

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 257.257 van 8 september 2023  
in de zaak A. 234.366/X-18.006**

In zake :        de STAD MECHELEN  
                    bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                    advocaten Simon Verhoeven en Steven Van Garsse  
                    kantoor houdend te 2600 Antwerpen  
                    Prins Boudewijnlaan 18  
                    bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

                    het VLAAMSE GEWEST  
                    bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                    advocaat Veerle Tollenaere  
                    kantoor houdend te 9000 Gent  
                    Koning Albertlaan 128  
                    bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed (hierna: de minister) van 6 mei 2021 houdende verwerping van het beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het agentschap Onroerend Erfgoed tot gedeeltelijke afkeuring van de lijst van cultuurgoederen in het beheersplan voor de Onze-Lieve-Vrouw-over-de-Dijlekerk te Mechelen.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.                De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 april 2023.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen De Metsenaere, die *loco* advocaten Simon Verhoeven en Steven Van Garsse verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Veerle De Tollenaere, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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. Bij koninklijk besluit van 25 maart 1938 wordt de Onze-Lieve-Vrouw-over-de-Dijlekerk te Mechelen (hierna: de kerk) beschermd als monument.

4. In oktober 2020 maakt de verzoekende partij een beheersplan voor de kerk op.

Bij dit beheersplan hoort bijlage “8.4. Premiegerechtigde cultuurgoederen”, waarin onder meer de volgende vier objecten aangemerkt worden als tot de kerk behorende cultuurgoederen: het schilderij-drieluik “De

wonderbare visvangst” van Peter Paul Rubens, het beeld “Heilige Victor van Marseille”, het schilderij-drieluik “Heilige Victor van Marseille” en het beeld “Heilige Anna en Maria” (hierna: de vier kwestieuze objecten).

5. In oktober 2020 dient de verzoekende partij het beheersplan in bij het agentschap Onroerend Erfgoed (hierna: het agentschap).

6. Op 10 februari 2021 deelt het agentschap aan de verzoekende partij het volgende mee:

“Uw beheersplan voor Onze-Lieve-Vrouw-over-de-Dijlekerk is goedgekeurd. [...]

Met de goedkeuring van het beheersplan aanvaarden wij de lijst van cultuurgoederen zoals in de bijlage bij het beheersplan is opgenomen, uitgezonderd [de vier kwestieuze objecten]. Deze vier goederen beschouwen we niet als cultuurgoed.

[...]

Wat kunt u nog doen?

[...]

Indien u het niet eens bent met de gedeeltelijke afkeuring van de lijst van cultuurgoederen kunt u tegen deze beslissing beroep instellen bij de minister van Onroerend Erfgoed. De te volgen procedure kunt u nalezen in artikel 8.1.10 van het Onroerenderfgoedbesluit.”

7.1. Op 5 maart 2021 stelt de verzoekende partij bij de minister bestuurlijk beroep in tegen de beslissing van het agentschap om de vier kwestieuze objecten uit te sluiten.

7.2. In haar beroepschrift stelt de verzoekende partij onder meer het volgende:

“De stad Mechelen, hierin gesteund door de kerkfabriek Lieve-Vrouweparochie, eigenaar van de kerk, durft te stellen dat de 4 objecten *in casu*, wel degelijk kunnen beschouwd worden als cultuurgoed volgens de definitie uit het onroerenderfgoedbesluit van 2014: ‘roerende goederen, die omwille van hun erfgoedwaarde van algemeen belang zijn, waarvan het samen voorkomen met het gebouw een bijzondere waarde heeft en die ofwel ontworpen zijn voor of vervaardigd met het beschermd goed ofwel gerelateerd aan de functie van het beschermd goed en waarvoor de historische verbondenheid met het beschermd goed kan aangetoond worden.’ Al deze objecten hebben een waardeversterkende band met het

monumenten zijn historisch verbonden met de Onze-Lieve-Vrouw-over-de-Dijlekerk. Zoals uit de bijlagen blijkt, zorgen de objecten voor een onmiskenbare meerwaarde voor de Onze-Lieve-Vrouw-over-de-Dijlekerk omdat ze enerzijds, voor wat betreft het beeld en drieluik ‘H. Victor van Marseille’ en het schilderij ‘De Wonderbare Visvangst’ van Peter Paul Rubens, getuigen van het belang van de kerk voor gilden en ambachten en anderzijds, voor wat betreft het beeld ‘H. Anna en Maria’, wijzen op de devotie tot Onze-Lieve-Vrouw waaraan de kerk gewijd is. In de bijlagen vindt U een meer uitgebreide analyse en motivering.”

7.3. Aan het beroepschrift is een bijlage van twaalf bladzijden gehecht waarin wordt geargumenteed dat de vier kwestieuze objecten wel degelijk tot de kerk behorende cultuurgoederen zijn. Zo wordt onder meer uiteengezet dat het schilderij “De Wonderbare Visvangst” in opdracht van de gilde van de Visverkopers specifiek voor Onze-Lieve-Vrouw-over-de-Dijlekerk is geschilderd. De vergelijking wordt gemaakt met het schilderij “De kruisoprichting” van Peter Paul Rubens, dat erkend is als tot de Onze-Lieve-Vrouwekathedraal van Antwerpen behorend cultuurgoed, terwijl het niet op de oorspronkelijke plaats hangt en zijn oorspronkelijke context verloren heeft daar het geschilderd is als altaarstuk van het hoogaltaar van de in 1798 opgeheven en in 1817 gesloopte Antwerpse Sint-Walburgiskerk. Voorts wordt onder meer de historische en waardenversterkende band tussen het beeld “H. Anna en Maria” en de kerk sedert de 18<sup>de</sup> eeuw benadrukt en wordt aangevoerd dat het beeld en het schilderij-drieluik “Victor van Marseille” zich samen in de kerk bevinden nadat ze daar in de 17<sup>de</sup> eeuw door de gilde van de molenaars zijn geplaatst.

8. Op 18 en 25 maart 2021 vergadert de “werkgroep cultuurgoederen” van het agentschap, die herhaalt dat de vier kwestieuze objecten niet in aanmerking kunnen worden genomen als tot de kerk behorende cultuurgoederen. Als argumentatie daarvoor wordt geëxpliciteerd dat het beeld “Heilige Anna en Maria” uit zijn neogotische context is weggehaald en dat de andere drie objecten “door de kerk [lijken] te zwerven, zonder band met de vaste inrichting”.

9.1. Op vraag van de minister brengt de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (hierna: VCOE) op 8 april 2021 advies uit over het ingestelde

beroep.

9.2. De VCOE adviseert “om de vier uitgesloten roerende goederen alsnog als cultuurgoederen te erkennen en op te nemen in het beheersplan van de Onze-Lieve-Vrouw-over-de-Dijlekerk te Mechelen”, op grond van volgende argumentatie:

“Voorliggend advies gaat in op de betwiste beslissing van het agentschap om vier roerende goederen niet als cultuurgoederen op te nemen in het beheersplan.

De commissie stelt vast dat het agentschap niet motiveert waarom het vier van de meer dan twintig roerende goederen niet als cultuurgoed beschouwt. Het is de commissie dan ook onduidelijk op basis waarvan het agentschap hiertoe concludeert.

De commissie merkt op dat het beheersplan goed onderbouwd is, ondanks enkele onzorgvuldigheden: Het beheersplan bevat per voorgesteld cultuurgoed een grondige beschrijving en een fiche met een motivering van de wettelijke basis voor de bescherming en de ‘criteria voor cultuurgoederen’ conform de Richtlijn ‘Cultuurgoederen in monumenten’. Uit de bij het beheersplan gevoegde fiches blijkt dat de vier betreffende roerende goederen beschouwd kunnen worden als ‘onroerend door ornamentele- en/of wilsbestemming’ en er bijgevolg een wettelijke basis voor bescherming is. Aangezien de kerk vandaag nog steeds in gebruik is voor de eredienst en een neven- of herbestemming volgens het Kerkenbeleidsplan Mechelen (april 2017) niet aan de orde is, meent de commissie dat er voor devotionele objecten waar vandaag nog een actieve traditie van verering voor bestaat, zoals bv. De beelden ‘Heilige Anna en Maria’ en ‘Heilige Victor van Marseille’, tevens een economische bestemming van toepassing kan zijn.

De vier betreffende goederen voldoen bovendien aan de drie criteria van de definitie uit het Onroerendergoeddecreet (art. 2.1, 21°/1) waaraan goederen moeten voldoen om als cultuurgoed aangeduid te kunnen worden. Zo is er in de eerste plaats sprake van een waardeversterkende band tussen de vier roerende goederen en de erfgoedwaarde van de beschermde kerk. Met name het beeld en het drieluik ‘Heilige Victor van Marseille’ en het schilderij ‘De Wonderbare Visvangst’ getuigen van het historische belang van de kerk voor de gilden en ambachten en de rol die zij speelden in de aankleding van het kerkinterieur. Voor wat betreft het beeld ‘Heilige Maria en Anna’ is er een duidelijke band met de devotie voor de Onze-Lieve-Vrouw waaraan de kerk gewijd is. Daarnaast merkt de commissie op dat alle vier de goederen vervaardigd werden voor de kerk, en gezien hun devotionele betekenis gerelateerd zijn aan haar functie als parochiekerk. Tot slot zijn alle vier de roerende goederen historisch verbonden met de kerk: het schilderij ‘De Wonderbare Visvangst’ hangt sinds de voltooiing ervan in 1618-1619 – met uitzondering van een korte episode tussen eind 18e en begin 19e eeuw – in de kerk en bevindt zich vandaag op haar oorspronkelijke plaats; de triptiek en het beeld ‘Heilige Victor van

Marseille’, en het beeld ‘Heilige Anna en Maria’ komen respectievelijk sinds de 17e eeuw en 18e eeuw samen voor met de kerk. De commissie ziet dan ook geen reden om de betreffende vier roerende goederen niet te erkennen als cultuurgoederen.”

10. Op 6 mei 2021 neemt de minister het bestreden besluit, waarin het volgende wordt gesteld:

“[...]

Ik heb een beslissing genomen over het beroep dat u indiende tegen de beslissing van het agentschap Onroerend Erfgoed.

Ik won over uw beroep het advies in van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed. De Commissie adviseert om de vier uitgesloten goederen alsnog als cultuurgoederen te erkennen en op te nemen in het beheersplan. Als bijlage vindt u een kopie van dit advies. [...]

Ik sluit mij echter niet aan bij dit advies, maar ik volg de beslissing van het agentschap Onroerend Erfgoed.

Bijgevolg keur ik het beheersplan van 10 februari 2021 goed. Met de goedkeuring van het beheersplan aanvaard ik de lijst van cultuurgoederen zoals in de bijlage bij het beheersplan zijn opgenomen, uitgezonderd [de vier kwestieuze objecten]. Deze vier goederen beschouw ik niet als cultuurgoed.

[...].”

#### *IV. Ontvankelijkheid*

##### *Exceptie van de verwerende partij*

11. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij als exceptie op dat de verzoekende partij niet de correcte hoedanigheid heeft om het beroep in te stellen. Het blijkt immers niet dat de verzoekende partij als een zakelijkrechthouder van de kerk te beschouwen is, terwijl uit artikel 8.1.1, § 1, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 volgt dat een beheersplan opgesteld wordt door de zakelijkrechthouder.

##### *Beoordeling*

12. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verzoekende partij het beheersplan heeft ingediend bij het agentschap. Zij is aldus – met de woorden van artikel 8.1.1, § 2, van het Onroerenderfgoeddecreet – “de aanvrager” die het

georganiseerd bestuurlijk beroep kon instellen bij de minister.

De verzoekende partij heeft wel degelijk de vereiste hoedanigheid om bij de Raad van State op te komen tegen het besluit van de minister dat haar bestuurlijk beroep verwerpt.

Overigens preciseert de verzoekende partij dat zij bij de opstelling van het beheersplan is opgetreden als mandataris van de zakelijkrechthouder, te weten de kerkfabriek.

13. De exceptie wordt verworpen.

#### *V. Onderzoek van het enige middel*

##### *Standpunt van de partijen*

14.1. In het enige middel wordt de schending aangevoerd van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ evenals van de materiële- en de formelemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

14.2. De verzoekende partij zet uiteen dat geen enkel motief is opgegeven voor de weigering tot opname van de vier kwestieuze objecten als tot de kerk behorende cultuurgoederen. De verzoekende partij kent de motieven van het bestreden besluit niet en kan er zich niet tegen verweren. Nochtans heeft de verwerende partij een advies gevraagd aan de VCOE. Door het advies van de VCOE – waarin zeer uitvoerig en onderbouwd wordt aangegeven waarom de vier kwestieuze objecten wel degelijk als tot de kerk behorende cultuurgoederen moeten worden beschouwd – bestond er in hoofde van de verwerende partij een verstrengde motiveringsplicht, waaraan geenszins is voldaan.

15. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de motieven van het agentschap om te besluiten tot het niet opnemen van de vier kwestieuze objecten duidelijk zijn. Zij zijn terug te vinden in het administratief dossier. Deze motieven waren de verzoekende partij van in het begin bij de opmaak van het beheersplan bekend. De verwerende partij citeert het verslag van

de vergaderingen van 18 en 25 maart 2021 van de “werkgroep cultuurgooier” van het agentschap en wijst erop dat de minister zich in het bestreden besluit uitdrukkelijk heeft aangesloten bij het standpunt van het agentschap.

16. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat de VCOE volledig voorbij is gegaan aan de motieven van het agentschap en “louter anders” motiveert.

### *Beoordeling*

17. De formelemotiveringsverplichting strekt ertoe de rechtszoekende een zodanig inzicht te verschaffen in de motieven van de beslissing dat hij in staat is nuttig, met kennis van zaken, voor zijn rechten op te komen.

De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

18. Uit het feit dat de minister een gespecialiseerde adviesinstantie – te weten de VCOE – heeft geconsulteerd, volgde voor hem de verplichting om afdoende te laten begrijpen waarom het advies van die instantie niet gevolgd is.

19. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de argumenten die op 18 en 25 maart 2021 zijn aangevoerd door de “werkgroep cultuurgooier” van het agentschap (randnr. 8) niet meer zijn dan een explicitering van het standpunt van het agentschap van 10 februari 2021.



20. Noch het bestreden besluit, noch enig stuk van het administratief dossier bevat een beoordeling van de argumentatie in het beroepsschrift van de verzoekende partij (randnrs. 7.2 en 7.3).

Noch het bestreden besluit, noch enig stuk van het administratief dossier laat begrijpen waarom het advies van de VCOE (randnr. 9.2) niet is gevolgd.

Het blijkt bijgevolg niet wat de redenen zijn die er de minister – met de woorden van het bestreden besluit – toe gebracht hebben “de beslissing van het agentschap Onroerend Erfgoed [te volgen]”.

21. Aan de in het vorige randnummer gedane vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door de door de verwerende partij ingeroepen omstandigheden dat de motieven van het agentschap duidelijk zijn en dat deze motieven de verzoekende partij van bij de opmaak van het beheersplan bekend waren.

22. Het middel is gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed van 6 mei 2021 houdende verwerping van het beroep van de stad Mechelen tegen de beslissing van het agentschap Onroerend Erfgoed tot gedeeltelijke afkeuring van de lijst van cultuurgoederen in het beheersplan voor de Onze-Lieve-Vrouw-over-de-Dijlekerk te Mechelen.**

**2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, op een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op acht september tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Jan Clement,      | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Silvan De Clercq, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silvan De Clercq**

**Johan Lust**