders over oordelen [...] betekenen dat zelfs de geringste landbouwactiviteit een exploitantenwoning zou verantwoorden, wat niet de bedoeling lijkt te zijn geweest van het Inrichtingsbesluit”.*

*De feitelijke omstandigheden die aan die zaak ten grondslag lagen, zijn echter geenszins vergelijkbaar met de situatie die in casu aan de orde is.*

*Immers werd in die zaak een bedrijf als “niet volwaardig leefbaar” beschouwd omdat:*

- de landbouwactiviteit zo beperkt was dat die hooguit als een activiteit in nevenberoep kon worden beschouwd; en*
- de beperkte landbouwactiviteit geen aanzet vormde tot het verder uitbouwen naar een volwaardig bedrijf, aangezien (i) de aanvrager al lang gepensioneerd was en (ii) de site naar de toekomst toe geen enkele potentie had voor beroepsmatige landbouwactiviteiten.*

*In casu zal de molen echter continu en permanent worden geëxploiteerd, overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 2 en 16 van de huurovereenkomst die tussen de verzoekende partij, in haar hoedanigheid van verhuurder, en de heer Jan De Bou, in zijn hoedanigheid van huurder-molenaar, werd gesloten (STUK 17). De activiteiten zullen bijgevolg voltijds en niet “in nevenberoep”, laat staan door een gepensioneerde, worden uitgeoefend. Dat element is verschillend met de vergunningsaanvraag waarover de Raad van State in zijn arrest van 29 juni 2010 reeds geoordeeld heeft. Een dergelijke overeenkomst lag toen niet voor. De verwerende partij gaat daar, zonder enige uitleg, aan voorbij.*

*Voorts blijkt uit het financieel plan dat in opdracht van de verzoekende partij werd opgesteld (STUK 18), dat de toekomstige exploitatiemogelijkheden van de molen op economisch vlak, reëel en wezenlijk zijn. In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, biedt dit plan wel degelijk garanties voor het uitbouwen naar een volwaardig bedrijf. De insinuaties van de verwerende partij, als zou de aanvraag een “voorwendsel” zijn om een gebouw met een residentiële bestemming vergund te krijgen in agrarisch gebied, zijn dan ook volstrekt ongegrond.*

*De rechtspraak van Uw Raad in het arrest nr. A/2012/0266 is te dezen dus niet toepasselijk. De molen dient wel degelijk als een leefbaar bedrijf in de zin van artikel 11.4.1 van het*

*Inrichtingsbesluit te worden beschouwd. De bestreden beslissing is bijgevolg onwettig, nu de weigering van de vergunningsaanvraag bij deze beslissing werd bevestigd, ofschoon die aanvraag aan de bestemmingsvoorschriften inzake agrarisch gebied voldeed. Integendeel miskent het argument van de verwerende partij de rechtspraak van Uw Raad, waarin wordt geoordeeld dat ook met toekomstige exploitatiemogelijkheden rekening is te houden. Aldus wordt de wereld op zijn kop gezet: hierna zal worden aangetoond dat de realisatie van een molenaarswoning voor de toekomstige exploitatie van de molen geen uitvloeisel of resultaat is, maar een noodzakelijke voorwaarde die voorafgaandelijk moet worden vervuld.*

*Wat betreft de miskenning van de rechtmatige verwachting die bij de verzoekende partij was gewekt door de beslissing van de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening van 29 augustus 2007 en het arrest van de Raad van State van 29 juni 2010*

*7. De verwerende partij is voorts van oordeel dat uit de beslissing van de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening van 29 augustus 2007 en het arrest van de Raad van State van 29 juni 2010 geen rechtmatige verwachtingen konden worden gepuurd, nu deze beslissing en dit arrest niet van de verwerende partij uitgaan.*

*De verwerende partij gaat er evenwel aan voorbij dat zij op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht was om de bestreden beslissing te nemen na een behoorlijk onderzoek van de zaak en rekening houdende met alle relevante gegevens. Anders dan de verwerende partij voorhoudt, kon zij dus geen abstractie maken van de beslissingen die eerder reeds in dit dossier waren genomen, meer bepaald door haar toezichthoudende overheid en België's hoogste administratieve rechtscollege.*

*De inhoud van het recht moet volgens het grondbeginsel van de rechtszekerheid bovendien voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit beginsel werd door de verwerende partij ontegensprekelijk miskend, nu zij de weigering van de nieuwe aanvraag heeft bevestigd, niettegenstaande er was voldaan aan de voorwaarden die in de beslissing van de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening van 29 augustus 2007 en het arrest van de Raad van State van 29 juni 2010 waren gesteld,*

*8. Waar de verwerende partij nog opmerkt dat uit de beslissing van de Vlaamse minister zou blijken dat eerst "een volledige agrarische activiteit" tot stand moet zijn gekomen opdat een nieuwe aanvraag zou kunnen worden overwogen, blijft zij halsstarrig weigeren om een essentieel argument dat reeds in de aanvraag tot uitdrukking werd gebracht, in overweging te nemen.*

*Het is namelijk zo dat de toevoeging, aan de molen, van een verblijfplaats voor de molenaar een noodzakelijke voorwaarde is opdat de molenactiviteiten in de toekomst nog zouden kunnen worden uitgebreid. Zoals reeds in het verzoekschrift werd aangestipt, kan de molen maar ten volle worden geëxploiteerd indien een constant toezicht mogelijk is. Zo zullen een intensivering van de productie en een verhoging van de rentabiliteit maar mogelijk zijn indien de molen telkens wanneer er wind is, kan draaien, en dit ongeacht het tijdstip van de dag of de nacht.*

*De verwerende partij weigert die realiteit echter onder ogen te zien. Door te vereisen dat op het ogenblik van de aanvraag reeds een volledige agrarische activiteit zou bestaan, voegt zij aan artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit een voorwaarde toe die niet in dit besluit is voorzien. Zij miskent bovendien de rechtspraak van Uw Raad die stelt dat*

*toekomstige exploitatiemogelijkheden, bij de beoordeling van een aanvraag in het licht van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit, in aanmerking dienen te worden genomen.*

9. *De verwerende partij is ten slotte nog de mening toegedaan dat het arrest van de Raad van State van 29 juni 2010 – en meer bepaald de overweging waarin gesteld wordt dat de vergunningverlenende overheid niet onredelijk handelde door zich bij het onderzoek naar het werkelijke gebruik waartoe de woning bestemd is, de vraag te stellen naar “de identiteit van de molenaar die er gaat wonen” – slechts op een “beperkt aspect” van de vergunning betrekking had.*

*Uit randoverweging 22 van dit arrest blijkt evenwel dat de Raad van State dit aspect zelf als een “determinerend motief” heeft aangemerkt. Anders dan de verwerende partij beweert, kon de verzoekende partij er dus wel degelijk van uitgaan dat een nieuwe vergunningsaanvraag, mits er met betrekking tot de identiteit van de molenaar bijkomende informatie zou worden aangeleverd, positief zou worden beoordeeld.*

*De bestreden beslissing schendt dan ook het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel evenals het vertrouwensbeginsel.*

*...*

#### *Beoordeling door de Raad*

##### 1.

De verzoekende partij ontwikkelt het middel in drie onderdelen.

Het standpunt van de verzoekende partij in het eerste onderdeel komt er op neer dat de erkenning in de bestreden beslissing dat het gaat om een werkelijk landbouwbedrijf tot het besluit had moeten leiden dat de aanvraag verenigbaar is met artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit. De verzoekende partij steunt haar standpunt op “vaste rechtspraak van de Raad van State”.

In het tweede onderdeel stelt de verzoekende partij in essentie dat er in de bestreden beslissing ten onrechte wordt van uitgegaan dat de molen niet daadwerkelijk wordt geëxploiteerd, terwijl de verwerende partij zelf vaststelt dat er op regelmatige basis granen worden gemalen. Ze betoogt dat er maar ten volle kan geëxploiteerd worden mits constant toezicht en dat de vaste intentie om ten volle te exploiteren blijkt uit het financieel plan en de huurovereenkomst met de molenaar.

Het derde onderdeel steunt op de rechtmatige verwachtingen die volgens de verzoekende partij zijn gewekt door het ministerieel besluit van 29 augustus 2007 en het daaropvolgend arrest van de Raad van State. nr. 206.073 van 29 juni 2010.

##### 2.

Eerste onderdeel.

##### 2.1

Artikel 11, 4.1, eerste lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit) bepaalt:

*“...*

*De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid*

*voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.*

*...*

Uit deze bepaling volgt dat een bedrijfswoning in agrarisch gebied enkel toegelaten is indien het integrerend deel uitmaakt van een leefbaar bedrijf.

In een arrest van de Raad van State nr. 201.017 van 17 februari 2010 wordt een “leefbaar bedrijf” geïnterpreteerd als “een volwaardig agrarisch bedrijf”. De Raad van State voegt daar aan toe dat de overheid, die op een bouwaanvraag op grond van de geciteerde bepaling beschikt, dient na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, met andere woorden of in redelijkheid kan worden aangenomen dat de betrokken bouwwerken wel degelijk een landbouwbestemming hebben en of het voorliggende ontwerp geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat niet in een agrarisch gebied thuishoort. Verder wordt overwogen dat de correcte stelling dat het begrip “leefbaar bedrijf” niet uit puur economisch oogpunt mag worden getoetst, niet impliceert dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de voornoemde vraag geen acht zou mogen slaan op de omvang van de agrarische activiteit van het bedrijf en dat er anders over oordelen zou betekenen dat zelfs de geringste agrarische activiteit een exploitantenwoning zou verantwoorden.

## 2.2

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt verplicht de enkele vaststelling dat de exploitatie van de windmolen een para-agrarische activiteit betreft, niet om gunstig te beschikken over een aanvraag om een bedrijfswoning op te richten.

De molenactiviteiten als “occasioneel of al te kleinschalig” en dus “niet leefbaar” te beschouwen, maakt geen schending uit van artikel 11, 4.1, eerste lid van het inrichtingsbesluit.

## 3.

Tweede onderdeel.

### 3.1

Het komt aan de vergunningverlenende overheid toe om te beoordelen of een aanvraag voor het oprichten van een woning in agrarisch gebied, al dan niet kan beschouwd worden als een bedrijfswoning zoals bedoeld in artikel 11, 4.1, eerste lid van het inrichtingsbesluit. De Raad kan zijn eigen beoordeling niet in de plaats stellen van die van de overheid, doch is enkel bevoegd om wettigheidskritiek te beoordelen. Een verzoeker dient derhalve, om succesvol te zijn, aan te tonen dat de vergunningverlenende overheid in haar beoordeling niet is uitgegaan van gegevens die in rechte of in feite juist zijn, hetzij die niet correct heeft beoordeeld, hetzij op grond daarvan niet in redelijkheid tot haar conclusie is kunnen komen.

### 3.2

De verwerende partij komt in de bestreden beslissing tot de conclusie dat “op vandaag” niet met zekerheid kan gesteld worden dat de aanvraag geen voorwendsel is om een gebouw met een residentiële of andere zonevreemde bestemming vergund te krijgen in het agrarisch gebied.

Die conclusie steunt op de volgende overwegingen:

- de identiteit van de molenaar wordt met de huurovereenkomst voldoende aangetoond;
- de huidige molenactiviteiten verschillen weinig ten opzichte van de vorige aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning; de molen in kwestie wordt gedurende een aantal

weekends per maand in werking gesteld; door de verkoop van de verwerkte producten wordt een minimumomzet gerealiseerd, die volstaat om de werkings- en kleine onderhoudskosten van de molen te dragen, kan bezwaarlijk gesteld dat momenteel reeds sprake is van een volwaardig leefbaar bedrijf;

- departement Landbouw stelt in haar advies omtrent de leefbaarheid dat de molen nog niet kan aanzien worden als een half volwaardig bedrijf, dat de bedrijfsactiviteiten de laatste jaren niet zijn toegenomen, dat het meegeven van een financieel plan echt onvoldoende is om er van uit te gaan dat dit werkelijk een volwaardig en leefbaar para-agrarisch bedrijf wordt;
- het standpunt in het advies wordt bijgetreden; de vaststelling blijft dat al te veel verwezen wordt naar toekomstige te verwachten ontwikkelingen zonder dat afdoende garanties worden gegeven dat de exploitatie daadwerkelijk volwaardig zal worden én blijven; de huurovereenkomst en het financieel plan kunnen hieromtrent geen sluitende zekerheid bieden.

### 3.3

De verzoekende partij kan niet gevolgd worden dat de vaststelling dat er thans een exploitatie is van de molen tegenstrijdig is met de beoordeling dat er geen sprake is van een volwaardig leefbaar bedrijf. Zoals reeds vastgesteld bij de bespreking van het eerste onderdeel kan de vergunningverlenende overheid bij beoordeling van het begrip “leefbaar bedrijf” – dit is een volwaardig bedrijf – acht slaan op de omvang van de agrarische activiteit van het bedrijf.

De verwerende partij stelt vast dat er thans een minimumomzet wordt gerealiseerd en dat de activiteit niet is toegenomen de voorbije jaren en sluit zich aan bij het advies van het departement Landbouw “dat het meegeven van een financieel plan echt onvoldoende is om er van uit te gaan dat dit werkelijk een volwaardig en leefbaar para-agrarisch bedrijf wordt”.

De argumentatie van de verzoekende partij dat een verblijfplaats voor de molenaar onlosmakelijk verbonden is met de verdere uitbouw van de exploitatie van de molen, heeft de verwerende partij niet kunnen overtuigen zoals blijkt uit de overwegingen in de bestreden beslissing.

De verzoekende partij overtuigt niet dat de beoordeling in de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is.

### 4.

Derde onderdeel.

De bestreden beslissing steunt op de vaststelling dat het aangevraagde niet in overeenstemming is met de geldende bestemmingsbepalingen. Het vertrouwensbeginsel kan niet worden ingeroepen tegen uitdrukkelijke verordende bepalingen in.

Bovendien bevat het ministerieel besluit van 29 augustus 2007 enige toezegging dat een stedenbouwkundige vergunning voor een bedrijfswoning kon bekomen worden zonder dat een volwaardig agrarische activiteit zou worden aangetoond. Wel integendeel, zoals blijkt uit het citaat van deze beslissing onder de feiten uiteenzetting.

In het arrest van de Raad van State van 29 juni 2010 wordt het motief in de voormelde beslissing dat niet voldaan is aan de vereiste van een leefbaar bedrijf niet onderzocht, omdat het beschouwd werd als een overtollig motief, hetgeen enkel betekent dat de weigeringsbeslissing reeds

voldoende gedragen werd door een ander motief. Het arrest is derhalve nietszeggend over de vereiste van een leefbaar bedrijf.

5.

Het eerste middel wordt verworpen.

## **B. Tweede middel**

In een tweede middel beroept de verzoekende partij zich op de schending van 4.3.1, §1, 1°, b) juncto artikel 4.3.1, §2 VCRO en de materiële motiveringsplicht.

1.

De verzoekende partij bekritiseert onder het tweede middel de overweging in de bestreden beslissing dat een goede ruimtelijke ordening er tevens niet mee gebaat is dat binnen het landschappelijk waardevol gebied meer woningen worden opgericht dan strikt noodzakelijk.

2.

De bekritiseerde overweging staat te lezen onder de titel “de goede ruimtelijke ordening” en wordt toegevoegd aan de voorgaande overweging dat gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering verdere opportuniteitsoverwegingen niet relevant zijn.

Bij de bespreking van het eerste middel is vastgesteld dat de verzoekende partij er niet in slaagt de onwettigheid aan te tonen van de in de bestreden beslissing vastgestelde legaliteitsbelemmering. De overweging die de verzoekende partij bekritiseert onder het tweede middel betreft een overtollig motief dat niet tot de vernietiging kan leiden van de bestreden beslissing.

3.

Het tweede middel wordt verworpen.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 20 september 2016 door de vierde kamer.

De griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Jonathan VERSLUYS

Nathalie DE CLERCQ