

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.097 van 8 december 2025
in de zaak A. 239.596/VII-42.128**

In zake : de BV G.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Koen Van Wynaert
 kantoor houdend te 9860 Oosterzele
 Kwaadbeek 47A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de PROVINCIE LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 17 juli 2023, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0930 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 8 juni 2023 in de zaak 2122-RvVb-0866-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
22 september 2023.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie
ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 januari 2025 een
verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van

30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 november 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen Van Wynsberge, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Aan de verzoekende partij wordt op 16 januari 2020 een omgevingsvergunning verleend voor de bouw en exploitatie van een verkoopcentrum voor landbouwproducten, gelegen in agrarisch gebied. De vergunning bevat de voorwaarde dat de winkelruimte enkel mag gebruikt worden voor producten die toegeleverd worden aan “de professionele land- en tuinbouwsector”.

3.2. Een aanvraag van de verzoekende partij tot gedeeltelijke wijziging van de inrichting wordt vergund op 5 oktober 2020. Deze vergunning bevat de voorwaarde dat iedere vorm van detailhandel naar particulieren buiten de agrarische sector uitgesloten wordt, nu de winkelruimte enkel kan aanvaard worden voor producten die toegeleverd worden aan “de professionele land- en tuinbouwsector”.

3.3. De verzoekende partij vraagt op 26 augustus 2021 een omgevingsvergunning voor het bijstellen van voormelde voorwaarden van de voormelde vergunningen. De gevraagde bijstelling strekt ertoe te bepalen dat de woorden “de professionele land- en tuinbouwsector” in deze voorwaarden zouden vervangen worden door “de professionele en hobby- land- en tuinbouwsector”.

3.4. Niettegenstaande een gunstig advies van het departement Landbouw en Visserij, weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bree de vergunning. De deputatie van de provincieraad van Limburg verklaart het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen deze beslissing ongegrond en weigert op haar beurt de vergunning, bij beslissing van 18 mei 2022.

3.5. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekende partij tegen het besluit van 18 mei 2022.

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: inrichtingsbesluit), van artikel 1 van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Het Gehucht ’t Hasselt” van 3 december 2018 (hierna:

het RUP), en van artikel 2.2.6, § 2, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

5. Zij komt op tegen de beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) tot verwerping van het middel dat zij heeft opgeworpen tot vernietiging van de deputatiebeslissing van 18 mei 2022 en viseert daarbij volgende overwegingen van het bestreden arrest:

“Uit [de overwegingen van de deputatiebeslissing van 18 mei 2022] blijkt dat de weigering in hoofdde steunt op de onverenigbaarheid van de aanvraag tot bijstelling van de voorwaarden met de stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften. De verwerende partij wijst er opnieuw op dat de verkoop aan particulieren niet thuishoort in het agrarisch gebied.

[...]

De verzoekende partij verwijst wel naar artikel 2.2.6, § 2, 4° VCRO en naar de zogenaamde typevoorschriften (besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen), maar het is niet duidelijk wat ze precies met die verwijzingen bedoelt aan te voeren.

Het zogenaamde typevoorschriftenbesluit heeft alleszins niet de bedoeling om op verordenende wijze stedenbouwkundige voorschriften vast te stellen die gelden bij verwijzing in individuele ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het bevat wel regels over de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen, en een niet-verordenende bijlage met voorbeeld- of typevoorschriften die kunnen gebruikt worden in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Artikel 2.2.6, § 2, VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan op elk moment ressorteert onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding. [...]

Het is de [RvVb] echter niet duidelijk hoe deze bepaling of het typevoorschriftenbesluit relevant is of kan zijn in onderliggend geschil of hoe de verzoekende partij een schending van die bepaling(en) ziet door het bestreden besluit. De [RvVb] kan enkel vaststellen dat de verwerende partij de aanvraag toetst aan de van toepassing zijnde bestemmingsvoorschriften.

[...]

De aanvraag tot bijstelling van de voorwaarden wordt niet in overeenstemming geacht met deze voorschriften omdat verkoop aan particulieren niet beschouwd wordt als verenigbaar met agrarisch gebied. Zoals al aangegeven ligt dit motief in dezelfde lijn van de motieven in de eerdere vergunningsbeslissingen, waarin duidelijk werd aangegeven en gemotiveerd dat enkel verkoop aan de professionele landbouwer kan beschouwd worden als een para-agrarisch bedrijf.

Onder para-agrarische bedrijven moeten die bedrijven worden begrepen die bij de landbouw aansluiten en er op afgestemd zijn.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing terecht dat de verkoop aan particulieren niet thuishoort in het agrarisch gebied. Het is duidelijk dat de verwerende partij daarmee ‘niet-(professionele) landbouwers’ bedoelt. Een agrarisch gebied staat in functie van (professionele) landbouw. Een winkelactiviteit is dus in beginsel niet verenigbaar met de bestemming agrarisch gebied. De exploitatie van de verzoekende partij als verkoopscentrum werd niettemin vergund omdat het beschouwd werd als een para-agrarische activiteit; verkoop van producten aan de professionele landbouwer werd dus beschouwd als een bedrijf dat aansluit op de (professionele) landbouw en er op afgestemd is.

Er kan niet worden ingezien hoe de verkoop aan zogenaamde hobby landbouwers anders kan gezien worden dan als een verkoop aan ‘niet-professionele landbouwers’ (of particulieren). Indien de activiteit een loutere vrijetijdsbesteding is of recreatieve bezigheid, kan het niet beschouwd worden als ‘landbouw in ruime zin’. Het gegeven dat de aard van de goederen die verkocht worden verwant zijn of kunnen zijn aan de professionele landbouw, doet geen afbreuk aan de voorgaande vaststelling. De verwijzing naar het begrip ‘leefbaar’ (landbouw)bedrijf kan al evenmin overtuigen dat een hobby landbouwer dan anders moet geoordeeld worden. Het begrip in de door de verzoekende partij bedoelde rechtspraak heeft immers betrekking op professionele landbouw en niet op niet-professionele landbouwactiviteiten. [...]

Het bijkomend motief dat een bijstelling van de voorwaarden overigens niet volstaat en dat er ook een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten nodig is, is een overtoollig motief. Om een vergunning te weigeren voor de betrokken aanvraag volstond het immers om vast te stellen dat de aanvraag niet verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften.”

6. Zij formuleert hiertegen volgende grieven:

“Het bestreden arrest schendt in de eerste plaats het bepaalde in [artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit], waar het stelt dat in een agrarisch gebied verkopen in het kader van de para-agrarische activiteiten (verkoop van land- en tuinbouwproducten) zouden moeten beperkt blijven tot verkopen aan ‘professionele landbouwers’. [Artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit] voorziet dat de agrarische gebieden bestemd zijn voor landbouw in de ruime zin.

[...] Uit deze bepaling blijkt dat para-agrarische bedrijven kunnen worden toegelaten in agrarisch gebied. Noch [...] artikel 11, noch enige andere bepaling van het inrichtingsbesluit definieert het begrip ‘para-agrarische bedrijven’.

[...] Bij ontstentenis van nadere omschrijving ter zake, moet deze term in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen. Daaronder moet

worden verstaan bedrijven waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw in de ruime zin aansluit en erop afgestemd is.^[...]

[...] Het departement Landbouw en Visserij aanvaardt in voorliggend dossier de aanpak vanuit het productgamma (en niet de identiteit van de klant).

[...] Het [d]epartement bevestigt met andere woorden dat een formulering van de voorwaarde vanuit het productgamma (producten voor professionele en hobby land- en tuinbouwsector vs. detailhandel buiten de agrarische sector) voldoende garanties bevat dat de activiteiten van [de verzoekende partij] in overeenstemming blijven met de bestemming landbouw, zonder dat er hierbij een onderzoek moet worden gedaan naar de identiteit van de klant of zonder dat hierbij de focus komt te liggen op de professionele hoedanigheid van de klant.

[...] In de rechtspraak van [de Raad van State] wordt niet vereist dat de afnemers van een para-agrarisch bedrijf per definitie en uitsluitend professionele landbouwers dienen uit te maken.

[...] [De Raad van State] hanteert in zijn rechtspraak geen zuiver economische criteria om uit te maken of afnemers van een para-agrarisch bedrijf een bepaalde economische omvang of professionele hoedanigheid zouden dienen te hebben.

[...] In de rechtspraak van [de Raad van State] wordt aanvaard dat de kleinschaligheid van de exploitatie geen stedenbouwkundig relevant gegeven is om de verenigbaarheid met de agrarische bestemming te beoordelen. Hobby- of professioneel landbouwer is zodoende geen relevant onderscheid, aangezien een landbouwbedrijf in stedenbouwkundige betekenis niet gezien moet worden als een ‘leefbaar bedrijf’ in economische zin.

[...] Doordat de [RvVb] in het bestreden arrest het begrip ‘professionele’ landbouwer/afnemer hanteert als criterium om na te gaan of een verkoopactiviteit para-agrarisch zou zijn, zonder evenwel aan te geven op welke wijze dit criterium invulling zou moeten kennen, laat staan dat de [RvVb] daarmee zou verduidelijken welke activiteiten er concreet als professioneel zouden worden beschouwd, en welke afnemers er niet aan dit criterium zouden voldoen, miskent [de RvVb] de in dit middel aangehaalde bepalingen en minstens de in [artikel] 149 Grondwet opgenomen motiveringsplicht.

[...] Verkeerdelijk oordeelt de [RvVb] dat het in het middel ingeroepen gewestplanvoorschrift en/of het typevoorschrift zoals bepaald in [artikel] 2.2.6, § 2, 4° VCRO voor een para-agrarisch bedrijf enkel toelevering zou toelaten aan professionele landbouwbedrijven. Het bestreden arrest stelt hiermee impliciet dat enkel verkoopactiviteiten aan landbouwafnemers met een bepaalde omvang of omzet en/of die over een btw-nummer zouden beschikken zouden kunnen worden gekwalificeerd als para-agrarische activiteit. Deze zienswijze gaat in tegen het feit dat enerzijds para-agrarische activiteiten onmiddellijk aansluiten bij of afgestemd zijn op de landbouw ‘in de ruime zin’ en dit ongeacht de economische omvang of professionele hoedanigheid van deze afnemers.

[...] Door de werkwijze van de verwerende partij in de tussengekomen beslissing in overeenstemming te verklaren met de in het middel aangehaalde

bepalingen, worden er zodoende (minstens impliciet) voorwaarden toegevoegd die niet zijn opgenomen in de betreffende stedenbouwkundige voorschriften, noch in de bijhorende typevoorschriften.

[...] Het is niet omdat er op grond van deze voorschriften wordt vereist dat een para-agrarisch bedrijf op zich onmiddellijk dient aan te sluiten bij of afgestemd dient te zijn op de landbouw ‘in de ruime zin’, dat daarom ook de afnemers zelf van producten afkomstig van een dergelijk volwaardig para-agrarisch bedrijf uitsluitend professionele landbouwer zouden moeten zijn of dat de activiteiten van deze afnemers een bepaalde economische omvang zouden dienen te kennen.

[...] Het bestreden arrest schendt ook het bepaalde in [artikel] 2.2.6, § 2 VCRO, waar het arrest oordeelt dat de etikettering van stedenbouwkundige voorschriften via het zogenaamde Typevoorschriften besluit zonder gevolgen zou zijn.

[...] Door deze voorschriften niettemin alsnog in die zin te interpreteren, miskent het bestreden arrest de artikelen 11.4.1 van het [inrichtingsbesluit], [artikel] 1 van het [RUP], [gelezen in samenhang met artikel] 2.2.6, § 2, 4° VCRO.

[...] Overeenkomstig [artikel] 2.2.6, § 2, VCRO ressorteert een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan op elk moment onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding. Overeenkomstig [artikel] 2.2.6, § 2, 4° VCRO betreft een van deze categorieën ‘landbouw’.

[...] Deze ‘etikettering’ zoals voorzien in het hiervoor vermelde besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 en in [artikel] 2.2.6, § 2, 4° VCRO is niet zonder gevolgen.^[...]]

[...]. Het gevolg van de etikettering van stedenbouwkundige bestemmingen met gebiedscategorie ‘Landbouw’ is [...] dat de verwerende partij die bij het beoordelen van een omgevingsvergunningsaanvraag de aanvraag dient te toetsen aan de stedenbouwkundige voorschriften uit een RUP, tevens de etikettering en de daarbij horende toelichting in de typevoorschriften dient in acht te nemen en mee toe te passen in haar beoordeling.

[...] Door te stellen dat deze etikettering zonder gevolgen is, schendt het bestreden arrest het bepaalde in [artikel] 2.2.6, § 2, 4° VCRO.”

Beoordeling

7. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die

rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend. In het middel wordt niet uiteengezet op welke wijze het bestreden arrest een schending zou inhouden van artikel 1 van het RUP. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

8. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

Met de kritiek dat de RvVb artikel 149 van de Grondwet heeft geschonden door “het begrip ‘professionele’ landbouwer/afnemer [te hanteren] als criterium om na te gaan of een verkoopactiviteit para-agrarisch zou zijn, zonder evenwel aan te geven op welke wijze dit criterium invulling zou moeten kennen, laat staan dat de [RvVb] daarmee zou verduidelijken welke activiteiten er concreet als professioneel zouden worden beschouwd, en welke afnemers er niet aan dit criterium zouden voldoen”, gaat de verzoekende partij uit van een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht. De aangevoerde schending van artikel 149 van de Grondwet kan niet worden aangenomen.

9. Artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt wat de toegelaten inrichtingen en activiteiten zijn op gronden die volgens een gewestplan

gelegen zijn in agrarisch gebied, en staat er onder meer de “para-agrarische bedrijven” toe.

Noch dit artikel 11, noch enige andere bepaling van het inrichtingsbesluit definieert het begrip “para-agrarische bedrijven”. Bij ontstentenis van nadere omschrijving moet deze term in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen. Daaronder moet worden verstaan bedrijven waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw in de ruime zin aansluit en erop afgestemd is.

De RvVb miskent niet de draagwijdte van het begrip “para-agrarische bedrijven” wanneer hij oordeelt dat een winkelactiviteit in beginsel niet verenigbaar is met de bestemming agrarisch gebied. De beoordeling dat de winkelactiviteit waarbij producten worden verkocht aan “hobby landbouwers”, zijnde particulieren die geen professionele landbouwers zijn maar slechts aan landbouw doen als een loutere vrijetijdsbesteding of recreatieve bezigheid, niet als een “para-agrarisch” bedrijf kan worden beschouwd, is dan ook naar recht verantwoord.

10. Anders dan de verzoekende partij dit leest in het bestreden arrest, heeft de RvVb niet geoordeeld dat een verkoopactiviteit wel als “para-agrarisch” in de zin van artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit kan worden beschouwd wanneer producten enkel aan professionele landbouwers worden verkocht. In het bestreden arrest wordt enkel vastgesteld dat dit zo werd aangegeven en gemotiveerd in de eerdere vergunningen die aan de verzoekende partij werden verleend, en dat de bestreden vergunningsbeslissing in dezelfde lijn de verkoop aan particulieren niet beschouwt als verenigbaar met agrarisch gebied. De vraag of een verkoopactiviteit waarbij producten enkel door professionele landbouwers worden afgenomen, kan beschouwd worden als een “para-agrarisch” bedrijf in de zin van artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit, maakte geen voorwerp uit van de betwisting en de RvVb heeft er zich niet over uitgesproken.

De RvVb heeft aldus niet geoordeeld, noch expliciet, noch impliciet, dat een verkoopactiviteit kan worden gekwalificeerd als para-agrarische activiteit wanneer enkel goederen worden verkocht aan landbouwers waarvan het bedrijf een bepaalde omvang of omzet heeft en/of die over een btw-nummer beschikken.

In zoverre het middel berust op deze verkeerde lezing van het bestreden arrest, kan het niet worden aangenomen.

11. Evenmin heeft het bestreden arrest geoordeeld dat de “etikettering” van stedenbouwkundige bestemmingen, die volgens de verzoekende partij wordt voorzien in artikel 2.2.6, § 2, VCRO, “zonder gevolgen is”. De RvVb stelt in verband met deze bepaling immers enkel dat het niet duidelijk is hoe deze bepaling relevant is of kan zijn in het geschil, of hoe de verzoekende partij een schending van die bepaling ziet door het bestreden besluit.

In zoverre de schending van deze bepaling wordt aangevoerd, berust de kritiek eveneens op een verkeerde lezing van het arrest, en kan zij bijgevolg niet worden aangenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op acht december tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams