

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.293 van 5 november 2024
in de zaak A. 236.677/X-18.181**

In zake : de STAD NINOVE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Erika Rentmeesters en Evelien Alenus
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Isabelle Cooreman
 kantoor houdend te 1082 Brussel
 Keizer Karellaan 586 bus 9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 22 juni 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed van 21 april 2022 tot definitieve bescherming als archeologische site van de middeleeuwse burcht in Ninove, gelegen te Leo Moeremansplaats, Paul de Montplein en Meerbekeweg.

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-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2024.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evelien Alenus die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Brent Van Sande, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

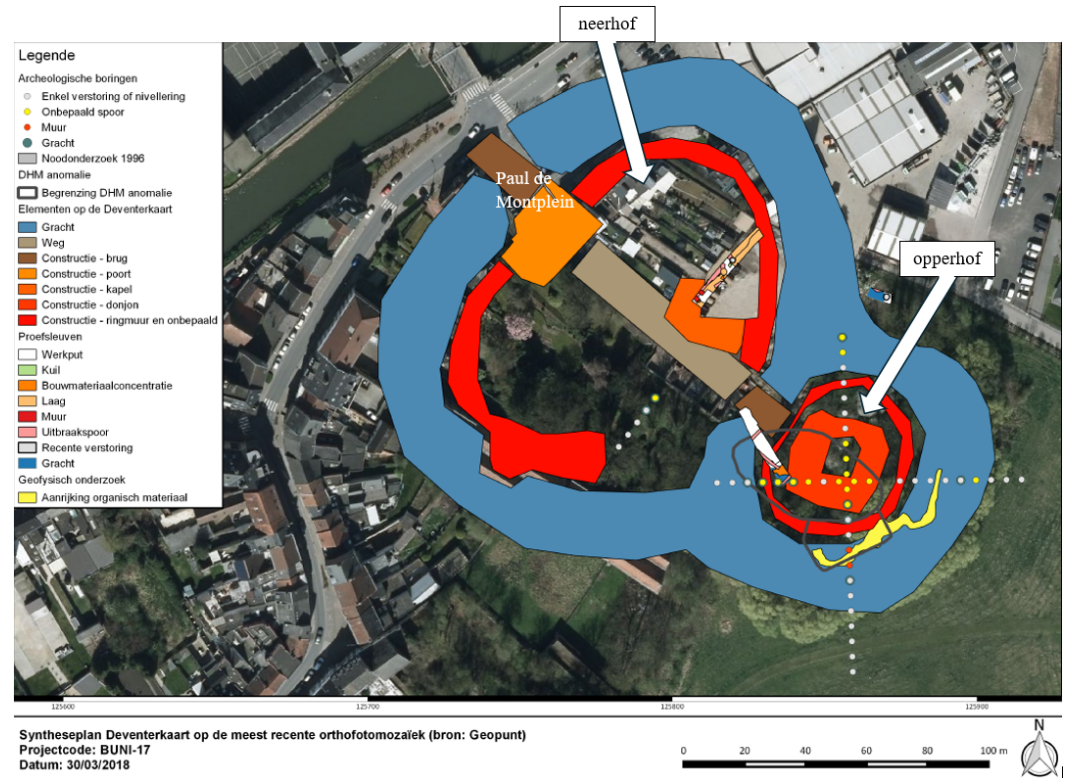
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. In 2018 wordt in opdracht van de verwerende partij de studie “Archeologische evaluatie en waardering Burcht Ninove (Oost-Vlaanderen)” opgemaakt (hierna: de studie van 2018). Uit die studie blijkt dat de uitgevoerde opgravingen en de beschikbare historische bronnen aantonen dat de inplantingsplaats van de middeleeuwse burcht zich bevindt op, naast en achter het Paul de Montplein te Ninove.

Dit plein is ingericht als een openbare parking en daarachter liggen een aantal stadseigendommen.

Ter verduidelijking wordt hierna een afbeelding uit de studie van 2018 weergegeven waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



3.2. Op 22 september 2021 wordt de middeleeuwse burcht in Ninove voorlopig als archeologische site beschermd.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek, dat gehouden wordt van 29 oktober tot 27 november 2021, worden twee bezwaarschriften ingediend, waaronder één van de verzoekende partij, die bekritiseert dat – naast de inplantingsplaats van het opperhof – ook het Paul de Montplein en aansluitende percelen opgenomen zijn in de afbakeningslijn van de archeologische site.

3.4. Op 17 november 2021 wordt de verzoekende partij gehoord.

van het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.2. Volgens het middel laten de motieven van het bestreden besluit niet afdoende begrijpen waarom de betrokken site van algemeen belang is. Meer bepaald is de omschrijving van de archeologische erfgoedwaarde beperkt tot het wetenschappelijke potentieel van de burchtsite van Ninove, zonder aan te geven waarom de volledige site – en meer in het bijzonder een integrale opname van de oude voorburcht, de tweede omwalling en het Paul De Montplein – archeologische waarde zou bezitten en de bescherming ervan noodzakelijk zou zijn in het kader van het algemeen belang.

Volgens de verzoekende partij is haar tijdens het openbaar onderzoek geuite bezwaar inzake de afbakeningslijn van de archeologische site onvoldoende beantwoord.

De verzoekende partij meent dat de verwijzing naar een voorafgaandelijk uitgevoerde wetenschappelijk studie niet volstaat in het kader van de formelemotiveringswet. Om aan die wet te voldoen had deze studie *in extenso* opgenomen dienen te worden in het bestreden besluit, wat niet het geval is.

De verzoekende partij besluit dat het bestreden beschermingsbesluit onvoldoende gegevens bevat die de bescherming van de betrokken percelen als archeologische site kunnen verantwoorden.

5. In haar memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop dat uit de parlementaire voorbereiding van het Onroerenderfgoeddecreet blijkt dat – anders dan bij de archeologische zones – bij de archeologische sites de aanwezige erfgoedwaarden deels of volledig gekend en eventueel ook beschreven moeten zijn (*Parl. St.* Vl. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 16). Zij leidt daaruit af dat een perceel pas wettig kan opgenomen worden binnen de afbakeningslijn van een archeologische site als er in de ondergrond van dat perceel concrete waarnemingen zijn gebeurd. Nazicht van de te dezen uitgevoerde boringen doet evenwel besluiten

dat de ondergrond van minstens vier van de opgenomen percelen niet onderzocht werd.

6. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat “[d]e omstandigheid dat eventuele aanvullende motieven gegroepeerd zijn in [de bijlage met de weerlegging van de bezwaren], [...] op zich niet toe[laat] te besluiten dat [...] de motivering die daarin vervat is, automatisch aansluit op de motivering in de bestreden beslissing”.

Beoordeling

7. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de tekst van het bestreden besluit de archeologische erfgoedwaarde van de betrokken site verantwoordt op grond van de volgende – door de verzoekende partij niet tegengesproken – motieven:

“[Het] waarderend archeologisch onderzoek [in de studie van 2018] slaagde er met succes in om ondergrondse restanten van de middeleeuwse burcht te situeren en in kaart te brengen. Op het terrein zijn nog goed bewaarde archeologische sporen aanwezig. In Vlaanderen zijn slechts een beperkt aantal motteversterkingen in dorps- of stadscontext bewaard. De burcht van Ninove is dus uitzonderlijk als een van de weinige stedelijke motteversterkingen die gespaard zijn gebleven van urbane ontwikkeling. De burcht van Ninove kent zijn oorsprong kort na het midden van de 11de eeuw, als versterking op de nieuwe grens van het graafschap Vlaanderen. Daarmee is de burcht van Ninove een van de vroegste voorbeelden van een motteburcht langs de Dender. Zowel de historische betekenis als het hoge archeologisch potentieel van de burcht van Ninove motiveren een bescherming als archeologische site. De site heeft een hoge archeologische erfgoedwaarde gebaseerd op criteria als zeldzaamheid, representativiteit, wetenschappelijk potentieel, landschappelijke context, bewaringstoestand, waarneembaarheid en herinnering.

[...]

De burcht van Ninove is uitzonderlijk als een van de weinige stedelijke motteversterkingen die gespaard zijn gebleven van urbane ontwikkeling. Alles wijst er ook op dat de burcht van Ninove zijn oorsprong kent kort na het midden van de 11de eeuw, als versterking op de nieuwe grens van het graafschap Vlaanderen. Daarmee is de burcht van Ninove een van de vroegste voorbeelden van een motte langs de Dender. Eveneens bijzonder is de verdere complexe ontwikkelingsgeschiedenis van de site: van een 11de-eeuwse motteversterking naar een laatmiddeleeuwse burcht tot een

16de-eeuwse versterking tijdens de godsdienstoorlogen. Ook de beperkte urbane ontwikkeling op en rond de site, sinds de opgave van het burchtareaal in de late 19de eeuw, is vrij uniek en zorgde bovendien voor een goede bewaringstoestand van het archeologisch bodemarchief. De burchtsite van Ninove heeft zondermeer wetenschappelijk potentieel. In Ninove is het neerhof met omringende grachten weinig aangetast door urbane ontwikkeling. De versterking situeert zich nog steeds op de rand van de stad. Dit geeft de mogelijkheid de site te bestuderen in relatie tot de ontwikkeling van de stad en het omgevende landschap. Vergelijkbare sites die binnen een gelijkaardig landschappelijk en historisch kader kunnen bestudeerd worden zijn zeldzaam. [...]

De nog aanwezige gracht in het zuidelijke deel van het projectgebied is een zeldzaam visueel restant van de burchtsite. Bovendien wordt de site door de lokale gemeenschap nog steeds geassocieerd met de aanwezigheid van een burcht. De geschiedenis van de site is gekend door een groot deel van de inwoners van Ninove.”

8. Voorts gaat de verzoekende eraan voorbij dat de bijlage met de weerlegging van de bezwaren integraal deel uitmaakt van het bestreden besluit. In deze bijlage wordt het bezwaarschrift van de verzoekende partij als volgt beoordeeld:

“- Aan de opmaak van het beschermingsdossier is een uitgebreid wetenschappelijk archeologisch onderzoek voorafgegaan. Dit onderzoek werd begeleid via een stuurgroep. Een ambtelijk én een politiek vertegenwoordiger van de stad Ninove waren aanwezig in de stuurgroep van deze studieopdracht. De resultaten van het archeologisch onderzoek, inclusief het advies én de intentie tot afbakening en bescherming van de burchtsite van Ninove, werden in de vorm van een rapport overgemaakt aan de stad Ninove en het college van Burgemeester en Schepenen, na goedkeuring door gans de stuurgroep.

- Het agentschap is van mening dat de resultaten van het voorafgaandelijk uitgevoerde wetenschappelijk onderzoek een gedegen motiv[ering] zijn voor de afbakening van de huidige bescherming. Daarbij is al afgeweken van het oorspronkelijk advies van het studiebureau en werd er een kleinere zone afgebakend voor bescherming, dan oorspronkelijk geadviseerd. De percelen die nu zijn opgenomen in de bescherming zijn percelen waar het archeologisch bodemarchief van de middeleeuwse burcht van Ninove nog steeds aanwezig is. De burcht, met het opperhof (motte), het neerhof en de burchtgracht, vormen één geheel en kunnen niet zomaar los van elkaar gekoppeld worden of los van elkaar gezien worden. Het is wetenschappelijk niet correct om binnen dit beschermingsdossier te stellen dat enkel het archeologisch bodemarchief rond de hoofdburcht waardevol is (of meer waardevol) en de rest van de burchtsite niet (of minder waardevol).

- Het Paul De Montplein is opgenomen in de perimeter van de bescherming omdat daar ondergronds het tracé van de buitenste burchtgracht

loopt. Onder het Paul De Montplein bevinden zich ook de restanten van het stenen poortgebouw van de burcht.

- In het inhoudelijk dossier wordt de archeologische waarde van de middeleeuwse burcht van Ninove gemotiveerd en wordt er aangetoond dat de archeologische bescherming van algemeen belang is vanuit erfgoeddoogpunt. Het algemeen belang wordt door de stad Ninove niet ontkracht of weerlegd.

- De bedoeling van een archeologische bescherming is om zoveel mogelijk van het archeologisch bodemarchief *in situ* te behouden. Indien dat niet mogelijk is dan dienen bodemverstorende werken te worden voorafgegaan door een archeologisch onderzoek.

- Een archeologische bescherming kan een bestemming van een terrein niet wijzigen of in de weg staan. Het agentschap Onroerend Erfgoed is van mening dat toekomstige herinrichtingswerken voor het Paul De Montplein dan ook verzoenbaar zijn met een aanwezige archeologische bescherming. Momenteel is de site inderdaad sterk verhard. Een ontharding van het plein en betere waterdoorlaatbaarheid zorgt wellicht ook voor een betere bewaringstoestand van de nog dieper aanwezige archeologische restanten van organische aard.

- De archeologische bescherming van de burchtzone van Ninove zal niet zorgen voor een bevrozing van de huidige inrichting van het Paul De Montplein. De ganse zone van het plein bevindt zich nu al in een vastgestelde archeologische zone (AZ) waar voor vergunningsplichtige bodemingrepen (zoals bepaald in het Onroerenderfgoeddecreet art. 5.4.1) de opmaak van een archeologienota nodig is, net zoals dat (ook nu al) het geval is voor het plein voor de abdijkerk, waarnaar wordt verwezen in het bezwaar van de stad Ninove. Bij grootschalige herinrichting zal hoe dan ook een archeologisch traject moeten gevolgd worden.

- Het beschikbare rapport van het (in opdracht van de Vlaamse overheid uitgevoerde) waarderingsonderzoek op de burchtsite biedt waardevolle informatie voor de opmaak van archeologienota's in het gebied, in het bijzonder het Paul De Montplein. Deze informatie is publiek beschikbaar en kan eenvoudig en kosteloos aangewend worden voor de opmaak van toekomstige archeologienota's, bijvoorbeeld in het kader van de herinrichting van het plein.

- Voor een beschermde archeologische site kan een beheersplan opgemaakt worden. Een goedgekeurd beheersplan is geldig voor 24 jaar. Een beheersplan omvat een visie op het behoud en beheer van het onroerend erfgoed. Voor beheersmaatregelen die omschreven zijn in het beheersplan kan het agentschap een erfgoedpremie toekennen. In een dergelijk beheersplan kunnen toelatingsplichtige handelingen opgenomen worden waarvoor dan geen toelating meer dient te worden aangevraagd.”

Uit de hiervoor geciteerde weerlegging blijkt dat de verwerende partij wel degelijk met de vereiste zorgvuldigheid is ingegaan op het bezwaar van de verzoekende partij inzake de afbakeningslijn van de archeologische site, met name door te antwoorden dat zich onder het Paul De Montplein de restanten van

het stenen poortgebouw van de burcht bevinden en dat vanuit wetenschappelijk oogpunt de burcht met het opperhof, het neerhof en de burchtgracht, één geheel vormt. De verzoekende partij toont niet aan dat dit geen afdoende weerlegging van haar bezwaar zou zijn.

9. Uit de in de memorie van wederantwoord opgeworpen omstandigheid dat de ondergrond van enkele van de binnen de afbakeningslijn opgenomen percelen niet onderzocht zou zijn volgt niet dat de verwerende partij onterecht aangenomen heeft dat de aanwezige erfgoedwaarden minstens deels gekend zijn. Dit oordeel van de verwerende partij blijkt immers een deugdelijke grondslag te vinden in de in het administratief dossier van het bestreden besluit opgenomen studie van 2018, die – zoals in het bestreden besluit wordt vermeld – publiek raadpleegbaar is, meer bepaald op de website van het agentschap Onroerend Erfgoed. In die studie zijn onder meer de uitgevoerde opgravingen beschreven, waarbij op meerdere plaatsen middeleeuwse bouwwerken blootgelegd zijn die wetenschappelijk werden onderzocht, zodat hun erfgoedwaarde gekend is.

Anders dan de verzoekende partij meent, volgt uit geen van de aangevoerde rechtsregels dat de verwerende partij de studie van 2018 – die 284 bladzijden beslaat – integraal had dienen op te nemen in de tekst van het bestreden besluit.

10. De conclusie is dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat de aangevoerde rechtsregels geschonden zouden zijn.

Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van

22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijf november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Johan Lust