

HEEFT EEN ZONEVREEMDE WONING RECHT OP EEN UITWEG?



Pieter-Jan Defoort, LDR Advocaten,
Erkend ruimtelijk planner

De Vlaamse regelgeving voorziet geen sluitende rechtsgrond voor de aanleg van een oprit naar een zonevreemde woning. Voor woningen die gelegen zijn op minder dan 30 meter van een weg, is in een vergunningsvrijstelling voorzien voor de noodzakelijke toeritten naar een woning, ook in de ruimtelijk kwetsbare gebieden. Voor woningen die gelegen zijn op meer dan 30 meter van de weg, bestaat er geen expliciete rechtsgrond. Nochtans behoort de toegankelijkheid met de wagen tot de normale hedendaagse vereisten voor de bewoonbaarheid van de woning. In deze bijdrage onderzoekt de auteur of de zonevreemde basisrechten voor woningen geen impliciete rechtsgrond bieden voor de vergunbaarheid van een oprit vanaf 30 meter van de woning. De auteur gaat hiervoor dieper in op de jurisprudentiële figuur van de bestemmingsongevoeligheid, de vraag of een interpretatie die geen rechtsgrond biedt, geen schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt, en of een dergelijke interpretatie verenigbaar is met de federale regels voor 'het recht van uitweg' zoals voorzien in het Burgerlijk Wetboek.

I. PROBLEEMSTELLING

1 Er is iets eigenaardig aan de regelgeving en de rechtspraak over de mogelijkheid tot het ontsluiten van een zonevreemde woning voor het autoverkeer van de bewoners en hun bezoekers. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) voorziet een aantal basisrechten voor zonevreemde woningen, maar die regeling zegt niets over de mogelijkheid tot het aanleggen van een oprit naar de woning of over het aanleggen van verhardingen in het algemeen. Het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 'tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig

is'¹, voorziet in een vergunningsvrijstelling voor de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar een woning of de gebouwen bij een woning². De VCRO bepaalt dat handelingen die zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht, niet worden beschouwd als strijdig met voorschriften van het gewestplan, algemene plannen van aanleg, gewestelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen, op voorwaarde dat de op het perceel aanwezige gebouwen of constructies hoofdzakelijk vergund zijn³. De vergunningsvrijstelling geldt bijgevolg ook voor zonevreemde woningen. De vrijstelling voor het aanleggen van een toegang of oprit naar een woning geldt evenwel slechts voor zover

1 Hierna 'Vrijstellingsbesluit'.

2 Art. 2.1, 9° Vrijstellingsbesluit.

3 Art. 4.4.1, § 3, eerste lid VCRO. Het tweede lid van het artikel bepaalt dat de gemeenteraad in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening een lijst kan vaststellen van de bijzondere plannen van aanleg, gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en verkavelingsvergunningen, of delen ervan, waarbinnen de vrijgestelde handelingen niet worden beschouwd als strijdig met de voorschriften.

de handelingen volledig worden uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte residentiële woning of bedrijfs-woning⁴. De vrijstelling geldt in alle gebieden, ook in de ruimtelijk kwetsbare gebieden⁵.

Die regeling leidt ertoe dat bij woningen die zijn gelegen binnen een straal van 30 meter van een weg, zonder vergunning een oprit van die weg naar de woning kan worden aangelegd. Voor woningen die verder zijn gelegen dan 30 meter van een weg, is de situatie niet geregeld. De vergunningsvrijstelling geldt niet en de zonevreemde basisrechten voorzien niet in een uitdrukkelijke rechtsgrond voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor het aanleggen van een oprit.

2 Die onduidelijkheid heeft geleid tot uiteenlopende rechtspraak, inzonderheid over de vraag of een private toegangsweg al dan niet 'bestemmingsongevoelig' is. Het concept van de 'bestemmingsongevoeligheid' is nergens wettelijk geregeld,

maar is een jurisprudentiële creatie. EYSKENS merkt op dat het concept van de 'bestemmingsongevoeligheid' getuigt van een pragmatische houding, die onmiskenbaar als voordeel heeft dat een oplossing wordt gevonden voor evidente problemen, maar als nadeel dat zij een duidelijke rechtsgrond mist⁶. LUST geeft ook aan dat het aanvaarden van 'bestemmingsongevoeligheid' een oplossing kan bieden voor heel wat situaties waarin de discussie rijst omtrent de verenigbaarheid met de geldende bestemmingsplannen, maar dat het een bijzonder rechtsonzekere oplossing blijft⁷.

De Raad van State heeft in het verleden geoordeeld dat een toegangsweg voor privéverkeer niet participeert aan de bestemmingen van de plannen van aanleg, en dus bestemmingsongevoelig is. De aanvraag voor een dergelijke private weg naar een ambachtelijk bedrijf van beperkte omvang moest volgens de Raad van State niet worden getoetst aan de bestemmingsvoorschriften maar enkel aan de goede ruimtelijke ordening⁸. In latere arresten veranderde dit standpunt en oor-

deelde de Raad van State dat toegangswegen naar bedrijven niet bestemmingsongevoelig zijn⁹. Dit is ook het standpunt van de Raad voor Vergunningsbetwistingen¹⁰.

Het aanleggen van een verharde oprit ten dienste van een louter residentieel gebruik van een gebouw is volgens de Raad van State strijdig met de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied¹¹. De Raad voor vergunningsbetwistingen stelt ook dat een weg die dient als toegang tot een eengezinswoning, niet in overeenstemming kan worden geacht met de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied¹², hierin bijgetreden door de Raad van State in een cassatieberoep tegen het arrest¹³. In een recenter arrest lijkt de Raad voor Vergunningsbetwistingen dan weer een opening te laten, door een beslissing van de deputatie te vernietigen omdat de deputatie niet had geantwoord op het beroepsargument van de aanvrager bij de deputatie dat de toegangsweg tot hun zonevreemde woning bestemmingsneutraal was¹⁴.

Een Franstalige kamer van de Raad van State aanvaardde reeds de bestemmingsongevoeligheid voor een lokale openbare weg¹⁵.

Zowel de Raad van State als de Raad voor Vergunningsbetwistingen aanvaarden consequent de bestemmingsongevoeligheid voor een brandweerweg¹⁶.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen aanvaardde ook reeds de bestemmingsongevoeligheid voor regenputten¹⁷ en voor een talud met het oog op de bescherming tegen wateroverlast¹⁸.

De rechtsleer merkt unaniem op dat er geen lijn te trekken valt in de rechtspraak over de bestemmingsongevoeligheid en dat uit de rechtspraak geen criteria zijn

4 Art. 2.2, 1° Vrijstellingsbesluit.

5 Dit blijkt *a contrario* uit art. 2.2, 5° Vrijstellingsbesluit.

6 T. EYSKENS, "Wegeninfrastructuur in planologie", *TROS* 2013, 15.

7 S. LUST, "Strafbare inbreuken op of strijdigheden met plannen van aanleg en 'bestemmingsongevoeligheid'", *RAGB* 2005, 393, nr. 8.

8 RvS 3 december 1992, nr. 41.264, Redant; RvS, 29 oktober 1997, nr. 69.252, Redant.

9 RvS 29 juni 2000, nr. 88.477, Remo Milieubeheer; RvS 28 januari 2004, nr. 127.515, Sonck.

10 RvVb 4 augustus 2015, nr. A/2015/451. De Raad van State was ook eerder tot die conclusie gekomen: RvS 28 januari 2004, nr. 127.515, Sonck; RvS, 29 juni 2000, nr. 88.477, Remo Milieubeheer.

11 RvS 20 maart 2006, nr. 156.563, Clarebout. Zie ook RvS 30 juni 2011 nr. 214.330, De Smet, over een toegangsweg naar een woning door natuurgebied.

12 RvVb 28 mei 2013, nr. A/2013/0272; RvVb 25 februari 2014, nr. A/2014/0151.

13 RvS 7 maart 2014, nr. 226.632, Vertommen.

14 RvVb 2 december 2014, nr. A/2014/0826.

15 RvS 16 maart 2000, nr. 86.047, Lebichot.

16 RvS 12 juli 2007, nr. 173.483, bvba Mesotten; RvVb 22 februari 2011, nr. A/2011/0013; RvVb 28 mei 2013, nr. A/2013/0272; RvVb 17 maart 2015, nr. A/2015/0147.

17 RvVb 17 maart 2015, nr. A/2015/0147.

18 RvVb 1 oktober 2013, nr. A/2013/0565.

af te leiden¹⁹. Voor zover er al een criterium uit de rechtspraak zou kunnen worden getrokken, is het dat er slechts sprake is van bestemmingsongevoeligheid als een bepaalde handeling niet participeert aan de bestemming. Het begrip ‘bestemmingsongevoeligheid’ is bijzonder vaag en laat ruimte voor heel wat appreciatie, wat leidt tot rechtsonzekerheid²⁰.

EYSKENS merkt nog op dat het erop lijkt dat de (vroegere) rechtspraak de bestemmingsongevoeligheid gemakkelijker aanvaardt in een agrarisch gebied dan in een natuurgebied, maar dat beide bestemmingen een identieke juridische rechtskracht hebben, zodat moeilijk kan worden begrepen dat enkel in het eerste geval geen planologische toets vereist zou zijn²¹.

LUST wees er in 2005 op dat de decreetgever werk aan het maken was van een decreetwijziging die een aantal problemen zou oplossen. Het betrof de invoering van bijkomende afwijkmogelijkheden

voor het verlenen van vergunningen met het oog op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en de landschapswaarden, en met het oog op sociaal-cultureel of recreatief medegebruik²². De auteur merkte op dat die decreetwijzigingen geen oplossing zouden bieden voor andere handelingen, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een private toegangsweg. Zij besloot met het uitdrukken van de hoop dat de decreetgever een en ander toch in een ruimere context zou regelen, zodat er een sluitende oplossing tot stand zou komen voor de volledige problematiek²³.

De decreetgever heeft nagelaten gehoor te geven aan die oproep. Dit leidt ertoe dat er tot op vandaag effectief een lacune is in de regelgeving.

E Hierna wordt onderzocht of het bestaan van zonevremde basisrechten voor woningen toch niet noopt tot de conclusie dat de aanleg van een oprit naar een woning bestemmingsongevoelig is.

Er kan moeilijk worden ontkend dat de situatie voor bepaalde zonevremde woningen paradoxaal is als een ontsluiting voor autoverkeer niet mogelijk blijkt te zijn: enerzijds genieten de eigenaars van een zonevremde woning van ‘basisrechten’, anderzijds zijn zonevremde woningen die verder dan 30 meter van een weg liggen, op basis van bepaalde rechtspraak niet voor autoverkeer ontsluitbaar. Een woning die verder dan 30 meter van de weg ligt, en die enkel bereikbaar is via een hobbelige en/of zanderige – en bij regen slijkerige – toegangsweg, zal in vele gevallen niet bereikbaar zijn met een gewone auto. Een dergelijke woning wordt *de facto* onbewoonbaar en is bijgevolg *de facto* uitgesloten van de zonevremde basisrechten. Nochtans gelden de zonevremde basisrechten voor alle zonevremde woningen, zonder uitzondering.

II. VAN ZONEVREMDE UITZONDERINGSREGELS NAAR ZONEVREMDE BASISRECHTEN EN BIJGEVOLG NAAR BESTEMMINGSONGEOUELIJGHEID?

4 Het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het planings-, vergunningen- en handhavingsbeleid²⁴, later gecoördineerd in de VCRO, heeft het begrip ‘zonevremde basisrechten geïntroduceerd²⁵. Vroeger bestonden er ook reeds – veelvuldig gewijzigde – regels voor het verbouwen, herbouwen en/of uitbreiden van zonevremde constructies, maar dit waren uitzonderingsregels die strikt te interpreteren waren²⁶. Met een decreet van 13 juli 2001 heeft de decreetgever het hoofdstuk over de zonevremde regels herbenoemd als ‘Rechtsonzekerheid inzake vergunde gebouwen die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszones’. Die regeling gold enkel in de gebieden waar een gewestplan of een algemeen plan van aanleg van kracht was, en niet in een gebied dat was geordend door een bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan²⁷.

19 T. EYSKENS, “Wegeninfrastructuur in planologie”, *TROS* 2013, 16; J. GEBRUEERS, “De toets aan bestemmingsvoorschriften laat soms ongevoelig”, *TOO* 2015, 354; R. VEKEMAN, “Bestemmingsongevoeligheid” (noot onder RvS 12 juli 2007, nr. 173.483), *TROS* 2008, 36.

20 S. LUST, “Strafbare inbreuken op of strijdigheden met plannen van aanleg en ‘bestemmingsongevoeligheid’”, *RAGB* 2005, 390-391.

21 T. EYSKENS, “Wegeninfrastructuur in planologie”, *TROS* 2013, 15.

22 Huidige art. 4.4.4 en 4.4.5 VCRO.

23 S. LUST, “Strafbare inbreuken op of strijdigheden met plannen van aanleg en ‘bestemmingsongevoeligheid’”, *RAGB* 2005, 395, nr. 12.

24 *BS* 27 maart 2009.

25 Zie over de historische context hiervan T. DE WAELE, “Vergunningen” in P. FLAMEY en G. VERHELST, *Ruimtelijke ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 151-153; B. ROELANDTS en T. VANDENDURPEL, “Zonevremd bouwen en exploiteren” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 797-800.

26 Zie hierover o.a. T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, die Keure, 200, 88-129; B. ROELANDTS, “Zonevremd bouwen en exploiteren” in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 729-793; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw. Planologie, Verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 475-498.

27 B. ROELANDTS en T. VANDENDURPEL, “Zonevremd bouwen en exploiteren” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 798, nr. 3.

De decreetgever stelde vast dat die regeling aanleiding kon geven tot een aanzienlijke differentiatie of ongelijkheid tussen eigenaars van zonevremde constructies. Aan de ene kant gold de regeling niet voor zonevremde constructies die waren gelegen in een BPA. Anderzijds gold de regeling ook niet in gebieden die werden beheerst door een RUP, wat impliceerde dat een RUP altijd moest voorzien in een eigen regeling voor de zonevremde problematiek. Het decreet van 27 maart 2009, zoals opgenomen in de VCRO, beoogde met de nieuwe regeling op een definitieve manier rechtszekerheid te bieden in alle bestemmingsgebieden, of die nu geordend worden door een gewestplan, een algemeen plan van aanleg, een BPA of een RUP. De nieuwe regeling werd uitdrukkelijk gemotiveerd vanuit het gelijkheidsbeginsel²⁸. De rechtszekerheid en de gelijkheid bestond erin te voorzien in een algemeen geldende regeling voor alle zonevremde constructies. De regeling werd hernoemd als 'zonevremde basisrechten'²⁹. Een belangrijke garantie voor de blijvende algemene gelding van de basisrechten voor alle zonevremde constructies is dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de basisrechten weliswaar kan aanvullen en uitbreiden, maar niet beperken, behalve voor het bepalen van strengere voorwaarden op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw³⁰.

5 De decreetgever omschrijft als volgt wat wordt bedoeld met het begrip 'basisrechten'³¹:

“Het begrip ‘basisrechten’ moet goed worden begrepen. Het begrip betekent dat aanvragers het recht hebben om hun aanvraag niet zomaar geweigerd te zien op grond van de vigerende bestemmingsvoorschriften. Weigeringsbeslissingen kunnen niet louter en alleen gesteund worden op de strijdigheid van de aanvraag met de vigerende planologische bestemming. Het begrip houdt niet in dat het aangevraagde niet langer getoetst dient te worden aan de goede ruimtelijke ordening. In het verleden is dergelijke stelling weliswaar verdedigd, ondermeer vanuit het gegeven dat de voorwaarde die voorzien is in het derde lid van artikel 145bis, §2, DRO, naar luid waarvan de afwijkingen slechts kunnen worden verleend op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad, slechts geldt voor de vergunningsplichtige functiewijzigingen bedoeld in §2, doch niet voor de vergunningsplichtige bouwwerken die in §1 zijn opgenomen. Doch een absoluut ‘subjectief recht’ op een vergunning zou op gespannen voet staan met het grondwettelijke recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, daaronder begrepen een goede ruimtelijke ordening. Om die reden be-

paalt het nieuwe artikel 117, §1, eerste lid, 1°, b), en §2, DRO klaar en duidelijk dat de goede ruimtelijke ordening aanzien van alle vergunningsaanvragen in de beoordeling betrokken moet worden. De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening wordt zelfs nader gespecificeerd in het nieuwe artikel 133/2 DRO; zij gaat in het bijzonder na of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft (zie verder).”

De decreetgever zegt dus dat het loutere feit dat een aanvraag die valt onder de zonevremde basisrechten, strijdig is met de bestemmingsvoorschriften, geen weigeringsargument kan vormen. Een vergunning kan wel worden geweigerd op basis van argumenten van goede ruimtelijke ordening, gelet op het principe dat er geen 'subjectief recht' op een vergunning bestaat, in het licht van het grondwettelijke recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

Wat nu met de zonevremde woning die op meer dan 30 meter van de weg ligt? De regels voor zonevremde basisrechten voor het verbouwen, herbouwen en uitbreiden van een bestaande zonevremde woning en van de bestaande constructies bij die woning betreffen enkel de eigenlijke woning en bestaande constructies, maar niet het voorzien van eventuele nieuwe verhardingen bij de woning, inzonderheid het voorzien van een oprit naar de woning, ingeval die er nog niet zou liggen. Er is wel een uitdrukkelijke rechtsgrond voor de situaties waarin reeds een bestaande vergunde of vergund geachte verharde oprit aanwezig is. Die verharding kan worden 'verbouwd'³² of 'herbouwd'³³ met een vergunning, of er kunnen zonder vergunning 'onderhoudswerken' aan worden uitgevoerd³⁴.

28 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 146-147, nrs. 466-467.

29 De basisrechten zijn voorzien in art. 4.4.10-4.4.22 VCRO. Die bepalingen vormen samen afdeling 2 'Basisrechten voor zonevremde constructies', als onderdeel van titel 4 'Vergunningenbeleid', hoofdstuk 4 'Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften'. De basisrechten hebben betrekking op het verbouwen, herbouwen en/of uitbreiden van zonevremde constructies, maar niet op de zonevremde functiewijzigingen of de andere afwijkingmogelijkheden voorzien in afdeling 1 van het hoofdstuk (bv. beperkte afwijkingen, stabiliteitswerken, de afwerkingsregel, sociaal-cultureel of recreatief medegebruik, medegebruik inzake natuurschoon, beschermd onroerend erfgoed, handelingen van algemeen belang ...).

30 Art. 4.4.10, § 2, tweede lid VCRO; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 147, nr. 468.

31 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 147, nr. 469.

32 Voor de definitie van het begrip 'verbouwen', zie art. 4.1.1, 12° VCRO.

33 Voor de definitie van het begrip 'herbouwen', zie art. 4.1.1, 6° VCRO.

34 Voor de definitie van het begrip 'onderhoudswerken', zie art. 4.1.1, 9° VCRO. Die onderhoudswerken worden geacht niet strijdig te zijn met de bestemmingsvoorschriften (art. 4.4.1, § 3, eerste lid VCRO).

6 Dat de decreetgever heel uitdrukkelijk alle zonevrije woningen basisrechten heeft willen geven, ook woningen die niet aan een voldoende uitgeruste weg liggen, blijkt uit de uitzondering die de decreetgever doelbewust heeft gemaakt op dit punt. In tegenstelling tot andere woningen moeten zonevrije woningen niet aan de vergunningsvoorwaarde voldoen die zegt dat een woning moet zijn gelegen aan een voldoende uitgeruste weg³⁵.

De decreetgever heeft hiermee een duidelijk standpunt ingenomen in een discussie die voorheen heerste in de rechtsleer³⁶. De discussie ging over de vraag of voor het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van een bestaande zonevrije woning, de voorwaarde gold die stelde dat een vergunning voor het bouwen van een woning slechts kon worden verleend op een stuk grond gelegen aan een voldoende uitgeruste weg³⁷. De vereiste werd voor zonevrije woningen eigenlijk reeds geschrapt door een decreetwijziging van 13 juli 2001, maar in de bestuurspraktijk bleef men toch toepassing maken van het criterium voor aanvragen tot het herbouwen van een zonevrije woning³⁸.

Het decreet van 27 maart 2009 maakt definitief komaf met de discussie, met de volgende motivering: “§4, 3^o, houdt in dat de

afwezigheid van een voldoende uitgeruste weg geen weigeringsmotief kan zijn wanneer de aanvraag betrekking heeft op het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van bestaande constructies, uitgezonderd wanneer anders is bepaald in een uitvoeringsplan of een verordening. In zekere zin is die bepaling een verduidelijking en geen echte afwijking, nu de eis betreffende de ligging aan een voldoende uitgeruste weg traditioneel slechts geldt voor het ‘bouwen’ van een gebouw. Men zal nog opmerken dat deze verduidelijking inhoudt dat de ligging aan een voldoende uitgeruste weg geen vereiste vormt voor het vergunnen van de verbouw, herbouw, of uitbreiding van zonevrije constructies conform de regelingen van de nieuwe artikelen 133/1 e.v. DRO. De decreetgever heeft in het verleden duidelijk de wil gehad om de voorwaarde van het gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg voor het verbouwen, herbouwen en uitbreiden van zonevrije constructies ondubbelzinnig te schrappen (Cfr. Parl. St., Vl.Parl., 2000-2001, 720/4, 23-24 en 46 (alwaar deze schrapping opgenomen is in een lijst van ‘fundamentele wijzigingen’)).”³⁹

7 Uit alles blijkt dat de decreetgever zonevrije basisrechten heeft willen verlenen aan alle zonevrije woningen, zonder uitzondering, en dat de decreetgever heel bewust dezelfde rechten heeft

willen verlenen aan alle zonevrije woningen, ongeacht of de woning al dan niet reeds beschikt over een verharde oprit, ongeacht de vraag of de woning al dan niet is gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied, en ongeacht de vraag of de woning is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg.

De decreetgever lijkt niet te hebben stilgestaan bij de situatie dat een zonevrije woning soms niet beschikt over een oprit voor gewoon residentieel autoverkeer. Uit niets blijkt dat de decreetgever dergelijke woningen heeft willen onttrekken aan de zonevrije basisrechten, integendeel. Het valt moeilijk te ontkennen dat een woning die niet ontsloten kan worden voor normaal autoverkeer, niet normaal bruikbaar is en dus *de facto* onttrokken is aan het toepassingsgebied van de zonevrije basisrechten. Dit geldt des te meer in zonevrije situaties, nu die meestal verderaf gelegen zijn van de voorzieningen dan een woning die gelegen is in het centrum van een stad of een dorpskern. Meestal zal een zonevrije bewoner meer afhankelijk zijn van zijn auto dan de bewoner van een woning gelegen in woongebied.

De uitdaging bestaat erin de juiste rechtsgrond te vinden voor de mogelijkheid tot het aanleggen van een gepaste oprit naar de woning. Zoals gezegd, is de meest voor de hand liggende oplossing een interpretatie van de zonevrije basisrechten in de lijn van het jurisprudentiële concept van de ‘bestemmingsongevoeligheid’. Als de rechtspraak dit kan aanvaarden voor een brandweerweg, een regenwaterput, een talud tegen overstromingen, waarom dan niet voor een private oprit naar een woning? Bepaalde rechtspraak heeft dit trouwens in het verleden zelfs al aanvaard voor een private toegangsweg naar een bedrijf of voor een openbare lokale verkeersweg⁴⁰.

35 Huidig art. 4.3.5 VCRO.

36 A. DESMET, “De onvoldoende uitgeruste weg: een probleemkind van de ruimtelijke ordening”, *TROS* 2005, 106-109; T. DE WAELE, “Vergunningen” in P. FLAMEY en G. VERHELST, *Ruimtelijke ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 162-164; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 109-110, nr. 114; B. ROELANDTS, “Zonevrije exploitatie” in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 742-743, nr. 34.

37 Die algemene voorwaarde staat in het huidige art. 4.3.5, § 1 VCRO. Zie ook het vroegere art. 100, § 1 Decr. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

38 T. DE WAELE, “Vergunningen” in P. FLAMEY en G. VERHELST, *Ruimtelijke ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 163.

39 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 132, nr. 422.

40 Zie hoger bij nr. 2 voor een overzicht van de rechtspraak en rechtsleer over bestemmingsongevoeligheid.

III. DE ONTSLUITBAARHEID VAN ZONEVREEMDE WONINGEN IN HET LICHT VAN HET GELIJKHEIDSBEGINSEL

a. Situering

8 De VCRO heeft basisrechten toegekend aan alle bestaande vergunde zonevrije woningen. De basisrechten bestaan in de meeste gevallen uit het verbouwen, herbouwen en/of uitbreiden van de woningen, onder bepaalde voorwaarden⁴¹. Uitzonderlijk bestaat enkel de mogelijkheid voor verbouwen, meer bepaald in de ruimtelijk kwetsbare gebieden⁴² (met uitzondering van de parkgebieden, waar herbouwen en uitbreiden wel mogelijk is) en in de recreatiegebieden. Elke bestaande vergunde of vergund geachte woning mag volgens de zonevrije basisrechten worden bewoond, en in de meeste gevallen kan die woonfunctie nog worden geoptimaliseerd of uitgebreid door het uitvoeren van bouwwerken aan de aanwezige gebouwen.

Hierbij wordt opgemerkt dat de zonevrije basisrechten betrekking hebben op *bestaande* vergunde of vergund geachte zonevrije woningen, maar dat er geen basisrecht bestaat om de functie van een voormalige (landbouw) of van een ander gebouw te wijzigen naar een

residentiële woning. De zonevrije functiewijzigingen zijn geregeld in artikel 4.4.23 VCRO, dat is opgenomen in een afzonderlijke afdeling 3, die is onderscheiden van afdeling 2 over de zonevrije basisrechten. Een zonevrije functiewijziging is slechts mogelijk in de gevallen die zijn opgesomd in een besluit van de Vlaamse Regering⁴³. Een zonevrije functiewijziging is decretaal uitgesloten in ruimtelijk kwetsbaar gebied, behalve in parkgebied en in agrarisch gebied met ecologisch belang of ecologische waarde. In recreatiegebied is een zonevrije functiewijziging evenmin mogelijk. Naast die algemene regeling voorziet de VCRO nog in een specifieke algemene mogelijkheid – maar niet als ‘basisrecht’ – om de functie te wijzigen van zonevrij beschermd erfgoed, ook voor erfgoed gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied⁴⁴.

9 Naast de zonevrije basisrechten voorziet het Vrijstellingsbesluit een hele reeks vergunningsvrijstellingen die een bestaande woonbestemming verder faciliteren. Volgens artikel 4.4.1, § 3, eerste lid VCRO worden die vrijgestelde handelingen in de meeste gevallen beschouwd als niet strijdig met de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan, een algemeen plan van aanleg of een gewestelijk of provinciaal RUP⁴⁵. Een strikt noodzakelijke toegang en oprit naar de gebou-

wen tot 30 meter van de woning en een toegangspoort worden vrijgesteld van vergunning, ook in ruimtelijk kwetsbaar gebied⁴⁶. Het Vrijstellingsbesluit gaat er dus van uit dat het gebruik van een wagen behoort tot het normale gebruik van een woning, ook als die woning zonevrij is en zelfs als die woning gelegen is in bijvoorbeeld natuurgebied.

Opmerkelijk is dat de vrijstellingsbepaling er niet enkel toe leidt dat voor het aanleggen van een oprit naar de woning geen vergunning moet worden gevraagd – voor zover de oprit binnen een straal van 30 meter van de woning wordt aangelegd –, maar dat die vrijstelling in die gevallen meteen ook zorgt voor een expliciete rechtsgrond voor zonevrije situaties. De combinatie van de vrijstellingsbepaling met artikel 4.4.1, § 3, eerste lid VCRO maakt dat de vraag of de zonevrije basisrechten al dan niet voorzien in een rechtsgrond voor de aanleg van een oprit niet langer speelt. In woongebied is de vrijstellingsbepaling niet nodig als expliciete rechtsgrond, nu in woongebied steeds een vergunning zou kunnen worden gekregen voor de aanleg van een oprit naar een woning, voor zover die oprit de toets van de goede ruimtelijke ordening doorstaat. In de gevallen waarin de woning niet in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften, bestaat geen expliciete rechtsgrond voor de aanleg van een oprit, behalve dus de vrijstellingsbepaling, in combinatie met artikel 4.4.1, § 3, eerste lid VCRO. Dit maakt dat een oprit steeds kan worden aangelegd binnen een straal van 30 meter, ongeacht de bestemming, en dat er in woongebied ook steeds een vergunning kan worden verleend voor een oprit die meer dan 30 meter van de woning ligt. Voor de aanleg van een oprit die verder dan 30 meter is gelegen van een woning die niet is gelegen in woongebied, bestaat geen expliciete rechtsgrond.

41 Art. 4.4.10 e.v. VCRO.

42 De ruimtelijk kwetsbare gebieden staan opgesomd in art. 1.1.2, 10° VCRO.

43 B.Vl.Reg. 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen, meermaals gewijzigd. Zie inzonderheid art. 5, 10 en 11 voor de mogelijkheden tot het wijzigen van een gebouw naar een woning.

44 Art. 4.4.6 VCRO.

45 Volgens art. 4.4.1, § 3, tweede lid kan de gemeenteraad in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening de lijst vaststellen van de bijzondere plannen van aanleg, gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en verkavelingsvergunningen, of delen ervan, waarbinnen vrijgestelde handelingen niet worden beschouwd als strijdig met de voorschriften.

46 Art. 2.1, 9° *juncto* 2.2, 5° Vrijstellingsbesluit.

b. Aanpassingswerken bij zonevrije constructies, niet zijnde woningbouw

18 Een dergelijke rechtsgrond – zelfs als basisrecht – is wel voorhanden voor de aanleg van een oprit naar gebouwen niet zijnde woningbouw, zoals een bedrijf. Artikel 4.4.19, § 2, eerste lid VCRO bepaalt dat aanpassingswerken aan of bij een zonevrije constructie niet zijnde woningbouw, vergunbaar zijn, op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid. De mogelijkheid geldt niet in de ruimtelijk kwetsbare gebieden (met uitzondering van parkgebieden, waar de mogelijkheid wel geldt) en in recreatiegebied⁴⁷. Er kan worden opgemerkt dat voor gebouwen niet zijnde woningbouw een vergelijkbare vergunningsvrijstelling bestaat voor de aanleg van opritten naar de gebouwen, binnen een straal van 30 meter van een hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw. De vrijstelling geldt wel in de ruimtelijk kwetsbare gebieden⁴⁸.

Artikel 4.4.19, § 2, eerste lid VCRO laat de aanleg van verhardingen toe “aan of bij” elke zonevrije constructie niet zijnde woningbouw. De bepaling werd inge-

voerd door het decreet van 18 mei 1999 en werd als volgt verantwoord: “Met aanpassingswerken aan of bij bedrijfsgebouwen wordt onder meer bedoeld het aanbrengen van een luifel, het voorzien van loskades met toegangshellingen of het uitvoeren van beperkte omgevingswerken. Verdere vereenvoudigingen ten behoeve van de problematiek van de bedrijfsgebouwen kunnen via een evaluatie en aanpassing van de lijst van de werken die vrijgesteld zijn van de medewerking van architect en die niet vergunningsplichtig zijn.”⁴⁹ De aanleg van een parking bij een zonevrije constructie niet zijnde woningbouw is vergunbaar op basis van artikel 4.4.19, § 2 VCRO⁵⁰. Het is niet noodzakelijk dat de parking fysisch verbonden is met de zonevrije constructie; het volstaat dat verharding wordt aangelegd “bij” de constructie.

De bepaling was dus oorspronkelijk bedoeld voor bedrijfsgebouwen⁵¹, maar strikt genomen geldt ze voor alle zonevrije constructies niet zijnde woningbouw. Dit betekent dat een woningbijgebouw bij een zonevrije woning, bijvoorbeeld een (auto)bergplaats, onder het toepassingsgebied valt van de bepaling. Meer zelfs, zodra één vergunde of vergund geachte zonevrije constructie

op het terrein aanwezig is, bijvoorbeeld een bestaande verharding, kan dit volgens een strikte lezing van de regel dienen als juridische kapstok om gebruik te maken van artikel 4.4.19, § 2 VCRO om aan of bij die bestaande zonevrije constructie aanpassingswerken uit te voeren in de vorm van een oprit ter ontsluiting van de constructie⁵². De regels voor zonevrije woningen zijn immers niet van toepassing op de woningbijgebouwen of op bestaande verhardingen bij zonevrije woningen.

Een opmerkelijke paradox – waaruit m.i. onomstotelijk blijkt dat de huidige regelgeving een problematische lacune vertoont – is dat artikel 4.4.19, § 2 VCRO wel van toepassing is op vakantiewoningen maar niet op ‘gewone’ woningen. Recente rechtspraak oordeelt dat de zonevrije basisregels voor woningen niet gelden voor vakantiewoningen, maar dat voor die categorie van gebouwen de regels gelden voor zonevrije constructies niet zijnde woningbouw⁵³.

De rechtsleer merkt terecht op dat het opmerkelijk is dat de mogelijkheid om aanpassingswerken te verrichten, enkel geldt voor zonevrije constructies niet zijnde woningbouw. Dit betreft één van de weinige hypothesen waar zonevrije bedrijven ruimere rechten genieten dan zonevrije woningen⁵⁴.

Het spreekt voor zich dat het niet de bedoeling was van artikel 4.4.19, § 2 VCRO om ook een rechtsgrond te voorzien voor woningbijgebouwen en verhardingen bij woningen, maar de tekst van het artikel sluit de mogelijkheid voor het aanleggen van een oprit bij een woningbijgebouw of bij een bestaande verharding bij een woning niet uit. Dit kan een creatieve manier zijn om de lacune uit de VCRO deels op te vangen.

47 Art. 4.4.19, § 3 VCRO.

48 Art. 3.1, 8° juncto 3.2 Vrijstellingsbesluit.

49 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 76. Zie ook Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/8, 14 en 37.

50 RvVb 23 februari 2016, nr. A/1516/0683 (over een parking bij een zonevrij garagebedrijf); RvVb 22 maart 2016, nr. A/1516/0830.

51 Dit verklaart vermoedelijk waarom de bepaling niet geldt in de ruimtelijk kwetsbare gebieden.

52 Dat de RvVb goed toekijkt op het onderscheid tussen zonevrije gebouwen ‘niet zijnde woningen’ en zonevrije woningen, blijkt uit een arrest waarin de RvVb de regeling niet aanvaardde voor het aanleggen van een verharding bij de silotoren die was omgevormd tot assistentiewoningen (RvVb 27 september 2016, nr. A/1617/0099).

53 RvVb 3 november 2015, nr. A/1516/0182, bevestigd door RvS 30 juni 2016, nr. 235.276, nv Commercial Trade Company, noot M. ROOSEMONT, “Niets nieuws onder de zon: een vakantiewoning is geen woning”, *TOO* 2016, 608-609.

54 X, “De interpretatie van aanpassingswerken aangepast?”, *TOO* 2016, 461-462.

11 In het licht van het gelijkheidsbeginsel valt moeilijk te verdedigen dat een zonevrije woning met bijbehorende constructies niet zijnde woningbouw wel ontsloten kan worden met een verharde oprit, en zonevrije woningen zonder bijbehorende constructies niet. Het valt nog minder te verdedigen dat een zonevrij bedrijf (of een zonevrije vakantie woning) wel een vergunning kan krijgen voor een verharding, en een zonevrije woning niet. De ruimtelijke impact van bedrijfsverkeer is in de meeste gevallen groter dan de ruimtelijke impact van het residentieel verkeer van een zonevrije woning. Dit blijkt ook uit de overwegingen van de reeds vermelde rechtspraak, die niet aanvaardt dat de oprit naar een bedrijf kon worden beschouwd als 'bestemmingsongevoelig', precies omwille van het potentieel belastende karakter van bedrijfsverkeer, zeker over een grotere afstand⁵⁵.

Uit dit alles blijkt m.i. dat de aanleg van een verharding bij een zonevrije woning wel degelijk te beschouwen is als 'bestemmingsongevoelig' en deel uitmakend

van de zonevrije basisrechten voor woningen en de woningbijgebouwen. Het feit dat de VCRO ervan uitgaat dat alle bestaande zonevrije woningen kunnen worden bewoond en minstens verbouwd, zelfs in natuurgebied, impliceert dat de decreetgever van oordeel is dat het bewonen van een woning, bestemmingsongevoelig is. De woonfunctie participeert niet aan de bestemming, nu de woonfunctie overal mogelijk is, ongeacht de bestemming. Nu het gebruik van een auto behoort tot het normale gebruik van een woning⁵⁶, leidt dit logischerwijze tot de conclusie dat de aanleg van een oprit die noodzakelijk is om de woning bereikbaar te maken voor die auto, eveneens bestemmingsongevoelig is.

c. Een vergunningsvrijstelling voor een toerit tot 30 meter van de woning

12 Een tweede bedenking in het licht van het gelijkheidsbeginsel handelt over de vrijstellingsregeling voor bepaalde opritten. Zoals gezegd, zijn de strikt noodzakelijke opritten naar een woning en naar

de woningbijgebouwen vrijgesteld van de vergunningsplicht, maar geldt die vrijstelling slechts voor zover de handelingen volledig worden uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van de vergunde of vergund geachte residentiële woning of bedrijfswoning⁵⁷. Hierbij kan worden opgemerkt dat een oprit naar een woning die verder dan 30 meter van de straat ligt, daarom niet minder noodzakelijk is. De afstand is gewoon langer⁵⁸.

Dit betekent dat de aanleg van een oprit wel vergunningsplichtig blijft, voor zover de oprit verder ligt dan 30 meter van de woning⁵⁹. Als de zonevrije basisrechten worden geïnterpreteerd op een manier waarbij ze geen rechtsgrond bieden voor het vergunnen van een verharding voor een oprit, betekent dit dat vanaf een afstand van 30 meter tot de straat geen verharde oprit kan worden aangelegd. Dit betekent in veel gevallen dat de woning *de facto* onbruikbaar wordt, nu de bereikbaarheid van een zonevrije woning per auto in de hedendaagse realiteit in alle redelijkheid een noodzakelijkheid is.

Op zich is er niets verkeerd aan het feit dat de regelgever vanaf een bepaalde afstand vanaf de woning geen vrijstelling wil geven voor het aanleggen van een verharding. Het kan niet worden ontkend dat een verharding een ruimtelijke impact kan hebben, en dat de regelgever wenst dat de vergunningverlenende overheid hierover kan oordelen. Een oprit kan op verschillende manieren worden aangelegd, en de ene aanleg zal een betere ruimtelijke ordening opleveren dan de andere. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de impact op de waterhuishouding, de visuele en landschappelijke impact, de impact op natuur of op landbouw, enz. De vergunningverlenende overheid kan hierbij sturend handelen, bijvoorbeeld door het opleggen van een bepaalde materiaalkeuze, door het beper-

55 Bv. RvVb 4 augustus 2015, nr. A/2015/0451; RvS 28 januari 2004, nr. 127.515, Sonck; RvS, 29 juni 2000, nr. 88.477, Remo Milieubeheer. Een toegangsweg naar gebouwen voor serviceresidenties met een ondergrondse parking voor 60 auto's werd beschouwd als niet bestemmingsongevoelig (RvVb 25 februari 2014, nr. A/2014/0151). Aanvankelijk had de Raad van State wel de bestemmingsongevoeligheid aanvaard voor een private toegangsweg naar een ambachtelijk bedrijf van beperkte omvang (RvS 3 december 1992, nr. 41.264, Redant; RvS, 29 oktober 1997, nr. 69.252, Redant).

56 Zie verder nrs. 6 en 7.

57 Art. 2.1, 9° en 2.2, 1° Vrijstellingsbesluit

58 Het zou te ver gaan om een oprit naar een woning die verder dan 30 meter van de straat ligt, te beschouwen als een openbare weg. Dit zou het voordeel hebben dat toepassing zou kunnen worden gemaakt van de regeling voor handelingen voor algemeen belang (art. 4.4.7 VCRO *juncto* art. 3, § 1, 2° B.Vl.Reg. 5 mei 2000 tot vaststelling van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, 4.4.7, § 2 en 4.1.7, § 2, eerste lid VCRO, dat voorziet in een afwijkingsmogelijkheid van de bestemmingsvoorschriften voor de aanleg van gemeentelijke verkeerswegen met maximaal 2 rijstroken over een lengte van maximaal 1 km). Daartegenover staat dat vermoedelijk geen enkele gemeente bereid is om een loutere toegangsweg tot een individuele woning als openbare weg te aanvaarden, gelet op de gemeentelijke aansprakelijkheid voor openbare wegen en de onderhoudsverplichting. Bovendien valt op te merken dat een toegangsweg tot een woning intrinsiek geen openbaar karakter heeft maar een louter privaat karakter voor bestemmingsverkeer naar de woning.

59 Bv. RvVb 25 februari 2014, nr. A/2014/0151.

ken van de breedte, door het opleggen of verbieden van een bepaald tracé, door het opleggen van een landschappelijke inkleiding, door het bepalen van het reliëf, enz.

Het probleem zit dus niet in het loutere feit dat er een vergunningsplicht blijft voor het aanleggen van een oprit vanaf een bepaalde afstand van de woning. Dit wordt wel een probleem als blijkt dat er geen enkele rechtsgrond zou zijn voor het vergunnen van een oprit naar een zonevreemde woning. Zoals gezegd, heeft de decreetgever er duidelijk voor gekozen om alle zonevreemde woningen dezelfde basisrechten te geven, ongeacht of die woningen dicht of ver van de straat gelegen zijn. De Vlaamse Regering schendt de VCRO als zij in haar Vrijstellingsbesluit een regeling zou uitwerken die discriminerend blijkt te zijn voor een categorie van woningen die net als alle andere zonevreemde woningen geniet van zonevreemde basisrechten, met name de zonevreemde woningen die meer dan 30 meter van de straat zijn gelegen.

B Het lijkt erop dat de Vlaamse Regering zich niet bewust is van het probleem, nu artikel 2.2 recent werd aangepast zonder dat rekening werd gehouden met de hier geschetste problematiek. Tot voor kort gold de voorwaarde dat de vrijgestelde handelingen volledig moesten worden uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van de woning voor alle handelingen uit artikel 2.1. Een wijziging van het Vrijstellingsbesluit van 15 juli 2016 heeft hier verandering in gebracht en heeft de voorwaarde van de 30 meter beperkt tot slechts enkele handelingen, met name de

handelingen vermeld in artikel 2.1, 1° tot 5°, 8°, 9°, 11° tot 14° en 16°. De volgende handelingen vallen niet langer onder de voorwaarde van de 30 meter:

- 6° toegangspoorten en open afsluitingen tot een hoogte van twee meter;
- 7° gesloten afsluitingen tot een hoogte van 1 meter in de voortuin;
- 10° de plaatsing van allerhande kleine tuinconstructies, zoals tuinornamenten, brievenbussen, barbecues en speeltoestellen;
- 15° de plaatsing van elektrische laadpalen.

Het lijkt niet erg logisch dat een toegangspoort kan worden geplaatst aan de straat, zelfs zonder vergunning, en desnoods op meer dan 30 meter van de woning, als er geen oprit naar die toegangspoort kan worden aangelegd. Het lijkt evenmin logisch dat bij een zonevreemde woning zonder vergunning een elektrische laadpaal kan worden geplaatst als die woning niet bereikbaar is met een elektrische auto omdat de woning meer dan 30 meter van de straat ligt.

Het lijkt erop dat de Vlaamse Regering ervan uitgegaan is dat het aanleggen van een oprit inherent is aan een woning en bijgevolg in alle omstandigheden mogelijk moet zijn, maar de Vlaamse Regering lijkt het niet opportuun te vinden dat een oprit zonder beperking in afstand kan worden aangelegd zonder vergunning.

In de mate dat de zonevreemde basisrechten worden geïnterpreteerd in die zin dat ze – via het concept van de bestemming-

ongevoeligheid – een rechtsgrond bieden voor een stedenbouwkundige vergunning voor het aanleggen van een oprit naar een woning en naar de woningbijgebouwen, voor de afstand van meer dan 30 meter van de woning, is er geen probleem. Bij een interpretatie van de zonevreemde basisrechten die ervan uitgaat dat er geen rechtsgrond is voor het aanleggen van een oprit naar een woning, zijn er m.i. sterke argumenten om te stellen dat de vrijstellingsregeling voor het aanleggen van een oprit naar een woning strijdig is met de VCRO en/of het gelijkheidsbeginsel. In die interpretatie creëert het Vrijstellingsbesluit een ongelijke behandeling voor zonevreemde woningen die verder dan 30 meter van de straat gelegen zijn, tegenover zonevreemde woningen binnen een straal van 30 meter van de straat, en dit terwijl de decreetgever heeft willen voorzien in gelijke basisrechten voor alle zonevreemde woningen, zonder onderscheid.

IV. VERHOUDING TOT DE FEDERALE BEVOEGDHEID VOOR HET RECHT VAN UITWEG

a. Recht van uitweg: algemene principes

14 Indien de zonevreemde basisrechten zo worden geïnterpreteerd dat geen vergunning kan worden verkregen voor de aanleg van een oprit voor woningen die verder dan 30 meter van de straat gelegen zijn, leidt dit ertoe dat sommige woningen, louter omwille van de bestemmingsvoorschriften, uitgesloten zijn van de regeling van het recht van uitweg zoals voorzien in artikel 682 BW. De Raad van State heeft in het verleden geoordeeld dat het recht van uitweg uit artikel 682 BW niet impliceert dat men recht heeft op een bouwvergunning die onbestaanbaar is met de bestemmingsvoorschriften van het gebied doorheen hetwelk de uitweg zal lopen⁶⁰. Hierna wordt onderzocht of

60 RvS 29 juni 2000, nr. 88.477, Remo Milieubeheer. *In casu* ging het niet over een oprit naar een zonevreemde woning maar over de aanleg van een weg van 250 m door natuurgebied, voor vrachtverkeer naar een stortplaats. Het arrest oordeelde hierbij uitdrukkelijk dat er in dergelijke omstandigheden geen sprake kon zijn van bestemmingsongevoeligheid. Vermoedelijk moet de uitspraak over het recht van uitweg vooral in dit licht worden gelezen.

Ook de RvVb oordeelt dat een recht op uitweg geen recht op een stedenbouwkundige vergunning impliceert (RvVb 28 mei 2013, nr. A/2013/0272).

het uitsluiten van elke mogelijkheid tot het aanleggen van een verharde oprit naar een woning mogelijk geen schending uitmaakt van de bevoegdheidsverdelende regels tussen de federale overheid en de gewesten, nu het recht van uitweg behoort tot de federale bevoegdheidsfeer.

Volgens artikel 682 BW kan een eigenaar wiens erf ingesloten ligt omdat dit geen voldoende toegang heeft tot de openbare weg, en die toegang niet kan inrichten zonder overdreven onkosten of ongemakken, een uitweg vorderen over de erven van zijn naburen voor het normale gebruik van zijn eigendom volgens zijn bestemming, tegen betaling van een vergoeding. Het recht van uitweg speelt slechts indien er sprake is van een ingesloten erf. In dit geval kan de eigenaar uitweg vorderen over de grond van zijn burens.

Essentieel hierbij is dat het recht van uitweg niet enkel geldt als een erf in absolute zin is ingesloten, dus wanneer het erf helemaal geen fysieke toegang heeft tot de

openbare weg. Er geldt ook een recht van uitweg in het geval van een zogenaamde 'functionele ingeslotenheid', dit is een toegang die onvoldoende is voor het normale gebruik van het erf, overeenkomstig zijn bestemming⁶¹.

b. Het recht van uitweg bij een woning impliceert toegankelijkheid voor een auto

15 Zoals hoger gezegd, valt uit een gecombineerde lezing van de zonevremde basisrechten uit de VCRO en de bepalingen van het Vrijstellingsbesluit af te leiden dat de Vlaamse regelgever ervan uitgegaan is dat elke bestaande vergunde of vergund geachte woning 'wonen' als normale bestemming heeft en dat een zonevremde woning normaal bereikbaar moet zijn voor een auto.

Ook de rechtsleer en de meeste rechtspraak gaan ervan uit dat een recht van uitweg kan worden gevorderd voor een uitrit voor een auto naar een woning.

SAGAERT trapt een open deur in als hij stelt dat men in het begin van de 21ste eeuw kan aannemen dat het tot de normale standaarden behoort dat men een privéhuus met een voertuig moet kunnen bereiken⁶². Het Hof van Cassatie aanvaardt een recht van uitweg ter ontsluiting van twee garages die aan de achterzijde van de woning zijn gebouwd, ook al grenst de voorgevel aan de straat. Het recht van uitweg over andermans grond kan worden verantwoord vanuit de vaststelling dat de garages slechts langs de voordeur te voet kunnen worden bereikt, en niet met de wagen⁶³.

De evolutie om een recht van uitweg toe te kennen in functie van de ontsluiting voor auto's van een woning en/of een garage, sluit aan op het principe dat de beoordeling van het recht van uitweg moet worden beoordeeld rekening houdend met elk economisch rendement dat door de bestemming van het erf mogelijk wordt gemaakt⁶⁴. DEKKERS en DIRIX merken op dat de wetgever in 1804 vooral landbouw voor ogen had, maar dat vandaag ook rekening moet worden gehouden met nijverheid, handel en zelfs loutere bewoning met toegang voor een wagen⁶⁵. Dit geldt niet enkel voor bestaande situaties maar ook bij wijzigingen aan die toestand⁶⁶. Zo vormt het omvormen van een bijgebouw tot een garage een 'normaal gebruik', waarvoor een uitweg kan worden gevorderd⁶⁷.

SAGAERT wijst erop dat het aangewezen is om voor het criterium van het 'normale karakter' van het gebruik een belangrijke rol toe te kennen aan de beslissing van de administratieve overheden. Indien de activiteit op het heersende erf vergund is, kan moeilijk nog worden geoordeeld dat het gebruik niet 'normaal' is⁶⁸. Die bedenkings is relevant voor alle woningen die genieten van de zonevremde basisrechten, nu die basisrechten slechts gelden voor bestaande hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woningen.

61 M. MUYLLE, "Zijn de wegen van de Cassatierechter doorgrondeijk? Grondvoorwaarden bij het recht van uitweg", *TBO* 2006, 24, nr. 4; V. SAGAERT, *Goederenrecht in Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 505-506, nr. 621.

62 V. SAGAERT, *Goederenrecht in Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 507, nr. 623; bv. Vred. Etterbeek 19 maart 1979, *RJI* 1983, 217. Zie bv. ook een geval waarin de rechter terecht had besloten tot ingeslotenheid, nu de geringe breedte van de bestaande uitweg onvoldoende was om met motorrijtuigen te worden bereden (Cass. 15 maart 1974, *Arr.Cass.* 1974, 789 en *Pas.* 1974, I, 736). Zie ook V. SAGAERT en K. SWINNEN, *Privaatrechtelijke erfdiensbaarheden door het oog van de 21^{ste} eeuw*, Gent, Larcier, 2012, 89-92, nrs. 98-101; K. SWINNEN, "Het recht van uitweg. Over een gedogende buurman en zelf veroorzaakte ingeslotenheid", *RW* 2009-10, 450. In uitzonderlijke gevallen kan de rechter oordelen dat de bereikbaarheid per wagen niet vereist is voor het normale gebruik, bv. bij zeer kleine huisjes die geen garage en comfort hebben en die goedkoop werden aangekocht (Cass. 1 maart 1984, *Arr.Cass.* 1983-84, 827).

63 Cass. 1 december 2005, met noot M. MUYLLE, "Zijn de wegen van de Cassatierechter doorgrondeijk? Grondvoorwaarden bij het recht van uitweg", *TBO* 2006, 23-25.

64 Cass. 14 oktober 2010, *JLMB* 2011, 1128, *Res Jur.Imm.* 2011, 88.

65 R. DEKKERS en E. DIRIX, *Handboek Burgerlijk Recht, Deel III Zakenrecht, Zekerheden, Verjaring*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 268, nr. 674.

66 *Ibid.*

67 Vred. Doornik 6 oktober 2004, *T.Vred.* 2008, (88) 90.

68 V. SAGAERT, *Goederenrecht in Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 506, nr. 621.

c. Spanningsveld tussen recht van uitweg en de ruimtelijke ordeningsregeling

16 Uitgaande van de vaststelling dat de Vlaamse Regering een vergunningsvrijstelling voorziet voor de aanleg van een oprit tot een afstand van 30 meter van de woning, en in de – m.i. verkeerde – interpretatie dat er geen rechtsgrond bestaat voor het verlenen van een vergunning voor een oprit die verder loopt dan 30 meter van de woning, kunnen zich twee situaties voordoen die vragen doen rijzen omtrent de verenigbaarheid van die interpretatie met het recht van uitweg.

De eerste situatie is de volgende. Als de grond van de eigenaar van de zonevreemde woning niet paalt aan de straat, kan hij volgens de federale wetgeving een recht van uitweg vorderen over de grond van zijn buur. De rechter zal het recht van uitweg onderzoeken op de normale bestemming van het goed, en hierbij houdt de burgerlijke rechter in de praktijk rekening met het potentieel bebouwbaar karakter van het te ontsluiten goed, o.a. in het licht van de stedenbouwkundige bestemmingen⁶⁹. In het geval van de zonevreemde woning is er geen probleem met de bestemming/functie van de woning zelf – die is stedenbouwkundig vergund of geacht vergund, en de woning kan genieten van zonevreemde basisrechten voor bepaalde verbouwingswerken –, maar mogelijk wel met de bebouwbaar-

heid van de grond die dient voor het aanleggen van de oprit, voor zover die grond verder dan 30 meter van de woning ligt. Als de grond waarop een uitweg wordt gevorderd, gelegen is in woongebied, is er geen probleem, maar als de grond gelegen is in een ander bestemmingsgebied, zal de rechter – in de interpretatie dat de zonevreemde basisrechten geen rechtsgrond bieden voor het aanleggen van een oprit – het recht van uitweg mogelijk weigeren.

Een tweede situatie bestaat erin dat de zonevreemde woning meer dan 30 meter van de straat ligt maar dat de grond van de eigenaar van de woning wel fysieke toegang heeft tot de straat en dat die grond niet gelegen is in woongebied. In de interpretatie dat de zonevreemde basisrechten geen rechtsgrond bieden voor het verlenen van een vergunning voor een oprit, is de woning niet feitelijk ingesloten maar wel juridisch ingesloten. Het vorderen van een recht van uitweg over de eigen grond is niet voorzien in het Burgerlijk Wetboek. De vraag rijst of de eigenaar van een zonevreemde woning zich in een dergelijk geval kan beroepen op een recht van uitweg via de grond van een buur wiens grond per hypothese wel gelegen is in woongebied. Het is nogal eigenaardig om een uitweg te vorderen via de buur voor een stuk grond dat fysiek wel paalt aan een weg. Zal de rechter in een dergelijk geval aanvaarden dat er sprake is van ingeslotenheid? En wat als de grond van de buur evenmin in woongebied ge-

legen is? Dan is de woning helemaal niet ontsluitbaar, in de interpretatie dat geen vergunning kan worden verkregen voor een oprit op meer dan 30 meter van de woning.

Beide situaties leiden ertoe dat de Vlaamse regelgeving inzake de ruimtelijke ordening het (federale) recht van uitweg beperkt, of zelfs helemaal uitsluit. De vraag rijst of de Vlaamse decreetgever hiervoor bevoegd is.

d. Bevoegdheidsverdeling tussen federale en gewestelijke overheid

17 Het Vlaams Gewest is bevoegd voor “de stedenbouw en de ruimtelijke ordening”⁷⁰. De bevoegdheid werd aan de gewesten toegewezen in de meest ruime zin, zonder specifieke restricties of uitzonderingen⁷¹. Volgens een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is de decreetgever bevoegd om de hem toegewezen aangelegenheden, waaronder dus die van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, volledig te regelen. De bevoegdheden moeten ruim worden geïnterpreteerd, zodat aan de toegewezen gewestbevoegdheden hun betekenis niet wordt ontnomen⁷².

Naast de toegewezen bevoegdheid voor stedenbouw en ruimtelijke ordening, beschikt het Vlaams Gewest op grond van artikel 10 BWHI over zogenaamde ‘impliciete bevoegdheden’. Dit houdt in dat de decreten rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor de gewesten niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Het Grondwettelijk Hof heeft strikte voorwaarden gekoppeld aan de toepassing van artikel 10 BWHI, met name dat de betreffende maatregelen noodzakelijk moeten zijn voor de zinvolle uitoefening van een toegewezen bevoegdheid, dat

69 Zie voor een voorbeeld Vred. Zottegem 13 november 2014, *RW* 2014-15, 1393-1395; Vred. Herzele 21 mei 2014, *bvba B. e.a. / VDH, niet gepubl.*

70 Art. 6, § 1, I, 1° Bijz. Wet 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen (BWHI).

71 F. JUDO, “Ruimtelijke Ordening” in G. VAN HAEGENDOREN en B. SUETIN (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 2015, 109, nr. 2.

72 A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 393, nr. 360; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 926-927, nr. 1491; P. VANDEN HEDE, “Hoe homogeen zijn homogene bevoegdheidspakketten?”, *RW* 2004-2005, 1215-1216.

de federale aangelegenheid die wordt betreden, zich leent tot een gedifferentieerde regeling, en dat de weerslag op de federale aangelegenheid marginaal is, wat impliceert dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de fundamentele beginselen van de betrokken materie. Hierbij moet worden opgemerkt dat het Hof de noodzakelijkheidsvereiste in latere rechtspraak slechts marginaal toetst, waarbij het Hof de door de decreetgever ingeroepen redenen aanvaardt, tenzij ze kennelijk onjuist zijn. Een tweede opmerking is dat een toepassing van de impliciete bevoegdheden zeldzaam is, gelet op de extensieve uitlegging van de toegewezen gewestbevoegdheden⁷³.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het verleden dat de decreetgever, gelet op de ruime uitlegging van de gewestbevoegdheid voor stedenbouw en ruimtelijke ordening, binnen de perken van zijn bevoegdheid inzake verkavelingsvergunningen een bepaling kan aannemen die afwijkt van regelen van gemeen recht over erfdiensbaarheden die zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek⁷⁴. De uitspraak ging inzonderheid over het artikel uit het toenmalige DRO – die ook nog in de VCRO staat – dat bepaalt dat een verkavelingsvergunning de door de mens gevestigde erfdiensbaarheden tenietdoet. Het arrest overweegt hierbij uitdrukkelijk dat het toepassingsgebied van de gewestregeling beperkt is tot de erfdiensbaarheden die door toedoen van de mens worden gevestigd, en *niet* de erfdiensbaarheden betreft die ontstaan uit de natuurlijke

ligging van de plaatsen of die door de wet zijn gevestigd⁷⁵, waaronder het recht van uitweg. Het Grondwettelijk Hof lijkt hiermee aan te geven dat de situatie anders zou worden beoordeeld als de Vlaamse regels een inbreuk zouden uitmaken op de federale *wettelijke* erfdiensbaarheden.

In een ander arrest oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de gewesten bevoegd zijn om in het kader van de ruimtelijke ordening en stedenbouw regels uit te vaardigen die *specifiek* de brandbeveiliging van de gebouwen beogen. De federale overheid is bevoegd om inzake brandbeveiliging basisnormen uit te vaardigen, dit wil zeggen normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies, zonder dat daarbij in acht genomen wordt welke de bestemming ervan is. Anderzijds zijn de gewesten bevoegd om de aspecten van de brandbeveiliging te regelen die specifiek zijn voor de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, met name om de federale basisnormen aan te passen en aan te vullen, *zonder ze aan te tasten*. De gewesten zijn bovendien bevoegd om alle normen inzake brandbeveiliging, met inbegrip van de federale, *toe te passen*. Door in algemene termen te stellen dat de algemene bouwverordeningen maatregelen kunnen bevatten ter voorkoming en bestrijding van brand in gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, schendt het aangevochten decreet de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de staat, de gemeenschappen en de gewesten, in de

mate dat aan de regering een onbegrensde delegatie wordt gegeven om de brandbeveiliging in de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, door algemene bouwverordeningen te regelen. Op basis van die overwegingen vernietigt het Hof het decreet van het Waals Gewest van 14 oktober 1985 betreffende de beveiliging tegen brand in woningen⁷⁶. Hoewel het arrest niet uitblinkt in duidelijkheid en op het eerste gezicht intern tegenstrijdig lijkt, kan er worden uit afgeleid dat de gewesten vanuit hun bevoegdheid voor ruimtelijke ordening en stedenbouw weliswaar maatregelen kunnen uitvaardigen die specifiek betrekking hebben op de brandveiligheid van woningen, maar dat die regels de federale basisnormen niet mogen aantasten.

18 Tegenover de gewestbevoegdheid voor stedenbouw en ruimtelijke ordening staat de federale (residuaire) bevoegdheid voor heel wat aspecten van het burgerlijk recht⁷⁷, onder andere de wettelijke erfdiensbaarheden, waaronder het recht van uitweg. De vraag rijst of het Vlaams Gewest bevoegd is om het recht van uitweg te beperken vanuit de haar toegewezen bevoegdheid voor ruimtelijke ordening of desnoods via de impliciete bevoegdheden. Hierbij moet rekening worden gehouden met het principe dat de gewesten de homogene bevoegdheids-overdracht voor ruimtelijke ordening en stedenbouw niet mogen gebruiken als dekmantel om op de voorbehouden of residuaire bevoegdheden van de federale overheid te treden⁷⁸.

In dit verband moet worden opgemerkt dat het recht van uitweg niet zomaar een erfdiensbaarheid is ter bescherming van louter private belangen van bepaalde grondeigenaars. In tegenstelling tot de meeste andere erfdiensbaarheden is de regeling van openbare orde, omdat het recht van uitweg wordt beschouwd als

73 A. ALEN en K. MUYLLE, *ibid.*, 395-396, nr. 362; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *ibid.*, 924-927, nr. 1490-1491.

74 GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.6.1.

75 Overw. 6.1.2.

76 GwH 10 maart 1988, nr. 49, overw. B.2.1-B.2.3.

77 J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1038-1039, nr. 1609.

78 P. VANDEN HEEDE, "Hoe homogeen zijn homogene bevoegdheidspakketten?", *RW* 2004-05, 1215.

zijnde van algemeen belang. DEKKERS en DIRIX verwoorden het zo: “*Het beginsel zelf vergt geen uitleg; zonder toegang kan een erf niet leven. Men beschouwt het zelfs als een eis van algemeen belang. Zo is artikel 682 een der zeldzame bepalingen van openbare orde inzake erfdienstbaarheden.*”⁷⁹ SAGAERT wijst erop dat artikel 682, § 1 BW over het recht van uitweg uitgaat van een economische *ratio legis*: om een perceel rendabel te kunnen maken, moet men het kunnen bereiken. Voor de rentabiliteit van de steeds schaarser wordende grond, beantwoordt het recht van uitweg aan een economische noodzaak en wordt de bepaling geacht van openbare orde te zijn⁸⁰.

Vanuit een louter burgerrechtelijk oogpunt speelt de bestemming van de grond waarop uitweg wordt genomen, geen rol. De plaats waar de uitweg moet komen, hoeft niet noodzakelijk een bestaande

weg te zijn; de uitweg kan evengoed over een weide lopen, of dwars door een bos of een binnenplein⁸¹.

19 In het licht van die vaststellingen is het verre van evident dat het gewest bevoegd is in de VCRO een regeling uit te werken die het recht van uitweg – een wettelijke erfdienstbaarheid van openbare orde – (fundamenteel) aantast. Dit is het geval als de Vlaamse regeling ertoe zou leiden dat de ruimtelijke bestemming bepalend is voor het beantwoorden van de vraag of een ingesloten erf al dan niet een uitweg kan krijgen⁸².

Ook al zou het gewest hierbij binnen zijn bevoegdheid van ruimtelijke ordening blijven – met name het vaststellen van de rechtsgevolgen van ruimtelijke bestemmingsplannen –, dan nog kan niet worden ontkend dat het gewest hiermee de federale bevoegdheid voor de wettelijke

erfdienstbaarheid van het recht van uitweg betreedt, en er in bepaalde gevallen afbreuk aan doet.

Van zijn kant moet ook de federale overheid alle maatregelen kunnen nemen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van haar bevoegdheden, zelfs in aangelegenheden die aan de gewesten zijn toegewezen⁸³. Dit betekent dat de federale overheid in principe haar bevoegdheid voor de wettelijke erfdienstbaarheid van het recht van uitweg moet kunnen uitoefenen, ongeacht de gewestelijke regels van ruimtelijke ordening.

Indien er een conflict is bij de uitoefening van bevoegdheden, waarbij ieder niveau strikt genomen binnen haar eigen bevoegdheid blijft, moet elke overheid het evenredigheidsbeginsel naleven: geen enkele overheid mag bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zo verregaande maatregelen treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd, doelmatig te voeren⁸⁴. Het evenredigheidsbeginsel is inherent aan elke bevoegdheidsuitoefening⁸⁵.

Toegepast op de huidige casus: het Vlaams Gewest kan binnen zijn bevoegdheid voor ruimtelijke ordening beslissen om beperkende regels voor het aanleggen van verhardingen op de leggen in bijvoorbeeld landbouwgebied of natuurgebied. Als de Vlaamse regels evenwel voorzien in de mogelijkheid om in landbouw- of natuurgebied een andere functie te voorzien, zoals een zonevreemde woning of bedrijf, dan spelen de federale regels over het recht van uitweg. Die regels gaan ervan uit dat elke grond een ontsluiting moet krijgen overeenkomstig hun normale (lees: vergunde) functie en economische waarde. De Vlaamse regelgever kan niet enerzijds een economische of sociale functie toelaten, maar anderzijds

79 R. DEKKERS en E. DIRIX, *Handboek Burgerlijk Recht, Deel III Zakenrecht, Zekerheden, Verjaring*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 266, nr. 670. Zie ook H. DE PAGE, *Traité*, t. VI, 1953, 481, nr. 590; M. MUYLLE, “Zijn de wegen van de Cassatierechter doorgrondeijk? Grondvoorwaarden bij het recht van uitweg”, *TBO* 2006, 24, nr. 2.

80 V. SAGAERT, *Goederenrecht in Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 501, nr. 617. Zie ook het hoger aangehaalde cassatiearrest dat uitgaat van een economische logica van rendement (Cass. 14 oktober 2010, *JLMB* 2011, 1128, *Res Jur.Imm.* 2011, 88).

81 R. DEKKERS en E. DIRIX, *Handboek Burgerlijk Recht, Deel III Zakenrecht, Zekerheden, Verjaring*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 268, nr. 675.

82 Vergelijk in dit verband het hoger aangehaalde arrest waarin het Grondwettelijk Hof overwoog dat de gewestregeling over brandveiligheid weliswaar aanpassingen of aanvullingen mocht doen aan de federale brandveiligheidsnormen, of die normen mocht toepassen, maar dat de gewestregeling de federale basisnormen niet mocht aantasten (GwH 10 maart 1988, nr. 49, overw. B.2.1-B.2.3). Vergelijk ook met het arrest waarin het Grondwettelijk Hof aanvaardde dat een decreet bepaalde dat een verkavelingsvergunning een einde kon stellen aan conventionele erfdienstbaarheden, maar dat het arrest hierbij expliciet overwoog dat de regeling enkel betrekking had op de erfdienstbaarheden die door toedoen van de mens worden gevestigd, en niet op de erfdienstbaarheden die ontstaan uit de natuurlijke ligging van de plaatsen of die door de wet zijn gevestigd, waaronder het recht van uitweg (GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.6.2).

83 A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 394-395, nr. 361.

84 A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 402-403, nr. 356; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1046, nr. 1617.

85 GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004; GwH 22 november 2006, nr. 172/2006; GwH 16 juli 2009, nr. 116/2009.

verbieden dat die functie geen ontsluiting kan krijgen. Dan maakt de Vlaamse regelgever het de federale overheid onmogelijk om het haar toevertrouwde beleid doelmatig te voeren. De Vlaamse decreetgever moet er zich van bewust zijn dat, als ze ervoor kiest om zonevreemde functies toe te laten in landbouw- of natuurgebied, daar bepaalde consequenties tegenover staan die voortvloeien uit de federale regels over het recht van uitweg.

20 Op grond van al deze elementen komt het voor dat de interpretatie waarbij de bepalingen uit de VCRO over de zonevreemde basisrechten ertoe leiden dat in bepaalde gevallen een woning geen verharde oprit kan krijgen, in conflict komt met de federale regeling voor het recht van uitweg. Ook al moeten de bevoegdheden van het gewest over ruimtelijke ordening ruim worden geïnterpreteerd, het kan moeilijk worden ontkend dat een dergelijke interpretatie in conflict komt met het recht van uitweg.

Het lijkt erop dat een beroep op de impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI) noodzakelijk is om een dergelijke interpretatie te ondersteunen, maar er moet worden vastgesteld dat de decreetgever op geen enkele manier heeft aangegeven dat de zonevreemde basisrechten moeten worden geïnterpreteerd in die zin dat ze geen rechtsgrond bieden voor het aanleggen van een oprit. Laat staan dat de decreetgever gemotiveerd heeft dat een dergelijke maatregel noodzakelijk was en slechts een beperkte impact heeft op de federale regeling van het recht van uitweg. Integendeel, de decreetgever wekt de

indruk dat er geen probleem bestaat van uitweg, nu de decreetgever die aangelegenheid volkomen achterwege heeft gelaten bij de introductie van de zonevreemde basisrechten. De decreetgever heeft de indruk gewekt dat alle zonevreemde woningen op een gelijke manier zouden kunnen genieten van de basisrechten.

Logischer zou zijn dat de zonevreemde basisrechten op die manier worden geïnterpreteerd dat de oprit naar een zonevreemde woning er deel van uitmaakt. Het feit dat de decreetgever geen aandacht heeft besteed aan de vraag naar de ontsluitbaarheid van een zonevreemde woning, kan erop duiden dat de decreetgever een oprit als bestemmingsongevoelig beschouwt.

In dit verband kan worden opgemerkt dat alvast de Vlaamse Regering een oprit tot 30 meter van de woning als volstrekt bestemmingsongevoelig beschouwt, nu die handeling ook in de ruimtelijk kwetsbare gebieden vrijgesteld is van vergunning.

Een dergelijke interpretatie strookt met het evenredigheidsbeginsel, dat bepaalt dat het gewest geen maatregel mag nemen die het voor de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk maakt om haar beleid over het recht van uitweg doelmatig te voeren⁸⁶.

V. BESLUIT

21 Uit de bovenstaande analyse is gebleken dat de Vlaamse regeling voor zonevreemde woningen een lacune vertoont

voor de ontsluiting van woningen die verder zijn gelegen dan 30 meter van de weg. Bij woningen die minder dan 30 meter van de weg zijn gelegen, kan zonder vergunning een oprit worden aangelegd. De vrijstelling geldt niet voor een afstand van meer dan 30 meter van de weg. Dit betekent dat hiervoor een vergunning moet worden gevraagd. Hiervoor is geen expliciete rechtsgrond voorzien. De zonevreemde basisrechten gelden voor alle woningen, zonder uitzondering. Een interpretatie van de regels die ertoe leidt dat zonevreemde woningen die zijn gelegen op meer dan 30 meter van de weg, niet ontsloten kunnen worden, staat op gespannen voet met het principe van de zonevreemde woningen. Die interpretatie leidt er immers toe dat voor die woningen geen nuttig gebruik kan worden gemaakt van de zonevreemde basisrechten. Er zijn diverse argumenten om te pleiten voor een interpretatie die ervan uitgaat dat de zonevreemde basisrechten impliciet voorzien in de mogelijkheid tot het aanleggen van een oprit. Een pragmatische oplossing is het toepassen van het jurisprudentiële concept van de bestemmingsongevoeligheid. Een interpretatie die leidt tot de niet ontsluitbaarheid van een woning voor auto's, lijkt moeilijk verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel. Als de zonevreemde basisrechten geen vergunningsrechtsgrond bieden, rijst bijvoorbeeld de vraag of de beperking tot 30 meter uit het besluit van de Vlaamse Regering verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel. Een interpretatie die ertoe leidt dat een woning geen normale uitweg kan krijgen voor auto's, lijkt ook te strijden met de federale regeling voor het recht van uitweg. Dit zou betekenen dat de Vlaamse decreetgever en/of de Vlaamse Regering hun bevoegdheid hebben overschreden⁸⁷.

⁸⁶ De situatie kan mogelijk anders zijn voor bv. de ontsluiting van een bedrijf doorheen natuurgebied. Er zijn vermoedelijk wel goede argumenten te bedenken om te motiveren dat het gewest vanuit zijn bevoegdheid voor ruimtelijke ordening voor dergelijke specifieke situaties beperkingen wil opleggen aan het recht van uitweg. Hoger werd er in dit verband op gewezen dat art. 4.4.19, § 2 VCRO de mogelijkheid voor niet-overdekte aanpassingswerken bij gebouwen niet zijnde woningbouw, heeft uitgesloten in de ruimtelijk kwetsbare gebieden (met uitzondering van parkgebied) en in de recreatiegebieden.

⁸⁷ Tekst afgesloten op 5 maart 2017.