

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.011 van 27 november 2025
in de zaak A. 241.739/X-18.656**

In zake : de NV E.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joris Claes
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 2560 Kessel
 Torenvenstraat 16

 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 22 april 2024, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van verwerende partij van 19 februari 2024, waarbij [het] preselectiedossier [van de verzoekende partij] voor de erfgoedpremie via oproep voor de restauratie van kasteel en domein De Borght niet weerhouden werd”.

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 laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 oktober 2025.

Kamervoorzitter Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gaël Bedert, die *loco* advocaten Joris Claes en Stijn Verbist verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Angélique Van de Meirssche, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Tom De Waele 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. De verzoekende partij is eigenaar van het kasteel en domein De Borght, gelegen te Mechelen, dat op 6 maart 1997 beschermd werd als monument (hierna: het betrokken goed).

3.2. Op 6 september 2023 doet de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed een oproep voor een erfgoedpremie met als thema ‘kleine totaalprojecten-wonen’, met toepassing van artikel 10.2.1 van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’ (hierna: het

Onroerenderfgoeddecreet) en artikel 11.2.27/2 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013’ (hierna: het Onroerenderfgoedbesluit).

3.3. De bij de oproep gevoegde bijlage 1 (hierna: het oproepreglement) omschrijft het ‘thema’ en de ‘doelstelling’ als volgt:

“1. Thema

Thema

De oproep ‘Kleine totaalprojecten - wonen’ richt zich op totaalprojecten of volwaardige deelfasen van grotere projecten met focus op het bestemmen van onroerend erfgoed naar woonfunctie. Na uitvoering van het project heeft het onroerend erfgoed uitsluitend een woonfunctie.

Doelstelling

Deze oproep speelt in op een gangbare en laagdrempelige erfgoedbestemming.

De oproep is bedoeld voor totaalprojecten of volwaardige deelfasen van grotere projecten die:

- door een combinatie van verschillende ingrepen en werken, onroerend erfgoed instapklaar en bewoonbaar maken;
- focussen op zowel constructies, interieur als omgeving.

De oproep ondersteunt projecten die focussen op duurzaam wonen en op slim omgaan met energie. De oproep wil daarbij experimenten met nieuwe en innovatieve woonvormen stimuleren.

Nieuwbouw wordt niet mee gesubsidieerd. Indien het project ook realisatie van nieuwbouw omvat, getuigt deze van voldoende architecturale kwaliteit afgestemd op de erfgoedcontext, zoals onder meer bepaald in het afwegingskader niet-bebouwde ruimte in beschermde erfgoedsites. Deze nieuwbouw heeft dan geen negatieve impact op de aanwezige erfgoedwaarden.

De oproep ondersteunt instandhoudings- en restauratiewerken die kaderen in het project.

Voor beschermde monumenten (niet voor beschermde stads- en dorpsgezichten of cultuurhistorische landschappen) komen ook de volgende energiebesparende maatregelen in aanmerking:

- Erfgoedvriendelijke isolatiewerken aan daken, muren, vloeren en schrijnwerk;
- De vervanging van verouderde technische installaties door CO²-arme technische installaties:
 - Installatie centrale verwarming gascondensatieketel met productlabel A en daarbij horende leidingen en afgifte-elementen;
 - Zonneboiler;
 - Warmtepomp (alle types);
 - Warmtepompboiler;
 - Binnenklimaat: ventilatiesysteem.

Projecten die louter gericht zijn op het optimaliseren van het energieverbruik of op het verhogen van het wooncomfort of het vervangen van de technische installatie komen niet in aanmerking voor een premie. De maximale uitvoeringstermijn van het project is drie jaar.”

3.4. De verzoekende partij dient, gevolg gevend aan deze oproep, op 31 januari 2024 een premiedossier in met het oog op de “[t]otaalrenovatie van kasteel De Borgh tot een duurzame unieke woning”. Er werd een conceptnota en een globale kostenraming gevoegd, alsook een kopie van het actueel kadasteruittreksel.

3.5. Bij haar aanvraag voegt de verzoekende partij een conceptnota, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“4. CONCEPTNOTA

Historische context

[...]

Een duurzaam gerenoveerd kasteel als middelpunt van een visionair klimaat en biodiversiteitspark

De duurzame renovatie van het kasteel is een volwaardige deelfase, van een groter PPS-project voor gans het domein waarin het thema duurzaamheid centraal staat.

De bv [A.] is sinds 13.9.23 de nieuwe aandeelhouder van de aanvrager.

[Zij] ontwikkelt, met haar intra groep vennootschap [...], grootschalige *voluntary carbon credit* projecten in Centraal en West Afrika, gebaseerd op natuurbescherming, introductie van duurzame *agroforestry* als alternatief voor *slash and burn agriculture* en bescherming en verhoging van de biodiversiteit, en wenst deze concepten, in miniatuur en aangepast aan het Belgisch klimaat, in het park aanschouwelijk te maken voor haar investeerders en partners enerzijds en het grote publiek anderzijds.

Samen met de stad Mechelen, de UGent en verschillende culturele en culinaire ambassadeurs en partners zal de aanvrager in het park pedagogische, culturele en culinaire activiteiten organiseren volgens het thema klimaat en biodiversiteit.

Het vervallen en leegstaand kasteel op het eiland zal gerenoveerd worden tot kwalitatieve en duurzame privéwoning [...], aangepast aan hedendaagse normen en comfort, innovatief en exemplair zonder fossiele energiebronnen, en met het grootste respect voor al de aanwezige waardevolle elementen.

In detail : toelichting bij de gevoegde renovatie plannen

De ruimte-indeling is authentiek sinds de uitbreiding in 1908 en blijft volledig behouden.

De bestaande ruimtes krijgen een nieuwe, hedendaagse invulling, inclusief nieuw sanitair en keukens.

Daken: Het dak is in slechte staat en is aan dringende vernieuwing toe. De bedaking van de torens werd al vernieuwd en de overige leien bedaking werd lokaal hersteld door Monumentenwacht. De daken en dakkapellen worden zo snel mogelijk vernieuwd. Het houtwerk zal worden behandeld en vernieuwd waar nodig.

Gevels: De gevels worden zacht gerestaureerd en gereinigd met stoom om het patina te bewaren. Verder onderzoek (analyse en proefrestauraties) naar herstel van de cementpleister wordt uitgevoerd door een materiaal-technisch onderzoeker. Alle smeedwerk, inclusief de decoratieve luifel tegen de linker zijgevel en achtergevel, wordt gerestaureerd in het atelier na demontage.

Schrijnwerk: De bestaande houten ramen zijn origineel en zullen maximaal behouden en gerestaureerd worden.

De enkele beglazing wordt vervangen door dunne isolerende beglazing met getrokken glas aan de buitenzijde.

In de opengaande vleugels worden dichtingen aangebracht. Het beslag is nagenoeg volledig aanwezig en wordt hersteld, aangevuld en gesmeerd. Een aantal rolluiken zijn later aangebracht (na fase 1908) en verstoren de beleving van het monument, zowel aan de exterieur- als interieurzijde. De bovenlichten vervallen en de rolluiken nemen licht weg. De originele - ingewerkte rolluiken worden hersteld, de rolluiken die later aan de buitenzijde werden aangebracht worden verwijderd. Enkele ramen van de dakkapellen zijn in slechte toestand en worden vernieuwd naar bestaand model.

Vloeren: Alle originele vloeren zijn bewaard. Op het gelijkvloers is een prachtige mozaïekvloer bewaard in de inkomhal. Deze wordt gereinigd, lokaal hersteld met behoud van het patina. In de overige ruimtes en op de verdiepingen werden de vloeren bekleed met houten planken. Brede houten planken op het gelijkvloers en eerste verdieping, smalle grenen planken op de zolder. Deze worden lokaal hersteld, aangevuld waar nodig, eventueel geschuurd en geboend. De vloer en wanden in de kelder zijn afgewerkt met blauw-witte tegels die volledig bewaard en hersteld zullen worden.

Wanden en plafonds: De bepleistering bevindt zich in zeer slechte staat. De loshangende delen werden al verwijderd. Om de originele inkleding te onderzoeken zullen de wand- en plafondafwerkingen onderzocht worden tijdens het materiaal-technisch onderzoek. De bepleistering op de wanden op de verdiepingen bevindt zich in een zeer slechte toestand en dient verwijderd te worden (zie verder bij energiebesparende maatregelen). De wand- en plafondafwerkingen op het gelijkvloers zijn rijkelijk en worden zo veel mogelijk bewaard en hersteld.

Binnenschrijnwerk: alle originele binnendeuren inclusief beslag, en geslepen glas zijn nog aanwezig en in goede staat. De deuren worden nagekeken op werking en behouden.

Schouwen: Alle 19de of vroeg 20ste-eeuwse (marmeren) schouwmantels werden bewaard en zullen gerestaureerd worden.

Schilderwerk: De buitengevels werden afgewerkt met een dampdichte gevelpleister, hierdoor is het van groot belang om de binnenzijde af te werken met een dampopen verfsysteem.

Het negentiende eeuwse kasteel zal volledig verwarmd en gekoeld worden op lage temperatuur met warmtepompen (indien mogelijk op basis van water/water met warmte uit de slotgracht),

De elektriciteit zal duurzaam opgewekt worden met zonnepanelen, onzichtbaar geplaatst op het dak van het nieuw te bouwen paviljoen, zodat het beschermde kasteel en de onmiddellijke omgeving esthetisch niet worden ontsierd.

In detail: energetische ingrepen

Stap 1. Beperken van de energievraag:

Potentiële ingrepen m.b.t. de energievraag, onder andere verschillende mogelijkheden tot het isoleren of naisoleren van de bestaande structuren, worden bestudeerd.

- Daken: het hellend dak wordt aan de binnenzijde geïsoleerd met rotswol en afgewerkt met gipskarton.

Isoleren aan de buitenzijde is niet mogelijk owv. de aansluitingen en topgevels.

- Vloeren: [...]

- Muren: [...]

Stap 2. Lage temperatuur afgifte – keuze verwarmingssysteem

[...]

Stap 3. Hernieuwbare energie – zonnepanelen

[...]

Grote maatschappelijke meerwaarde

[...]

Een innovatieve renovatie van het kasteel in het kader van een exemplarisch en innovatief PPS-project met de stad Mechelen

[...]

Sinds de eigendomsoverdracht op 13.9.2023 werd onmiddellijk al het nodige studiewerk besteld om tot een kwalitatief concept en ontwerp te komen zodat snel kwalitatief kan uitgevoerd worden.

[...]

Snelle, volledige uitvoering mits financiële steun

Met de steun van de subsidie van de open oproep in 2025 en een standaardpremie in 2024 kan het project op korte termijn volledig uitgevoerd worden en zal het kasteel volledig instap klaar en bewoonbaar zijn voor 31.12.2026.”

Daarna volgen nog de onderdelen:

- ‘5. PLANNEN NIEUWE TOESTAND’
- ‘6. RAMING’

In de voormelde raming wordt het volgende vermeld bij ‘Deel 3: Dakwerken’: “Voor de dakwerken zal een premie volgens standaardprocedure worden aangevraagd in 2024”.

3.6. Op 19 februari 2024 beslist de administrateur-generaal van het Agentschap Onroerend Erfgoed dat het preselectiedossier van de verzoekende partij niet zal worden beoordeeld:

“U diende een preselectiedossier in voor een erfgoedpremie via oproep voor het thema Kleine totaalprojecten-Wonen 2023-2025. Wij stellen vast dat uw dossier niet voldoet aan de deelnemingsvoorwaarden voor dit thema (artikel 11.2.27/5 Onroerenderfgoedbesluit).

Uw aanvraag valt niet binnen het thema en de doelstelling van de oproep. Met het ingediende concept bereikt u immers geen instapklaar en bewoonbaar eindresultaat, want de (noodzakelijke) dakrestauratie is niet in het [...]dossier voorzien. Dit is dus geen ‘totaalproject’ volgens de omschrijving van het oproepreglement.

In uw preselectiedossier gaf u aan om voor de dakrestauratie afzonderlijk een erfgoedpremie via de standaardprocedure te willen aanvragen. Dergelijke combinatie is binnen deze oproep enkel mogelijk wanneer het over werken gaat die niet noodzakelijk zijn om het erfgoed bewoonbaar en instapklaar te maken. Dat eindresultaat moet met het oproepdossier bereikt worden. Uw preselectiedossier komt daarom niet in aanmerking voor een erfgoedpremie via oproep binnen het thema Kleine totaalprojecten-Wonen 2023-2025.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, van artikel 10.2.1, 1°, van het Onroerenderfgoeddecreet, de artikelen 11.2.27, 11.2.27/2 tot 11.2.27/5 van het Onroerenderfgoedbesluit, het ministerieel besluit van 6 september 2023 tot lancering van een oproep voor een erfgoedpremie, met als thema ‘kleine totaalprojecten – wonen’ en het bijhorende oproepreglement, de formelemotiveringsplicht, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur,

inzonderheid de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partij acht de voormelde bepalingen en beginselen geschonden, doordat de verwerende partij “een onbestaande draagwijdte geeft aan het oproepreglement. Hierdoor is de weigeringsbeslissing niet gebaseerd op zorgvuldige besluitvorming en motivering en wordt verzoekende partij op onrechtmatige wijze benadeeld tegenover andere kandidaten”.

De verzoekende partij betoogt dat het einddoel van de premie erin moet bestaan om het onroerend erfgoed instapklaar en bewoonbaar te maken, maar dat uit het reglement nergens blijkt dat alle werken die het onroerend erfgoed instapklaar en bewoonbaar maken, inbegrepen moeten zijn in het preselectiedossier. In tegenstelling tot de gevolgtrekking die de verwerende partij maakt, meent zij dat nergens uit het oproepreglement blijkt dat alle werken om tot een instapklaar en bewoonbaar eindresultaat te komen, in de aanvraag inbegrepen dienden te zijn en dat een cumul van de standaardpremie en de premie via oproep enkel mogelijk zou zijn, wanneer de werken die via standaardpremie aangevraagd worden, niet noodzakelijk zijn om het erfgoed instapklaar en bewoonbaar te maken.

5. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie blijft de verzoekende partij erbij dat uit het reglement nergens blijkt dat alle werken die het onroerend erfgoed instapklaar en bewoonbaar maken, inbegrepen moeten zijn in het aanvraagdossier.

De verzoekende partij benadrukt dat zij zich er uiteraard van bewust was dat het eindresultaat een instapklaar en bewoonbaar pand moest zijn. Daartoe had zij duidelijk uiteengezet dat de beide ingrepen samen (dak via standaardpremie en andere werken via premie kleine totaalprojecten) tot een instapklaar en bewoonbaar eindresultaat zouden leiden. Zij wijst er hierbij nog op dat chronologisch de standaardpremie eerst goedgekeurd zou zijn en het voorwerp van die premie uitgevoerd zou zijn geweest, alvorens het voorwerp van de premie

via open oproep uitgevoerd had mogen worden: “de premies via oproep worden immers pas vastgelegd na 1 juni 2025”. Volgens de verzoekende partij kan moeilijk betwist worden dat de aanvraag in het kader van de premie via oproep betrekking had op een volwaardige deelfase van een groter project.

Een en ander klemmt volgens haar des te meer, nu de verwerende partij in het verleden zelf bij herhaling te kennen gaf dat de combinatie van een standaardpremie en een oproeppremie voor hetzelfde erfgoed geen probleem vormt, zolang het maar niet over “dezelfde werken” gaat.

Beoordeling

6. Vastgesteld moet worden dat de aanvraag van de verzoekende partij niet anders kan worden begrepen dan dat deze betrekking heeft op een totaalproject om het kasteel De Borgh “instapklaar en bewoonbaar” te maken. Dat – zoals in de aanvraag wordt vermeld – de totaalrenovatie van het kasteel “een volwaardige deelfase [is] van een groter PPS-project voor gans het domein”, doet aan die vaststelling geen afbreuk, temeer nu uit het oproepreglement blijkt dat ook “volwaardige deelfasen van grotere projecten” tot een “instapklaar en bewoonbaar” resultaat moeten leiden.

7. In haar aanvraag schrijft de verzoekende partij zelf dat het kasteel zal worden gerenoveerd tot een “kwalitatieve en duurzame privéwoning” en verwijst zij vervolgens in de opsomming van de daartoe geplande renovatiewerken, wat de “daken” betreft, naar het feit dat het dak “in slechte staat” en aan “dringende vernieuwing” toe is. Deze dakrestauratie heeft de verzoekende partij evenwel niet opgenomen in de kostenraming van haar aanvraag, doch zij verwijst hiervoor naar een nog in te dienen premie-aanvraag volgens de standaardprocedure.

8. De verwerende partij is de grenzen van de redelijkheid niet te buiten gegaan of heeft niet anderszins onwettig gehandeld door te oordelen dat de door de verzoekende partij ingediende aanvraag niet binnen het thema en de

doelstelling van de oproep past omdat er geen instapklaar en bewoonbaar eindresultaat wordt bereikt, nu de noodzakelijke dakrestauratie niet is opgenomen in (de kostenraming van) deze aanvraag. Zij vermocht aldus wettig te oordelen dat het niet volstond om voor de dakrestauratie te verwijzen naar een nog in te dienen subsidieaanvraag volgens de standaardprocedure.

9. De omstandigheid dat voor eenzelfde monument zowel een erfgoedpremie via oproep als een subsidie volgens de standaardprocedure kan worden verkregen, maakt het bestreden besluit niet onwettig. Zoals de verzoekende partij erkent, heeft de verwerende partij op een infosessie naar aanleiding van de oproep die tot het bestreden besluit heeft geleid het volgende toegelicht:

“De scope van de procedures is [...] anders. Met de erfgoedpremie via oproep beogen we grotere projecten binnen een bepaald thema met een belangrijke beleidsmatige insteek. Met de erfgoedpremie via de standaardprocedure willen we regelmatig onderhoud ondersteunen. We willen daarbij vermijden dat de standaardprocedure onnodig onder druk wordt gezet. Dit zou er namelijk toe kunnen leiden dat de snelle behandeling via deze procedure in gedrang komt.”

10. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. In een tweede middel werpt de verzoekende partij een exceptie van onwettigheid op, afgeleid uit de schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

“Indien de motivering van verwerende partij wel een grondslag zou vinden in het oproepreglement (*quod non*)”, voert zij ondergeschikt aan dat het

ministerieel besluit en dit bijhorende reglement met onwettigheden behept zijn en buiten toepassing dienen verklaard te worden.

Volgens de verzoekende partij houdt de interpretatie van het oproepreglement als een verbod op cumul in het kader van een instapklaar en bewoonbaar eindresultaat, in dat het reglement misleidend is, waardoor het oproepreglement en het ministerieel besluit van 6 september 2023 dat voor dit reglement de grondslag vormt, buiten toepassing verklaard moet worden met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

12. In de laatste memorie blijft zij erbij dat:

“[h]et reglement [...] nergens [stelt], dat de cumul enkel mogelijk zou zijn, als de werken via standaardpremie niet nodig zijn voor een instapklaar en bewoonbaar eindresultaat. Het verbiedt ook nergens een cumul van beide premies, zolang er maar tot een instapklaar en bewoonbaar eindresultaat gekomen wordt.

[...] Ondergeschikt, in de optiek dat het reglement zelf onvoldoende duidelijk zou zijn, vraagt de verzoekende partij dan ook om het buiten toepassing te verklaren samen met het bijhorende MB. Een onvoldoende duidelijk MB en reglement dat in de praktijk tot verkeerde interpretaties leidt en tot een quasi automatische weigering van goedbedoelende kandidaten (zoals de verzoekende partij), dient immers als onrechtmatig beschouwd te worden.”

Beoordeling

13. Vooreerst moet in herinnering worden gebracht wat hiervoor, bij de beoordeling van het eerste middel is gesteld (randnrs. 6 tot 10).

Daar de aanvraag van de verzoekende partij betrekking heeft op het totaalproject om het kasteel De Borgh “instapklaar en bewoonbaar” te maken, blijkt niet dat de verwerende partij onwettig gehandeld zou hebben door te eisen dat alle elementen om dit eindresultaat te bereiken in (de kostenraming van) de aanvraag opgenomen werden, zodat er niet mee kon worden volstaan om voor één van deze elementen louter te verwijzen naar een nog in te dienen subsidieaanvraag

volgens de standaardprocedure. Uit wat verzoeker aanvoert blijkt niet dat het bestreden besluit geen afdoende steun zou kunnen vinden in het oproepreglement.

Mede gelet op het in randnummer 9 gestelde, is van enige misleiding geen sprake.

De verzoekende partij overtuigt er niet van dat het bestreden besluit of het oproepreglement met enige onwettigheid zou zijn behept.

14. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt 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 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement