

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.545 van 28 november 2024
in de zaak A. 237.427/VII-41.700**

In zake : 1. de NV DERBY
 2. de BV JU&S
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pierre Joassart
 kantoor houdend te 1040 Brussel
 Belliardstraat 40
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD GENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Henry Van Burm
 kantoor houdend te 9830 Sint-Martens-Latem
 K.L. Maenhoutstraat 53
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 oktober 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 18 augustus 2022 om geen convenant af te sluiten met de nv Derby voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, op het adres Einde Were 83 te Gent.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 255.929 van 2 maart 2023 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Wendy Depester heeft op 13 december 2023 een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben 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 3 oktober 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Johan Vande Lanotte, die *loco* advocaat Pierre Joassart verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Kevin Poelman, die *loco* advocaat Henry Van Burm verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wendy Depester 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 eerste verzoekende partij beschikt over een kansspelvergunning, geldig tot 4 september 2022, voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV op het adres Einde Were 83 te Gent. De feitelijke exploitatie van de betrokken inrichting is in handen gegeven van de tweede verzoekende partij.

3.2. In het kader van de hernieuwing van de voornoemde kansspelvergunning richt de eerste verzoekende partij op 12 mei 2022 een verzoek tot de stad Gent om een convenant af te sluiten in de zin van artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) en om een advies van de burgemeester te verkrijgen in de zin van 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’.

3.3. Op 16 augustus 2022 verklaart de burgemeester van de stad Gent dat er geen bezwaren zijn voor de aanneming van weddenschappen en de plaatsing van maximum twee elektronische kansspelen van het type klasse IV binnen de inrichting.

3.4. Met de thans bestreden beslissing van 18 augustus 2022 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent om een convenant af te sluiten.

Die beslissing steunt op de volgende motieven:

“Juridisch kader

De volgende bepalingen zijn van toepassing inzake de bevoegdheid:

- Decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017, artikel 41, 1ste lid;
- Besluit van de gemeenteraad betreffende de delegatie aan het college van burgemeester en schepenen van de bevoegdheid tot het afsluiten van convenanten voor wedkantoren, goedgekeurd op 26 april 2022;

De beslissing wordt genomen op grond van:

- Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, artikel 43/4, § 1, 4de lid.

Motivering

Met de wet van 7 mei 2019 tot wijziging van de Kansspelwet werd een zogenaamde convenantverplichting ingevoerd voor vaste kansspelinrichtingen klasse IV. Sinds 25 mei 2021 is het bijgevolg verplicht voor elke uitbater van een wedkantoor (= vergunninghouder F2, uitbater van een kansspelinrichting klasse IV) om bij de aanvraag tot het verkrijgen of

hernieuwen van een vergunning F2 bij de kansspelcommissie een convenant toe te voegen.

Dit convenant is een bindende afsprakennota die wordt opgesteld door de uitbater van het wedkantoor en het bestuur van de gemeente of stad waar de inrichting is gelegen. Het convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd alsook de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren, alsook de openings- en sluitingsdagen van de kansspelinrichtingen klasse IV en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt. De opzet van de nieuwe conventantregeling is om ervoor te zorgen dat de steden en gemeenten meer inspraak en slagkracht krijgen m.b.t. het beschermen van jongeren en andere kwetsbare groepen tegen de mogelijke nadelige effecten van kansspelen in kansspelinrichtingen klasse IV.

Daarnaast voerde voormelde wet een nieuwe regel in die stelt dat wedkantoren niet (langer) gevestigd mogen worden in de nabijheid van scholen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren bezocht worden. Als de lokale overheid in het convenant dat zij met de inrichting gesloten heeft echter voldoende beschermingsmaatregelen heeft opgenomen ten aanzien van de potentiële speler is een afwijking op deze bepaling mogelijk, dit op grond van een uitdrukkelijke en omstandige motivering.

Op 18 mei 2022 ontving het kabinet van de burgemeester een aanvraag voor een advies van de burgemeester en voor het afsluiten van een convenant van Derby nv, met maatschappelijke zetel te Waversesteenweg 1100 bus 3, 1160 Oudergem. De aanvraag werd ingediend met het oog op het hernieuwen van vergunning F2 met nummer FB-163550 bij de kansspelcommissie. Die vergunning laat de vergunninghouder toe om weddenschappen aan te nemen in de vaste kansspelinrichting klasse IV (= wedkantoor met commerciële naam 'Ladbrokes'), gelegen Einde Were 83, 9000 Gent.

Op 24 juni 2022 ontving het kabinet van de burgemeester de identiteitsgegevens van eenieder betrokken bij de uitbating van het wedkantoor vanwege Derby nv. Zo blijkt dat de feitelijke uitbating zal gebeuren door JU&S bv (ondernemingsnummer 0740.480.281) met zaakvoerder [...]. Vanaf dat moment werd de aanvraag als ontvankelijk beschouwd.

Zoals vermeld bepaalt artikel 43/5, 5. van de Kansspelwet dat de kansspelinrichting klasse IV niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, zulks behoudens met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan. De wetgever heeft hiermee een principieel verbod uitgevaardigd op het vestigen van een wedkantoor in de nabijheid van voormelde plaatsen, waarbij de lokale overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt om deze nabijheidsvoorwaarden naar eigen inzicht toe te passen bij de beslissing om een convenant te weigeren/af te sluiten. Dit telkens met het oog op het beschermen van potentiële spelers en het beperken van de sociale risico's in verband met de ligging van het wedkantoor.

Naar aanleiding van een in concreto onderzoek naar de plaatsgesteldheid van de vestigingslocatie, nl. Einde Were 83 in Gent, blijken volgende gevoelige plaatsen en instellingen zich in de nabijheid van het wedkantoor te bevinden: Onderwijsinstellingen

- Universiteit Gent - campus Dunant (op ongeveer 550 meter wandelafstand): campus van de Ugent waar de faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen gevestigd is;
- Artevelde Hogeschool - WAT-campus (op ongeveer 500 meter wandelafstand): campus van de Artevelde Hogeschool waar studenten LO en Bewegingsrecreatie les volgen;
- Universiteit Gent - campus HILO (op ongeveer 700 meter wandelafstand): campus van de Ugent, gelegen net naast campus Dunant, waar de vakgroep Bewegings- en sportwetenschappen gevestigd is. Gelet op de populariteit van de opleidingen vormt dit samen met de campus Dunant één van de grootste en drukstbezochte studentensites in Gent;
- Tweedekansonderwijs CVO Gent, Antonius Triestlaan 10, 9000 Gent (op ongeveer 600 meter wandelafstand): centrum voor volwassenenonderwijs waar onder andere volgende opleidingen kunnen gevolgd worden: secundair onderwijs, polyvalent administratief medewerker, medisch administratief assistent, ICT en administratie, transport en logistiek medewerker.

Ziekenhuizen

- AZ Jan Palfijn met PAAZ afdeling (op ongeveer 550 meter wandelafstand): Het algemeen ziekenhuis Jan Palfijn is gelegen in de onmiddellijke nabijheid van het wedkantoor. Het ziekenhuis kent een gespecialiseerde PAAZ-afdeling (Psychiatrische Afdeling Algemeen Ziekenhuis), waar (jong)volwassenen ondersteund worden door een multidisciplinair team van psychiaters, artsen, verpleegkundigen, psychologen en maatschappelijke medewerkers in de strijd tegen acute verslavingsproblematieken, zoals gokverslaving. Het hoeft bijgevolg geen betoog dat een wedkantoor dat gelegen is op dergelijke korte afstand een onmiskenbare aantrekkingskracht uitoefent op (jong)volwassenen die zich sowieso al in een precaire mentale en fysieke welzijnstoestand bevinden.

Plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht

- Halte openbaar vervoer (op minder dan 50 meter wandelafstand): voor de deur van het wedkantoor bevindt zich een bushalte van De Lijn. Deze bushalte maakte deel uit van een traject dat langs een van de drukste verkeersaders van Gent loopt (de R40). Gelet op de nabijheid van verschillende scholen en andere plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht (zie hierboven en hieronder) is dit een drukke halte, die dagelijks gebruikt wordt door honderden (jong)volwassenen en studenten.
- Tafeltennis Club Rooigem (op ongeveer 800 meter wandelafstand): Iets verder in de straat bevindt zich tafeltennisclub TTC Rooigem. Deze club ondersteunt zowel competitie- als recreatieve spelers, met bijzondere aandacht voor jeugdspelers;
- McDonald's (op ongeveer 1km wandelsafstand): een van de drie Gentse filialen van de populaire fastfoodketen McDonald's bevindt zich iets verder langs dezelfde baan. Gelet op de nabijheid van verschillende middelbare scholen en campussen van het hoger onderwijs, is ook dit een plaats die frequent bezocht wordt door jongeren en studenten;
- Gantoise Hockey, Tennis en Padelclub, Noorderlaan 10, 9000 Gent (op ongeveer 900 meter wandelafstand): Gantoise is een van de grootste sportclubs uit Gent. Een deel van de infrastructuur werd onlangs uitgebreid, waardoor er sinds kort ook kan getennist en gepadeld worden;

- Zwembad en sporthal GUSB, Watersportlaan 3 (op ongeveer 800 meter wandelafstand): dit complex maakt deel uit van de campus HILO, maar is ook toegankelijk voor het brede publiek. Het zwembad vormt een van de 5 Gentse zwembaden die publiek toegankelijk zijn;
- Watersportbaan (op ongeveer 500 meter wandelafstand): de Watersportbaan vormt een van de populairste loop- en sportplaatsen van Gent (met o.a. ook een voetbal- en basketplein en verschillende clubs voor watersport- en recreatie). Bovendien biedt de Watersportbaan onmiddellijke toegang tot de sport- en recreatiedomein de Blaarmeersen;
- Speeltuin Groenevalleipark op 400 meter wandelafstand.

Andere

• Rijksgevangenis (Nieuwewandeling 89) en de Sint-Martinuskerk op ongeveer 400 meter wandelafstand: De parlementaire voorbereiding bij de wetwijziging die de prohibitieve nabijheidsregel invoerde, stelt: ‘Dat convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd, inzonderheid rekening houdend met onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden of gevangenissen.’ De concrete omstandigheden die een weigering om een convenant te kunnen sluiten, kunnen verantwoorden zijn derhalve niet beperkt tot de inrichtingen die uitdrukkelijk vermeld staan in hoger geciteerd artikel uit de Kanospelwet. Dit werd bevestigd door een arrest van het Grondwettelijk Hof van 9 december 2021 (arrest nr. 177/2021).

• Het wedkantoor bevindt zich langs de R40, een van de drukste verkeersaders van Gent. Deze specifieke ligging zorgt ervoor dat er dagelijks duizenden voorbijgangers, waaronder veel studenten, langs het wedkantoor passeren op weg naar hun bestemming, die in veel van de gevallen een van de nabijgelegen plaatsen betreft zoals hierboven vermeld.

De nabijheid van deze locaties op zich is voldoende om het convenant te weigeren, in toepassing van voormelde wetsbepaling, aangezien het vermelden van de concrete afstand volstaat om te gewagen van de aantrekkingskracht die de kansspelinrichting uitoefent op scholieren en jongeren. Dit principe werd in het verleden reeds bevestigd door de Raad van State in het kader van de convenantverplichting voor speelautomatenhallen (arrest nr. 208.789 van 9 november 2010 [...]):

‘Te dezen vermeldt de bestreden beslissing de afstanden van de onderwijsinstellingen tot de kansspelinrichting en aldus doet zij blijken van een *in concreto* onderzoek. Het nabijheidsverbod voor onderwijsinstellingen wil de scholieren behoeden voor de verleiding om een speelautomatenhal op te zoeken omdat zij de inrichting niet ver verwijderd weten of omdat het slechts een minimale inspanning vergt om ze te bereiken. De concrete beoordeling van de nabijheid betreft *ipso facto* de aantrekkingskracht van de kansspelinrichting en van de inspanning om er te geraken. De gedetailleerde opgave van de afstand tot de kansspelinrichting voor wat onder meer een aantal onderwijsinstellingen betreft, volstaat om te gewagen van een aantrekkingskracht die van de kansspelinrichting op de scholieren uitgaat.’ In arrest nr. 197.781 van 13 november 2009 [...] oordeelde de Raad van State hierover als volgt:

‘Wanneer dan ook de weigering op dat motief berust volstaat het ten aanzien van de formelemotiveringseis dat de prohibitieve nabijheid afdoende met redenen wordt omkleed. Te dezen is daaraan voldaan. Immers preciseert de

bestreden beslissing welke door het voorschrift bedoelde inrichtingen of plaatsen te dicht bij de vestigingsplaats van verzoekster zijn gelegen en waarom, namelijk op welke afstand ze zich ten opzichte van de kansspelinrichting (slechts) bevindt.’

In het kader van de discretionaire bevoegdheid waarover de lokale overheid beschikt, rust er bovendien geenszins een verplichting op de stad of gemeente om een convenant af te sluiten met de aanvrager. De Kansspelwet bepaalt dat er van het nabijheidsverbod op gemotiveerde wijze kan afgeweken worden (via het convenant). Dit maakt het mogelijk om het beleid dat men wenst te voeren naar eigen vermogen vorm te geven, zonder dat hieraan een positieve verplichting verbonden is m.b.t. het afsluiten zelf van een convenant. De lokale overheid kan zich hierbij laten leiden door bepaalde principes en doelstellingen die haar eigen zijn in de strijd tegen de nadelige effecten van kansspelen in kansspelinrichtingen klasse IV. Ook dit gegeven werd reeds bevestigd door de Raad van State in het kader van de convenantverplichting voor speelautomatenhallen (nr. 197.781 van 13 november 2009 [...]):

‘Tevergeefs brengt verzoekster tegen die beoordeling in dat er dan blijkbaar geen enkele locatie in het centrum van Kortrijk aan de voorwaarden voor het sluiten van een convenant kan voldoen. Daargelaten de feitelijke juistheid hiervan, gaat verzoekster er blijkbaar van uit dat een kansspelinrichting in het centrum mogelijk moet zijn. De Raad van State is geen dergelijk voorschrift bekend. Daarentegen bestaat er wel een wetsvoorschrift dat kansspelinrichtingen in de buurt van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, verbiedt.’

En ook:

‘De appreciatiebevoegdheid van de gemeente houdt in wezen in dat op grond van een concreet onderzoek van de eigen en particuliere omstandigheden van elke zaak, geval per geval wordt uitgemaakt of al dan niet een convenant kan worden gesloten. Artikel 34, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 verplicht de gemeente van vestiging dan ook geenszins met elke aanvrager een convenant af te sluiten, maar laat haar tevens toe een convenant te weigeren’ (arrest nr. 208.670 van 4 november 2010 [...]).

De Stad Gent wenst zich aldus actief in te zetten in de bestrijding van de nadelige effecten van problematisch gokken en gokverslaving en heeft de taak op zich genomen om een beleid te voeren waarbij men potentiële risico’s en gevaren maximaal wil vermijden. Geheel in overeenstemming met de opvattingen van de wetgever hieromtrent, acht de Stad het uitbaten van een wedkantoor op voormelde locatie niet verenigbaar met dit doel.

Vanwege de nagestreefde sociale bescherming van jongeren betreft de aangevraagde vestigingsplaats aldus een ongeschikte locatie gezien de wet uitdrukkelijk verbiedt dat kansspelinrichtingen gelegen zijn in de buurt van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens de proceshoedanigheid van de tweede verzoekende partij

4. De verwerende partij werpt op dat de tweede verzoekende partij niet over de vereiste proceshoedanigheid beschikt om onderhavig beroep tot nietigverklaring in te stellen. De aanvraag om een convenant af te sluiten zou enkel uitgaan van de eerste verzoekende partij, zodat de vorderingsrechten met betrekking tot de eindbeslissing over die aanvraag enkel door die partij uitgeoefend kunnen worden.

5. In de memorie van wederantwoord wordt gesteld dat de tweede verzoekende partij als beheerder van het wedkantoor “belang” heeft bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

6. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat zij niet het belang van de tweede verzoekende partij heeft betwist, maar wel de “vereiste hoedanigheid [...] om een vordering tot nietigverklaring tegen de bestreden beslissing in te stellen” en dat de “hoedanigheid om in rechte op te treden [...] enkel toe[komt] aan de houder van de materiële aanspraken waarvan de effectuering kan worden beoogd”.

Beoordeling

7. Het wordt niet betwist dat het aan de verwerende partij gericht verzoek om een convenant af te sluiten enkel uitgaat van de eerste verzoekende partij die uitdrukkelijk aangeeft dat zij “houder [is] van een op grond van de wet van 7 mei 1999 afgeleverde F2-vergunning met nummer FB-163550”. Met het beschikkend gedeelte van de bestreden beslissing is het sluiten van het convenant trouwens enkel geweigerd ten aanzien van de eerste verzoekende partij.

Als aanvrager van het convenant is de eerste verzoekende partij de adressaat van de rechten en plichten die voortspuiten uit de kansspelwet en de

titularis van de vorderingsrechten die in verband daarmee kunnen worden uitgeoefend. Van haar kant beschikt de tweede verzoekende partij, als feitelijk exploitant van het wedkantoor, niet over de vereiste hoedanigheid.

8. Het beroep is dan ook enkel ontvankelijk in hoofde van de eerste verzoekende partij. Hierna dient onder “de verzoekende partij” enkel de nv Derby te worden begrepen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 43/5 van de kansspelwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet) en van “het algemene rechtsbeginsel dat bepaalt dat iedere bestuurshandeling dient te steunen op exacte en relevante gronden in feite en in rechte en vrij dient te zijn van ongeacht welke kennelijke beoordelingsfout”.

De verzoekende partij zet uiteen dat het begrip “nabijheid”, als bedoeld in artikel 43/5 van de kansspelwet, moet worden opgevat in zijn gebruikelijke betekenis, dit wil zeggen ‘op kleine afstand’ of ‘bij, in de omgeving, dicht bij’ of, nog, ‘een geringe afstand [...] beoordeeld ten aanzien van de concrete lokale omstandigheden’. Het begrip “inrichtingen” kan enkel betrekking hebben op onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

De in de bestreden beslissing vermelde inrichtingen zijn ofwel inrichtingen in de zin van artikel 43/5 van de kansspelwet die ‘op meer dan 500 meter van het omstreden wedkantoor’ zijn gelegen, ofwel geen inrichtingen als bedoeld door dezelfde bepaling (halte openbaar vervoer, tafeltennisclub Rooigem, McDonald’s, Gantoise hockey, tennis- en padelclub, zwembad en

sporthal GUSB, watersportbaan, Rijksgevangenis, Sint-Martinuskerk, R40 en de drukste verkeersaders van Gent). De bestreden beslissing zou volgens de verzoekende partij dan ook onterecht vermelden dat het wedkantoor gevestigd is in de nabijheid van de door de wet beschermde inrichtingen.

10. De verwerende partij antwoordt dat de notie “nabijheid” geval per geval dient te worden ingevuld en dat het feit dat artikel 43/5 van de kansspelwet enkel spreekt over “onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht” niet betekent dat zij geen rekening zou mogen houden met andere gevoelige plaatsen, zoals gevangenissen of plaatsen waar erediensten worden gehouden. Zij wijst er voorts op dat een viertal onderwijsinstellingen in de nabijheid van het wedkantoor gelegen zijn op een afstand van 500 tot 700 meter. Dergelijke afstanden kunnen door jonge studenten te voet afgelegd worden in 5 tot 10 minuten of per fiets in 2 tot 5 minuten. Dergelijke afstanden zijn ook als gering te beschouwen met inachtneming van de concrete lokale omstandigheden. Bovendien is het wedkantoor gelegen op een wandelafstand van 550 meter van een ziekenhuis dat een speciale afdeling heeft voor de behandeling van jongvolwassenen met een acute verslavingsproblematiek, zoals onder meer gokverslaving. Ook ligt het wedkantoor in de nabijheid van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, zoals een tafeltennisclub, een tennis- en padelclub, een zwembad, een sporthal, diverse haltes voor openbaar vervoer, een watersportbaan, een fastfoodrestaurant en een sport- en recreatiedomein. Bij dit alles mag tot slot niet uit het oog worden verloren dat het wedkantoor zich op een specifieke plaats langs de R40 met één van de drukste verkeersaders van Gent bevindt. Deze specifieke ligging zorgt ervoor dat er dagelijks duizenden voorbijgangers, waaronder veel studenten, langs het wedkantoor passeren op weg naar hun bestemming.

11. De verzoekende partij laat in de memorie van wederantwoord nog gelden dat de lijst van inrichtingen die door de kansspelwet als “gevoelig” worden aangemerkt door het gemeentebestuur niet kan worden aangevuld met andere categorieën van inrichtingen en dat de concreet in aanmerking te nemen afstand tussen het wedkantoor in kwestie en de door de kansspelwet beschermde inrichtingen begrensd wordt door het redelijkheidsbeginsel.

12. In haar laatste memorie beklemtoont de verzoekende partij dat een afstand van meer dan 500 meter tot de door de kansspelwet te beschermen inrichtingen geen deugdelijke reden vormt om het convenant te weigeren.

Beoordeling

13. Naar luid van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet moet de aanvrager om een vergunning klasse F2 te kunnen verkrijgen “ervoor zorgen dat de kansspelinrichting klasse IV niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, zulks behoudens met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan”.

De weigering om een convenant te sluiten wegens de nabijheid van plaatsen en inrichtingen overeenkomstig het aangehaalde artikel 43/5 van de kansspelwet, komt aan de vereisten van de motiveringswet tegemoet wanneer de over de aanvraag genomen beslissing uitdrukkelijk aangeeft op grond van welke gegevens het gemeentebestuur, na een *in concreto* onderzoek en afweging, tot de prohibatieve nabijheid heeft besloten.

14. Het nabijheidsverbod voor onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht strekt ertoe bepaalde kwetsbare categorieën van personen te beschermen tegen de verleiding om een wedkantoor op te zoeken omdat zij de inrichting niet ver verwijderd weten of omdat het slechts een minimale inspanning vergt om ze te bereiken. Uit artikel 43/5 van de kansspelwet blijkt niet dat het begrip “nabijheid” zo geïnterpreteerd moet worden dat enkel onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en voornamelijk door jongeren bezochte plaatsen die gelegen zijn op een afstand van maximaal 500 meter van de kansspelinrichting bij de beoordeling van de aanvraag tot het sluiten van een convenant betrokken mogen worden. Bijgevolg komt het, zonder afbreuk te doen aan het wettigheidstoezicht van de rechter, aan de lokale overheden toe om het begrip “in de nabijheid” verder in te vullen rekening houdend met alle relevante plaatselijke omstandigheden.

15. Te dezen wordt in de bestreden beslissing in de eerste plaats gewezen op de nabijheid van een aantal onderwijsinstellingen: de campus Dunant van de universiteit Gent op een wandelafstand van ongeveer 550 meter, de WAT-campus van de Arteveldehogeschool op een wandelafstand van ongeveer 500 meter, de campus HILO van de universiteit Gent op een wandelafstand van ongeveer 700 meter en het Centrum voor Volwassenenonderwijs Gent op een wandelafstand van ongeveer 600 meter. Met betrekking tot de twee campussen van de universiteit Gent benadrukt de verwerende partij dat ze samen “één van de grootste en drukstbezochte studentensites in Gent” vormen. Daarenboven wordt erop gewezen dat op een wandelafstand van ongeveer 550 meter van het wedkantoor het algemeen ziekenhuis Jan Palfijn gelegen is. Tot dit ziekenhuis behoort uitgerekend een psychiatrische afdeling waar “(jong)volwassenen ondersteund worden door een multidisciplinair team van psychiaters, artsen, verpleegkundigen, psychologen en maatschappelijke medewerkers in de strijd tegen acute verslavingsproblematieken, zoals gokverslaving”. In dit verband merkt de verwerende partij op dat het wedkantoor “een onmiskenbare aantrekkingskracht uitoefent op (jong)volwassenen die zich sowieso al in een precaire mentale en fysieke welzijnstoestand bevinden”.

Mede rekening houdend met het feit dat zich voor het wedkantoor een bushalte van De Lijn bevindt die “dagelijks gebruikt wordt door honderden (jong)volwassenen en studenten” en met de ligging ervan langs “een van de drukste verkeersaders van Gent” waardoor er “dagelijks duizenden voorbijgangers, waaronder veel studenten, langs het wedkantoor passeren”, kon het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent terecht aannemen dat het wedkantoor, gelet op zijn specifieke ligging, een te grote aantrekkingskracht zou uitoefenen op de studenten en (jong)volwassenen die de genoemde onderwijsinstellingen en het algemeen ziekenhuis in kwestie bezoeken.

16. De motieven in zake de nabije ligging van vier onderwijsinstellingen en een ziekenhuis volstaan op zich om de weigering van het convenant te verantwoorden. De noodzaak ontbreekt dan ook om de wettigheid te onderzoeken van andere, hoe dan ook als overtuigend aan te merken motieven, zoals bijvoorbeeld het betrekken bij het nabijheidsonderzoek van een gevangenis,

een gebedshuis, diverse sportinfrastructuren en plaatsen die vooral door jongeren zouden worden bezocht. De gebeurlijke gegrondheid van de kritiek op die motieven kan immers niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

17. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

18. Als tweede middel werpt de verzoekende partij de onbevoegdheid van de steller van de bestreden administratieve rechtshandeling op en de schending van de artikelen 33, 41 en 162 van de Grondwet, van artikel 6, § 1, VIII, 1°, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming van de instellingen’ (hierna: BWHI), van de artikelen 43/4 en 43/5 van de kansspelwet, en van de artikelen 40 en 41 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: het decreet van 22 december 2017). Tevens stelt zij dat de vereiste juridische grondslag ontbreekt en de bestreden beslissing een miskennis inhoudt van “het algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk iedere bestuurshandeling dient te berusten op exacte, relevante en toelaatbare gronden in feite en in rechte”.

De verzoekende partij zet uiteen dat de delegatie die de gemeenteraad van de stad Gent bij besluit van 26 april 2022 aan het college van burgemeester en schepenen heeft verleend te ruim is omdat de gemeenteraad de volledige bevoegdheid aangaande het afsluiten van convenanten, bedoeld in de artikelen 43/4 en 43/5 van de kansspelwet, heeft overgedragen. Bovendien gaat deze delegatie over de uitoefening van een beleidsdomein, terwijl overeenkomstig artikel 40, § 2, van het decreet van 22 december 2017 het alleen aan de gemeenteraad toekomt om het gemeentelijk beleid te bepalen.

19. De verwerende partij antwoordt dat bij besluit van 26 april 2022 van de gemeenteraad werd besloten om de algemene bevoegdheid inzake het al

dan niet afsluiten van convenanten in het kader van de kansspelwet te delegeren aan het college van burgemeester en schepenen en dat deze delegatiebeslissing voldoet aan de artikelen 41, eerste lid, en 56, § 2, van het decreet van 22 december 2017.

Beoordeling

20. Naar luid van artikel 2, § 2, van het decreet van 22 december 2017 zijn de gemeenten “overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang”. Volgens artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, BWHI oefenen zij ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd.

Artikel 40, § 1, van het decreet van 22 december 2017 bepaalt dat, onder voorbehoud van andere wettelijke of decretale bepalingen, de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid beschikt ten aanzien van de aangelegenheden, vermeld in artikel 2, § 1 en § 2, van hetzelfde decreet. Volgens artikel 40, § 2, van het meervermelde decreet bepaalt de gemeenteraad het beleid van de gemeente.

Artikel 41 van hetzelfde decreet laat toe dat de gemeenteraad bij reglement bepaalde bevoegdheden delegeert aan het college van burgemeester en schepenen, met uitzondering van de bevoegdheden die overeenkomstig artikel 2, § 2, tweede lid, van het decreet uitdrukkelijk zijn toegewezen aan de gemeenteraad.

21. Artikel 43/4 van de kansspelwet bepaalt dat het convenant voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV gesloten moet worden tussen de exploitant en “de gemeente van vestiging”. Het betreft dus geen aangelegenheid die uitdrukkelijk en exclusief is toegewezen aan de gemeenteraad van de gemeente van vestiging. In toepassing van artikel 41 van het decreet van 22 december 2017 kan de gemeenteraad dan ook bij reglement de bevoegdheid tot het sluiten van convenanten met exploitanten van kansspelinrichtingen klasse IV delegeren aan het college van burgemeester en schepenen.

In dit geval heeft de gemeenteraad van de stad Gent op 26 april 2022 een besluit genomen waarbij “de algemene bevoegdheid om convenanten af te sluiten met de uitbaters van wedkantoren gelegen op het grondgebied van de stad Gent overeenkomstig artikel 43/4 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers” aan het college van burgemeester en schepenen wordt gedelegeerd.

Voor deze bevoegdheidsdelegatie worden de volgende motieven opgegeven:

“Juridisch kader

De volgende bepalingen zijn van toepassing inzake de bevoegdheid:

Decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017, artikel 2, § 2; 40, § 1; 41, 1ste lid;

De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, artikel 41;

De beslissing wordt genomen op grond van:

Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, artikel 43/4, §1, 4de lid;

Motivering

Met de wet van 7 mei 2019 tot wijziging van de Kansspelwet werd een zogenaamde convenantverplichting ingevoerd. Sinds 25 mei 2021 is het bijgevolg verplicht voor elke uitbater van een wedkantoor (= vergunninghouder F2, uitbater van een kansspelinrichting klasse IV) om bij de aanvraag tot het verkrijgen of hernieuwen van een vergunning F2 een convenant toe te voegen.

Dit convenant is een soort van afsprakennota die wordt opgesteld door de uitbater en het bestuur van de gemeente of stad waar de inrichting is gelegen. De opzet van de nieuwe convenantregeling is om ervoor te zorgen dat de steden en gemeenten meer inspraak en slagkracht krijgen m.b.t. het beschermen van jongeren en andere kwetsbare groepen tegen de mogelijke nadelige effecten van kansspelen in kansspelinrichtingen klasse IV.

De regel is dat wedkantoren niet (langer) gevestigd mogen worden in de nabijheid van scholen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht. Als de lokale overheid in het convenant dat zij met de inrichting gesloten heeft echter voldoende beschermingsmaatregelen heeft opgenomen ten aanzien van de potentiële speler is een afwijking op deze bepaling mogelijk, dit op grond van een uitdrukkelijke en omstandige motivering.

Dankzij dit convenant krijgen de gemeenten dus daadwerkelijk zeggenschap in deze vergunning en wordt een deel van de controle op deze kansspelinrichtingen in handen van de gemeente gegeven. Dat is logisch gelet op de opdracht van controle van de orde, rust en veiligheid op haar grondgebied. Een dergelijke bepaling is overigens niet volledig nieuw in de

Kansspelwet. Die voorwaarde bestaat immers al voor de speelautomatenhallen (geen op het grondgebied van de Stad Gent).

Artikel 43/4 van de ‘Wet van 7 mei 1999 [...]’ bepaalt dat de uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV enkel kan gebeuren krachtens een convenant dat voorafgaandelijk wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater.

In de kansspelreglementering wordt deze bevoegdheid bijgevolg niet voorbehouden aan de gemeenteraad of het college. Geen van beide organen wordt benoemd als de partij die het convenant moet afsluiten waardoor dit geen toegewezen bevoegdheid uitmaakt.

De gemeenteraad heeft de volheid van bevoegdheid, wat betekent dat de gemeenteraad bevoegd is voor alle aangelegenheden tenzij deze toegekend of voorbehouden worden aan andere organen. Artikel 40, §1 van het Decreet over het Lokaal Bestuur (DLB) bepaalt: ‘Onder voorbehoud van andere wettelijke of decretale bepalingen, beschikt de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid te aanzien van de aangelegenheden, vermeld in artikel 2.’ Principieel is de gemeenteraad bijgevolg bevoegd om de convenanten af te sluiten.

Omwille van praktische overwegingen is het echter aangewezen dat het college van burgemeester en schepenen deze bevoegdheid verder uitvoert. Dit is flexibeler (zeker in zomermaanden) en garandeert dat op zeer korte termijn kan worden gehandhaafd ingeval van inbreuken. Opheffing of schorsing van het convenant dient te worden beslist door het orgaan dat het convenant initieel heeft afgesloten. Indien dit door de gemeenteraad gebeurt impliceert dit dat bij inbreuken in bijv. de zomermaanden effectieve handhaving pas eind september kan gebeuren wat geenszins wenselijk is.

Om hieraan tegemoet te komen is het aangewezen dat de gemeenteraad een delegatiebesluit neemt op grond van artikel 41, lid 1 DLB waarbij de bevoegdheid om de convenanten af te sluiten aan het college wordt toegekend. Hierdoor is een voorafgaandelijke *in concreto*-beoordeling mogelijk aangezien het opstellen van een convenant telkens maatwerk betreft waarbij het goedkeuren van een algemeen sjabloon hiertoe geen enkele oplossing biedt.

Door deze bevoegdheid bij het college te leggen kunnen convenanten dan ook veel sneller en gedetailleerder worden afgesloten én, nog belangrijker, veel sneller worden opgeheven/geschorst wanneer er onregelmatigheden worden vastgesteld.”

22. Aangezien de kansspelwet met de invoering van de convenantverplichting de bedoeling had om de lokale besturen nauwer te betrekken bij de strijd tegen gokverslaving, in het bijzonder door de aantrekkelijkheid van wedkantoren voor bepaalde te beschermen categorieën van personen te laten onderzoeken en beoordelen in het licht van de concrete feitelijke kenmerken van de omgeving van de vestigingsplaats, wordt niet aangenomen dat het delegatiebesluit van de gemeenteraad van de stad Gent van 26 april 2022 afbreuk doet aan de algemene beleidsbevoegdheid van de gemeenteraad.

Integendeel kan aangenomen worden dat het college van burgemeester en schepenen het aangewezen gemeentelijk orgaan is om het door de kansspelwet vooropgestelde *in concreto* onderzoek uit te voeren. Tot slot staat het goedgekeurde delegatiebesluit van de gemeenteraad van de stad Gent van 26 april 2022 er niet aan in de weg dat de aan het college van burgemeester en schepenen verleende machtiging op elk ogenblik kan worden herroepen of opgeheven, desnoods door het aannemen van een nieuw gemeentelijk reglement waarbij de gedelegeerde beoordelingsbevoegdheid aan bepaalde beperkingen wordt onderworpen.

23. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. De teveel betaalde rolrechten met bijdrage ten bedrage van 422 euro dienen te worden terugbetaald aan de verzoekende partijen.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams