

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.063 van 21 november 2022
in de zaak A. 232.854/X-17.892**

In zake : de NV DERBY
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Nicolas Bonbled en Junior Geysens
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bischoffsheimlaan 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE BEVEREN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Joris Claes
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 februari 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren van 7 december 2020 om de aanvraag van de nv Derby tot het verkrijgen van een vestigings- en uitbatingsvergunning voor een wedkantoor te Beveren, Oude Zandstraat 15, te weigeren.

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 Sofie De Doncker 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 29 april 2022.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Junior Geysens, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Joris Claes, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker 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. Feitelijke en juridische gegevens

3.1. De wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: de kansspelwet) deelt de toegestane kansspelinrichtingen in categorieën in. De wet van 10 januari 2010 heeft het toepassingsgebied van de kansspelwet met ingang van 1 januari 2011 tot een vierde categorie uitgebreid: de kansspelinrichting klasse IV (wedkantoor), zijnde een plaats die uitsluitend bestemd is voor het aannemen van weddenschappen. Het aannemen van weddenschappen vereist een vergunning F2 vanwege de kansspelcommissie.

3.2. Op 14 december 2010 keurt de gemeenteraad van de gemeente Beveren een politieverordening ‘betreffende nachtwinkels, belwinkels, internetcafés, wedkantoren en seksinrichtingen’ (hierna de politieverordening van 14 december 2010) goed. De politieverordening treedt op 1 januari 2011 in

werking en onderwerpt onder andere de wedkantoren aan een voorafgaande vestigings- en uitbatingsvergunning van het college van burgemeester en schepenen.

4. Op 23 december 2019 vraagt verzoekster aan de burgemeester van de gemeente Beveren een advies “met het oog op de hernieuwing van een vergunning klasse F2 [...] voor onze kansspelinrichting klasse IV nr 956 gelegen te 9120 Beveren-Waas, Yzerhand 56, alsook op de verhuis van dit agentschap naar een toekomstig verkooppunt gelegen te 9120 Beveren-Waas, Oude Zandstraat 15”.

In zijn advies van 21 februari 2020 verklaart de burgemeester geen bezwaren te hebben met betrekking tot het wedkantoor te Yzerhand 56. Wat de verhuis van de inrichting naar de Oude Zandstraat 15 betreft, deelt de verwerende partij verzoekster in een brief van 19 februari 2020 mee dat de aanvraag van een vestigingsvergunning wordt geweigerd. Onder verwijzing naar de politieverordening van 14 december 2010 schrijft zij dat de vestiging te dicht ligt bij een ontmoetingsplaats voor jongeren. Ook heet het dat de nieuwe vestiging meer visibiliteit zal genieten en dat het aangewezen lijkt om wedkantoren uit de buurt van minderjarigen en jongvolwassenen te houden “gezien hun verhoogde vatbaarheid voor verslaving”.

5. Verzoekster reageert in een brief van 8 september 2020 dat zij pas met het bijgevoegde aanvraagformulier een formele aanvraag van een vestigings- en een uitbatingsvergunning voor een wedkantoor te Beveren, Oude Zandstraat 15, doet overeenkomstig de politieverordening van 14 december 2010. Toegevoegd wordt dat de aanvraag wordt ingediend “onder voorbehoud van de wettigheid van de politieverordening van 14 december 2010”.

Het college van burgemeester en schepenen besluit op 7 december 2020, met de bestreden beslissing, de aanvraag te weigeren. Het college valt de negatieve adviezen van de politie en van de gemeentelijke preventieadviseur bij.

In haar advies toetst de politie de aanvraag aan de artikelen 4 en 5 van de politieverordening van 14 december 2010. Er wordt op gewezen dat het pand aan de Oude Zandstraat 15 op slechts 100 m van de Grote Markt ligt en op 80 m van een bushalte waar elke weekdag heel veel jongeren samenkomen, zodat “enkel negatief advies” kan worden gegeven met betrekking tot de vestigingsvoorwaarde van artikel 4, § 2, 2.1, van de politieverordening van 14 december 2010. Opgemerkt wordt ook, in verband met het voorgeschreven “moraliteitsonderzoek”, dat het risico op verstoring van de openbare orde en rust laag wordt ingeschat, maar dat er door de kansspelcommissie “in het recente verleden (2017, 2018 en 2019) talrijke vaststellingen van inbreuken op de kansspelwetgeving in diverse kantoren van Derby nv/Ladbrokes” zijn gedaan.

Over het advies van de gemeentelijke preventiemedewerker vermeldt de collegebeslissing:

“De nieuwe vestiging zal veel groter zijn dan de huidige en zal door zijn locatie ook veel meer visibiliteit genieten. Zowel voor minderjarigen als voor jongvolwassenen lijkt het aangewezen om wedkantoren uit de buurt te houden om de verleiding tot gokken te beperken gezien hun verhoogde vatbaarheid voor verslaving. Het is hierbij niet uitgesloten dat minderjarigen zich samen met deze jongvolwassenen toegang verschaffen tot het wedkantoor en dat de meerderjarige de weddenschap afsluit[en] in de plaats van de minderjarige...”

6. De wet van 7 mei 2019 tot wijziging van de kansspelwet stelt voor de (vaste) wedkantoren onder meer de verplichting in om met de gemeenten een convenant te sluiten. Die verplichting is, gelet op de overgangsbepaling van artikel 36 van de wet, evenwel niet van toepassing op de aanvragen van een kansspelvergunning die zijn ingediend vóór 25 mei 2021.

Verzoekster verklaart ter terechtzitting in dat geval te verkeren voor het wedkantoor te Beveren, in de Oude Zandstraat 15.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

7. Verzoekster voert in een enig middel onder meer aan:

“[dat] de bestreden beslissing is genomen op grond van de politieverordening van 14 december 2010 betreffende nachtwinkels, belwinkels, internetcafés, wedkantoren en seksinrichtingen [...]; dat op grond van deze Politieverordening de vestiging van ‘wedkantoren’ onderworpen is aan een voorafgaande vergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen; dat deze vergunning kan geweigerd worden omwille van 1) de ruimtelijke ligging van de handelszaak en 2) de handhaving van de openbare orde, veiligheid en rust; dat deze vestigingsvergunning onder meer wordt geweigerd wanneer de vestigingseenheid zich binnen een straal van 500 meter, te rekenen vanaf de toegangsdeur, rond een gevestigde of al bestaande nachtwinkel, belwinkel, internetcafé, wedkantoor of seksinrichting bevindt of wanneer de vestigingseenheid zich binnen een straal van 250 meter rond een jeugdhuis, jeugdcentrum, ontmoetingsplaats voor jongeren, speelplein, openbaar plein of school bevindt; dat de uitbating van een wedkantoor bovendien is onderworpen aan een uitbatingsvergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen; dat deze uitbatingsvergunning slechts wordt verleend na een administratief onderzoek, dat bestaat uit een brandveiligheidsonderzoek, financieel onderzoek, stedenbouwkundig onderzoek, moraliteitsonderzoek, onderzoek naar de hygiënevereisten en een onderzoek naar de vestigingsformaliteiten; dat een wedkantoor dat niet voldoet aan de bepalingen van de vermelde Politieverordening, niet kan worden uitgebaat;

Terwijl [*eerste middelonderdeel*], de voormelde Politieverordening onwettig is en op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten; dat de uitbating van kansspelinrichtingen klasse IV of ‘wedkantoren’ immers reeds op allesomvattende wijze is geregeld door [de kansspelwet]; dat de uitbating van een kansspelinrichting klasse IV of wedkantoor reeds onderworpen is aan een voorafgaande vergunning klasse F2, afgeleverd door de Kansspelcommissie; dat de locatie en spreiding van kansspelinrichtingen klasse IV of ‘wedkantoren’ tevens reeds op omvattende wijze is geregeld door de Kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten, meer bepaald door, enerzijds, artikel 43/4, §1, vierde lid van de Kansspelwet, op grond waarvan de uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV moet geschieden krachtens een convenant dat voorafgaandelijk wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater en dat in het voormelde convenant onder meer de locatie van de kansspelinrichting klasse IV wordt bepaald, en anderzijds door artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 tot vaststelling van het maximum aantal vaste en mobiele kansspelinrichtingen klasse IV, de criteria die ertoe strekken een spreiding van deze inrichtingen te organiseren en de procedure voor de behandeling

van de aanvragen ingeval een vergunning vrijkomt wegens intrekking of stopzetting [...], op grond waarvan de vaste kansspelinrichtingen klasse IV gelegen dienen te zijn op een minimumafstand van 1 000 meter van elke andere vaste kansspelinrichting klasse IV; dat ook de ‘moraliteit’ van de kandidaat-uitbater van een kansspelinrichting klasse IV of ‘wedkantoor’ reeds op omvattende wijze wordt gewaarborgd en geregeld door de Kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten; dat de kandidaat-uitbater in het kader van de aanvraagprocedure van de vergunning klasse F2 immers verschillende documenten die de ‘moraliteit’ van de aanvrager aantonen, moet overmaken aan de Kansspelcommissie (a).

En terwijl [*tweede middelonderdeel*], op geen enkele manier wordt aangetoond, minstens wat de ‘wedkantoren’ betreft, dat er concrete ordehandhavingsbehoeften voorhanden zijn die een dubbele bijkomende vergunningsplicht voor wedkantoren zou kunnen verantwoorden; dat uit geen enkel element blijkt dat de materiële openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord in de gemeente Beveren als gevolg van de exploitatie van wedkantoren; dat de uitbating van kansspelinrichtingen klasse IV of ‘wedkantoren’, alleszins geen zaak is van goede politie in de zin van artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet; dat inzonderheid de voorwaarden inzake ruimtelijke ligging, zoals ze worden opgelegd door de Politieverordening, niet de materiële openbare orde betreffen, doch veeleer verband houden met sociale overwegingen die de morele orde betreffen; dat de gemeenteraad niet bevoegd is om de loutere uitbating, met inbegrip van de locatie en spreiding van wedkantoren, te regelen op grond van haar bevoegdheden inzake algemene bestuurlijke politie; dat de voormelde Politieverordening ook om die reden onwettig is en op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten (b).”

8. In de memorie van antwoord en de laatste memorie betwist de verwerende partij in de eerste plaats dat de federale regelgeving waarnaar verzoekster verwijst, uitsluit dat zij de politieverordening van 14 december 2010 goedgekeurde in het kader van haar gemeentelijke autonomie en met het oog op de uitoefening van haar gemeentelijke bevoegdheid. Dat de bedoelde federale regelgeving in een systeem van vergunningen voorziet, betekent volgens de verwerende partij niet dat een gemeente op geen enkele manier nog enige zeggenschap kan hebben over de aanwezigheid van wedkantoren op haar grondgebied. Integendeel kan en mag de gemeente in het kader van haar gemeentelijke autonomie en met het oog op een consistent en helder gemeentelijk beleid wel degelijk zeggenschap uitoefenen inzake de aanwezigheid van bepaalde inrichtingen op haar grondgebied. Te dezen kon de gemeente terugvallen op een welbepaalde regel die haar bevoegd maakt: “Politieverordeningen als specifiek reglement verantwoorden hun bestaan op artikel 135 Nieuwe Gemeentewet, dat in

algemene bewoordingen de gemeente bevoegd maakt voor het handhaven van de openbare orde”.

In de tweede plaats doet de verwerende partij gelden dat, zo de gemeente op grond van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet enkel ter vrijwaring van de materiële openbare orde kan optreden, de gemeenteraad met zijn politieverordening van 14 december 2010 ook alleen maar de materiële en niet de morele openbare orde beoogde. De gemeenteraad wilde geenszins de wedkantoren bannen van haar grondgebied, noch wou hij het die etablissementen onmogelijk maken om handel te drijven in de gemeente. Het doel bestond er enkel en alleen in om die inrichtingen “aan bepaalde criteria inzake vestiging en exploitatie te onderwerpen, teneinde een optimale spreiding en localisering binnen het gemeentelijke grondgebied te bekomen”.

Beoordeling

9. Terecht betoogt de verwerende partij dat haar gemeenteraad bevoegd was om op 14 december 2010 met toepassing van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet een politieverordening aan te nemen ter vrijwaring van de materiële openbare orde. Even terecht doet zij gelden dat de politieverordening niet de handhaving van de morele openbare orde mag beogen.

De vraag die het tweede middelonderdeel doet rijzen is of de politieverordening van 14 december 2010, in zoverre ze op wedkantoren betrekking heeft, ook effectief, zoals de verwerende partij meent, “noodzakelijk is en gemotiveerd wordt ter vrijwaring van de materiële openbare ord[e]”.

10. Blijkens de gemeenteraadsbeslissing van 14 december 2010 tot goedkeuring van de politieverordening ‘betreffende nachtwinkels, belwinkels, internetcafés, wedkantoren en seksinrichtingen’ is bij het opstellen speciale aandacht naar de motivering ervan gegaan “zodat de beweegredenen, afwegingen en bezorgdheden meteen duidelijker worden”.

Welnu, in die motivering van dik een bladzijde wordt uitsluitend uitgeweid over de overlast en verstoring van de openbare rust, veiligheid en gezondheid door nachtwinkels en private bureaus voor telecommunicatie. Wedkantoren komen in de motivering niet ter sprake. Men wordt geen enkele specifieke hinder of overlast, of het risico daarop, toegeschreven, laat staan nog dat die hinder en overlast met concrete gegevens zouden worden onderbouwd.

Het blijkt niet dat wat wedkantoren betreft de politieverordening van 14 december 2010, en de verplichting daarin om voorafgaandelijk een vestigings- en een uitbatingsvergunning aan te vragen en te verkrijgen, is ingegeven door redenen die een voldoende nauw verband vertonen met de beveiliging van de materiële openbare orde.

11. Het is, in lijn hiermee, niet om reden van een gevaar voor of risico op verstoring van de materiële openbare orde dat de verwerende partij op grond van de politieverordening van 14 december 2010 is overgegaan tot de bestreden weigering van een vestigings- en uitbatingsvergunning, maar wezenlijk om redenen van sociale bescherming: de nabijheid van de Grote Markt en van een bushalte die een ontmoetingsplaats voor jongeren is, de zichtbaarheid van de vestiging en de vrees dat minderjarigen en jongvolwassenen tot gokken verleid zullen worden.

De bijkomende verwijzing in de bestreden beslissing naar niet-gepreciseerde inbreuken op de kansspelwetgeving in niet nader gelokaliseerde “kantoren” van nv Derby/Ladbrokes, doet niet anders besluiten, des te minder gelet op stuk 5 van verzoekster (gunstig advies voor de hernieuwing van de vergunning klasse F2 voor verzoeksters wedkantoor aan de Yzerhand 56 te Beveren).

12. In zoverre aldus, wat wedkantoren aangaat, de politieverordening van 14 december 2010 ter bescherming en handhaving van de zedelijke orde dient, moet ze als onwettig buiten beschouwing worden gelaten.

Maar er is meer.

13. Een bepaalde aangelegenheid kan aan de bevoegdheidssfeer van de gemeenten worden onttrokken, ook impliciet, doordat de wet en de op grond van de wet vastgestelde uitvoeringsbesluiten een op zichzelf staand gedetailleerd en systematisch uitgewerkt geheel vormen waaruit blijkt dat de federale overheid zich de regeling van de betrokken aangelegenheid heeft voorbehouden.

14. Precies, onder meer, om het sociale gevaar in te perken dat de kansspelinrichtingen kunnen betekenen, is de kansspelwet ingevoerd. Die wet is gebaseerd op het principe dat het exploiteren van kansspelen *a priori* verboden is, maar er wordt in uitzonderingen voorzien door een systeem van toelatingen in de vorm van de toekenning van vergunningen door de kansspelcommissie. Zo wordt in het wetsontwerp dat tot de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de kansspelwet heeft geleid (*Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 1992/001, 7) om reden van het “gevaarlijke karakter” van de weddenschappen overwogen:

“Het is derhalve noodzakelijk om de weddenschappen in hun geheel onder de kansspelwet te brengen en de vergunningsbevoegdheid bij één instantie te leggen meerbepaald de kansspelcommissie. De kansspelcommissie lijkt daartoe, gezien haar specifieke bevoegdheid, het best geplaatst.”

Concreet wordt voor de “inrichting” van weddenschappen in een kansspelinrichting klasse IV of wedkantoor een vergunning klasse F1 van de kansspelcommissie vereist, en voor de “aanneming” van weddenschappen voor rekening van de houder van een vergunning klasse F1, een vergunning klasse F2 van de kansspelcommissie.

Artikel 43/3 en volgende van de kansspelwet en verschillende uitvoeringsbesluiten regelen de kansspelinrichtingen klasse IV – onder meer hun spreiding – en de vergunningen klasse F1 en F2.

15. Aan de “inspraak” van de gemeente wordt volgens de te dezen toepasselijke regeling vorm gegeven door artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 ‘betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders F2 moeten voldoen

inzake beheer en boekhouding'. In zijn te dezen toepasselijke versie schrijft het eerste lid van dat artikel voor dat bij de aanvraag van een vergunning klasse F2 een ingevuld en ondertekend typedocument 'Advies burgemeester inzake kansspelinrichtingen klasse IV' dient te worden gevoegd, overeenkomstig het model in bijlage II bij het koninklijk besluit.

De beperking van de rol van de gemeenten bij het toezicht op de kansspelinrichtingen klasse IV tot dat advies is, blijkens de parlementaire voorgeschiedenis van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de kansspelwet, kennelijk een bewuste keuze (verslag namens de commissie voor de justitie, *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 1992/006, 46-48).

16. Uit wat voorafgaat, volgt dat in zoverre de politieverordening van 14 december 2010 met een stelsel van vestigings- en uitbatingsvergunningen de sociale risico's wil tegengaan die wedkantoren kunnen teweegbrengen, die aangelegenheid niet meer tot de bevoegdheid van de gemeenten behoort sinds ze vanaf 1 januari 2011 door de kansspelwet en haar uitvoeringsbesluiten wordt geregeld. De politieverordening van 14 december 2010 mist in zoverre bijgevolg rechtskracht.

17. Samenvattend berust de bestreden weigering niet op een deugdelijke, rechtsgeldige basis. Het enige middel is in de besproken mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren van 7 december 2020 om de aanvraag van de nv Derby tot het verkrijgen van een vestigings- en uitbatingsvergunning voor een wedkantoor te Beveren, Oude Zandstraat 15, te weigeren.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig november tweeduizend tweeëntwintig, 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