

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.808 van 19 december 2024
in de zaak A. 237.753/VII-41.762**

In zake : de BV ERALBA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Luc Wynant en Alexei Loubkine
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 221
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christophe Coen
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 210 A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 november 2022, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van
26 september 2022 om geen convenant af te sluiten met de bv Eralba voor het
exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, op het adres Herentalsebaan 352
te Deurne.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 255.930 van 2 maart 2023 is de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

 De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting
van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Wendy Depester heeft op 27 september 2023 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en 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 Laurent Generet, die *loco* advocaten Luc Wynant en Alexei Loubkine verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Christophe Coen, die 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 verzoekende partij exploiteert een kansspelinrichting klasse IV aan de Herentalsebaan 352 te Deurne. Zij beschikt over een kansspelvergunning F2 die geldig is tot 13 mei 2023.

3.2. In het kader van de hernieuwing van de voornoemde kansspelvergunning richt zij op 12 mei 2022 een verzoek tot de stad Antwerpen 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 12 juli 2022 brengt de burgemeester van de stad Antwerpen een ongunstig advies uit over het verzoek.

3.4. Met het thans bestreden besluit van 26 september 2022 weigert de gemeenteraad van de stad Antwerpen om met de verzoekende partij een convenant af te sluiten.

Deze beslissing steunt op de volgende motieven:

“De BV ERALBA baat de kansspelinrichting klasse IV gelegen aan de Herentalsebaan 352 te 2100 Deurne uit. Hiervoor beschikt zij over een kansspelvergunning F2 die nu hernieuwd moet worden. De hernieuwing van de kansspelvergunning F2 gebeurt driejaarlijks. Voorafgaandelijk moet nu een convenant afgesloten worden met de gemeente zoals bepaald in de wijzigingswet van 7 mei 2019.

De voorwaarden waar de aanvrager conform artikel 43/5 van de Kansspelwet aan moet voldoen om een kansspelvergunning F2 te kunnen verkrijgen, gelden eveneens voor het hernieuwen van dergelijke vergunning. Het gegeven dat er reeds een kansspelvergunning werd uitgereikt, doet geen afbreuk aan het feit dat er thans, na inwerkingtreding van de artikelen 43/4, § 1 en 43/5, 6°, alsnog een convenant moet worden afgesloten. Aangezien deze wetswijziging pas in werking trad nadat de eerdere kansspelvergunning werd uitgereikt, behoudt de gemeente haar discretionaire bevoegdheid om te beslissen of, en onder welke voorwaarden, er thans een convenant wordt afgesloten. Het is immers pas na deze wetswijziging dat de gemeente door de convenantverplichting de bevoegdheid heeft gekregen daadwerkelijk een rol te spelen in de verkrijgingsprocedure voor een kansspelvergunning.

Artikel 43/5, 5° van de Kansspelwet bepaalt ondubbelzinnig dat ‘de aanvrager van het convenant ervoor moet zorgen dat een 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 parlementaire voorbereiding stipuleert verder dat: ‘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 Kansspelwet. Dit werd bevestigd door een arrest van het Grondwettelijk Hof van 9 december 2021 (arrest nr. 177/2021).

Er moet bij de beoordeling om al dan niet over te gaan tot het afsluiten van een convenant nagegaan worden of de voorgestelde locatie al dan niet in de nabijheid van dergelijke inrichtingen gelegen is. De ingevoerde bepaling strekt ertoe om de risico’s in verband met de ligging van een vaste kansspelinrichting klasse IV te beperken en kwetsbare spelers te beschermen. Dergelijk nabijheidsonderzoek is een determinerend motief in de afweging van de gemeente om in een individueel dossier te beslissen om al dan niet het convenant af te sluiten.

De stad Antwerpen investeert in een coherent en geïntegreerd drugbeleid. Naast middelenverslavingen wordt binnen dit beleid ook aandacht geschonken aan gedragsverslavingen, zoals gamen en gokken. Het is daarbij belangrijk om preventief en voor aanvang van de problematiek in te grijpen. Bijgevolg zijn uiterst belangrijke doelgroepen voor verslavingspreventie jongeren en kwetsbare personen.

Onderzoek toont aan dat het in contact komen met middelen of verslavende gedragingen op jonge leeftijd, het risico op verslaving op latere leeftijd verhoogt. Dit heeft te maken met de ontwikkeling van de hersenen: ‘Hoe eerder iemand begint, hoe meer invloed dit heeft op de ontwikkeling van de hersenen, hoe impulsiever iemand wordt, wat dan weer de kans op verslaving verhoogt. Dit is voor gokken net zo: problematische gokkers bleken telkens vroeger te zijn gestart met gokken - vaak al rond de leeftijd van 10 jaar - dan leeftijdsgenoten die (niet problematisch) gokken.’ (Shead, Derevensky & Gupta, 2010, Geel en Fisher in Bowden-Jones & Georges, 2015).

Antwerpen is een bruisende studentenstad en heeft ook heel wat (middelbare) scholen op het grondgebied. Geld inzetten op sportwedstrijden is de gokvorm die het meest frequent wordt beoefend door de Vlaamse studenten, zo blijkt uit onderzoek van de VAD. (Van Damme et al., 2022). Nog problematischer, hoewel gokken onder de 18 jaar verboden is, is de vaststelling dat 0,9% van de middelbare schooljongeren een regelmatige speler is bij sportwedstenschappen en 7,7% aangeeft ooit te hebben gespeeld. (Rossiers, VAD Webinar, 2021, 19:38). Er kan bijgevolg niet aan voorbij gegaan worden dat hier zeer strikt op moet toegezien worden.

Het wedkantoor ‘ERALBA’ is gevestigd aan de Herentalsebaan 352 te 2100 Deurne, een drukke winkelstraat. Uit de politionele akte 15298/2022 van 31 mei 2022 blijkt tevens dat ‘Vanwege de aanwezigheid van verschillende scholen is er eveneens veel passage van kinderen en jongeren. Dit is dagelijks duidelijk zichtbaar’.

Concreet onderzoek toont aan dat het wedkantoor ‘ERALBA’ zich in de

nabijheid van diverse onderwijsinstellingen bevindt.

Zo zijn het Stedelijk Lyceum 'Waterbaan', campus 'Rochus' aan de Sint-Rochusstraat 22 te 2100 Deurne en het Stedelijk Lyceum 'Waterbaan 2' aan de Waterbaan 159 te 2100 Deurne gelegen op respectievelijk 160 meter en 600 meter wandelafstand van het wedkantoor. In deze middelbare onderwijsinstellingen worden alle graden BSO, inclusief een 7de specialisatiejaar (campus 'Rochus') respectievelijk ASO/TSO (campus 'Waterbaan') aangeboden.

Het wedkantoor is gelegen nabij diverse onderwijsinstellingen voor middelbaar onderwijs, wat op zich volstaat om het convenant te weigeren op grond van artikel 43/5, 5° van de Kansspelwet.

Dit wordt tevens bevestigd door rechtspraak van de Raad van State: '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 die scholieren uitgaat.

[...]

De verzoekende partij maakt ook niet aannemelijk dat de vermelde afstanden voldoende ruim zijn opdat de scholieren een zekere inspanning moeten doen om de kansspelinrichting te bereiken.

Het motief betreffende de nabijheid van onderwijsinstellingen, dat de wettigheidstoetsing heeft doorstaan, volstaat op zich om de weigering van het gevraagde convenant te verantwoorden. (RvS, nr. 208.789 van 9 november 2010).'

Verder dient erop toegezien te worden dat de vooropgestelde locatie niet in de nabijheid gelegen is van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

In dat verband moet worden opgemerkt dat er in de Karel Govaertstraat 53 te 2100 Deurne (300 meter wandelafstand van het wedkantoor) en van de Van den Hautelei 79 te 2100 Deurne (350 meter wandelafstand van het wedkantoor) instellingen voor kunstonderwijs voor jongeren en volwassenen gelegen zijn.

Sporthal Arena aan het Arenaplein 1 te 2100 Deurne, alwaar volleybal wordt gespeeld, en de voetbalvelden van TOR City Deurne aan de Boterlaarlaan 150 te 2100 Deurne, zijn respectievelijk op 950 meter en 350 meter wandelafstand van het wedkantoor gesitueerd.

Universal Gym aan de Herentalsebaan 422 te 2100 Deurne is een kickboxclub - een zeer populaire sport bij jongeren in Antwerpen - en bevindt zich op slechts 200 meter wandelafstand van het wedkantoor.

Het park Rivierenhof bevindt zich op 700 meter wandelafstand van het wedkantoor. Ook dit is een populaire plek waar jongeren graag vertoeven, niet in het minst vanwege het openluchttheater dat daar gevestigd is.

Jongerenwerking KRAS is thans volop bezig een activiteitenaanbod op te zetten in de Sint-Rochusstraat 48 te 2100 Deurne, op amper 240 meter wandelafstand van het wedkantoor.

Aanvullend kan worden meegegeven dat de Stedelijke Basisschool De Octopus aan de Sint-Rochusstraat 124 te 2100 Deurne en de Stedelijke Kleuterschool De Octopus aan de Herentalsebaan 230 te 2100 Deurne, op respectievelijk 500 meter en 350 meter wandelafstand van het wedkantoor zijn gelegen.

Met name de aanwezigheid in de onmiddellijke nabijheid, op slechts enkele minuten wandelen, van de middelbare scholen, kunstonderwijs en sportclubs is problematisch. De nabijheid van elk van bovengenoemde plaatsen, waar tevens veel jongeren samenkomen, volstaat derhalve om het sluiten van het convenant te weigeren op grond van artikel 43/5, 5° van de Kansspelwet. 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 plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht. Dit wordt ook uitdrukkelijk door de Raad van State bevestigd:

‘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.

[...]

Wanneer dan ook de weigering op dat motief berust volstaat het ten aanzien van de formele motiveringseis 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 gelegen zijn en waarom, namelijk op welke afstand ze zich ten opzichte van de kansspelinrichting (slechts) bevinden.’ (RvS nr. 197.781 van 13 november 2009).

Het is immers net deze groep van jongeren die de wetgever wil beschermen. Het aantal uitsluitingen bij de Kansspelcommissie is al jaren in stijgende lijn aan het verlopen. (Kansspelcommissie, 2021). Dit duidt op een toenemend aantal mensen die aangeven (of door bewindvoerders, belanghebbenden, enzovoort) problemen te ervaren met hun gokgedrag. Als er bovendien geweten is dat het gros van de opbrengsten van sportwedenschappen offline wordt gegenereerd (Kansspelcommissie, 2021), is het noodzakelijk tegenwoordig extra alert te zijn voor de risico’s indien wedkantoren gesitueerd zijn in de buurt waarin veel kwetsbare personen, zoals jongeren, aanwezig zijn.

Dat jeugdinstelling ‘De Wingerdbloei’, die jongeren in verontrustende opvoedingssituaties begeleidt, gelegen is aan de Sint-Rochusstraat 116 te 2100 Deurne, op 550 meter wandelafstand van de inrichting, is gelet op deze risicofactoren des te zorgwekkender. De diverse leefgroepen en afdelingen voor kamertraining zijn ook te situeren in de onmiddellijke

nabijheid van de inrichting, met name aan de Sint-Rochusstraat 118 en 120, Waterbaan 153 en 155 en de Herentalsebaan 80 en 586 te 2100 Deurne. Ziekenhuis ‘AZ Monica’ aan de Florent Pauwelslei 1 te 2100 Deurne is bovendien gelegen op 220 meter wandelafstand van het wedkantoor.

De ligging van de kansspelinrichting in een drukke winkelstraat verhoogt de aantrekkelijkheid en de bereikbaarheid. Uit de politionele akte blijkt dat er effectief veel passage van jongeren is, gelet op de nabijheid van (middelbare) scholen. Het is in dat verband ook extra te benadrukken dat de Herentalsebaan vlot bereikbaar is via tramlijnen 8 en 24, met een tramhalte op 190 meter wandelafstand van de inrichting. De fysieke nabijheid of makkelijke beschikbaarheid van gokgelegenheden verhoogt immers de participatie aan gokken bij de bewoners uit de buurt. Zij zullen ook meer geld uitgeven aan gokspelen. Alsook de prevalentie van problematisch gokgedrag neemt toe, zeker bij jongeren. (Vasiliadis, Jackson, Christensen & Francis, 2013; St- Pierre Walker, Derevensky & Gupta, 2014). Onderzoek toont immers aan dat het in contact komen met middelen of verslavende gedragingen op jonge leeftijd, het risico op verslaving op latere leeftijd verhoogt. Dit heeft te maken met de ontwikkeling van de hersenen: ‘Hoe eerder iemand begint, hoe meer invloed dit heeft op de ontwikkeling van de hersenen, hoe impulsiever iemand wordt, wat dan weer de kans op verslaving verhoogt.’

Gelet op het geheel van deze omstandigheden, is er geen enkele reden om af te wijken van de wettelijke nabijheidsregels. Door de aanvrager wordt thans op geen enkele wijze verduidelijkt hoe kan worden geredimeerd aan deze nabijheidsrisico’s.

De aanwezigheid van tal van kwetsbare inrichtingen in de omgeving van het wedkantoor betreffen concrete lokale omstandigheden die de stad Antwerpen ertoe dwingen om het afsluiten van een convenant met BV ERALBA (RPR 0817.259.048) met maatschappelijke zetel aan Bisschoppenhoflaan 82 te 2100 Deurne, voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de Herentalsebaan 352 te 2100 Deurne, te weigeren.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 43/4, § 1, vierde lid, en 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), van de materiële- en de formelemotiveringsplicht, en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Er zou tevens

sprake zijn van machtsoverschrijding en/of machtsafwending, doordat de bestreden beslissing niet gebaseerd is op deugdelijke, afdoende en draagkrachtige motieven.

De verzoekende partij zet uiteen dat de bestreden beslissing steunt op: (i) de ligging van het wedkantoor in de nabijheid van diverse onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, (ii) en in de nabijheid van een drukke winkelstraat, (iii) de makkelijke bereikbaarheid ervan met het openbaar vervoer, (iv) diverse beschouwingen over jongeren als kwetsbare groep, het effect van verslavingen op jonge leeftijd op het verslavingsgedrag op latere leeftijd en (v) de investeringen die de stad Antwerpen doet voor een coherent en geïntegreerd drugsbeleid. Vervolgens gaat zij uitvoerig in op elk van deze motieven om uiteindelijk te besluiten dat geen van deze motieven pertinent of voldoende draagkrachtig is om de bestreden weigeringsbeslissing naar recht te verantwoorden.

5. De verwerende partij wijst er in de eerste plaats op dat, in zoverre de verzoekende partij de motieven van de bestreden beslissing aanmerkt als zijnde irrelevant, slechts de niet-dragende motieven van de bestreden beslissing worden bekritiseerd. Die kritiek kan niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing. Voorts benadrukt zij dat de bestreden beslissing verantwoord wordt door de overweging dat “het wedkantoor [...] gelegen [is] nabij diverse onderwijsinstellingen voor middelbaar onderwijs, wat op zich volstaat om het convenant te weigeren”. De verwijzing naar de ligging in een drukke winkelstraat is derhalve louter bijkomstig. Deze ligging wordt ook niet als een afzonderlijk criterium benaderd, maar vanuit de bescherming van de schoolgaande jongeren. Met betrekking tot de kritiek dat het ‘Stedelijk Lyceum Waterbaan, campus Rochus’ en ‘Stedelijk Lyceum Waterbaan 2’ in de nabije toekomst “radicaal zullen veranderen”, eensdeels door een omvorming tot een basisschool en anderdeels door de verhuis naar een verderop gelegen campus, merkt de verwerende partij op dat niet wordt betwist dat deze scholen op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen wel degelijk in de onmiddellijke omgeving van het wedkantoor gelegen zijn en dat geen enkel stuk wordt bijgebracht waaruit blijkt dat de bestaande schoolinfrastructuur “in de nabije toekomst” effectief zal worden

gewijzigd. Voorts benadrukt zij dat het begrip ‘nabijheid’ in de courante betekenis moet worden opgevat waarbij een geringe afstand wordt bedoeld en waarbij rekening wordt gehouden met “de concrete lokale omstandigheden”. *In casu* is de ligging op een afstand van 600 meter van het ‘Stedelijk Lyceum Waterbaan 2’ wel degelijk relevant omdat veel leerlingen van die school, bijvoorbeeld door het gebruik van het openbaar vervoer, *de facto* langs het wedkantoor dienen te passeren.

6. In haar memorie van wederantwoord verwijst de verzoekende partij naar een arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 20 februari 2023 waarin zou bevestigd worden dat in geval de door de exploitant gekozen vestigingsplaats van een wedkantoor niet in de nabijheid is gelegen van de in de kansspelwet limitatief opgesomde instellingen, een gemeente geen andere motieven kan aanwenden om het sluiten van een convenant te weigeren. Daarnaast stelt zij vast dat de verwerende partij zelf erkent dat er buiten de onderwijsinstellingen geen enkele andere omstandigheid voorhanden is die de weigering van het convenant zou kunnen verantwoorden. De verwerende partij concludeert immers dat de nabijheid van diverse onderwijsinstellingen voor middelbaar onderwijs “hét dragende motief van de beslissing is”. Met betrekking tot de in de bestreden beslissing vermelde onderwijsinstellingen merkt de verzoekende partij op dat “de site Rochus omgevormd wordt tot een basisschool ‘de Octopus’ waarbij de instellingen voor secundair onderwijs integraal verhuizen naar de site Waterbaan (wandelaafstand van 600 m) en de nieuwe site Galifort aan de ‘bosuil’ (wandelaafstand van 3400 m) die niet in de nabijheid van het wedkantoor [gelegen] zijn [...]”. Tot slot stelt zij dat bij de beoordeling van de nabijheid geen rekening mag worden gehouden met de wandelaafstand die nodig is om zich naar deze instelling of plaats te begeven.

7. De verzoekende partij beklemtoont in haar laatste memorie nog dat niet alleen rekening gehouden moet worden met de huidige maar ook met de toekomstige situatie, dat voor de invulling van het begrip ‘nabijheid’ geen rekening gehouden moet worden met de aspecten “bereikbaarheid, reistijd of minimale inspanning” en dat het wedkantoor in kwestie niet aantrekkelijk is omdat het geen enkele reclame maakt en geen omstandigheid creëert “waardoor personen

geneigd zouden zijn zich naar het wedkantoor te begeven.

Beoordeling

8. 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 prohibitieve nabijheid heeft besloten.

9. 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. Het komt, zonder afbreuk te doen aan het wettigheidstoezicht van de rechter, aan de lokale overheden toe om het begrip “nabijheid” verder in te vullen rekening houdend met alle relevante plaatselijke omstandigheden. De concrete beoordeling van de nabijheid betreft *ipso facto* de aantrekkingskracht van de kansspelinrichting en van de inspanning die nodig is om ze te bezoeken.

10. Te dezen wordt in de motivering van de bestreden beslissing gewezen op de nabijheid van enkele onderwijsinstellingen, meer bepaald “het Stedelijk Lyceum ‘Waterbaan’, campus ‘Rochus’ [...] en het Stedelijk Lyceum ‘Waterbaan 2’ [...] gelegen op respectievelijk 160 meter en 600 meter wandelafstand van het wedkantoor”.

De zienswijze van de verzoekende partij dat deze onderwijsinstellingen niet bij het nabijheidsonderzoek betrokken mogen worden omdat de site Rochus in de toekomst omgevormd zal worden tot een basisschool ‘de Octopus’ en de instellingen voor secundair onderwijs zullen verhuizen naar de site Waterbaan, op een wandelafstand van 600 meter, en de nieuwe site Galifort (op een wandelafstand van 3.400 meter), wordt niet bijgetreden aangezien het bestuur bij het onderzoek van de prohibitieve nabijheid moet uitgaan van de actuele toestand zonder te anticiperen op eventueel latere wijzigingen van die toestand.

11. Voorts betwist de verzoekende partij niet dat het Stedelijk Lyceum ‘Waterbaan’, campus ‘Rochus’, een middelbare school is die op 160 meter van de geplande vestigingsplaats van het wedkantoor is gelegen. Ontegensprekelijk behoort deze onderwijsinstelling tot de nabijheid in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet.

Evenmin wordt betwist dat het Stedelijk Lyceum ‘Waterbaan 2’ een middelbare school is die op 600 meter van de geplande vestigingsplaats van het wedkantoor gelegen is. In dit verband wordt in de bestreden beslissing gewezen op enkele concrete omstandigheden die meebrengen dat het wedkantoor ook op de scholieren van deze onderwijsinstelling een aantrekkingskracht kan uitoefenen, met name (i) door de ligging van het wedkantoor in een drukke winkelstraat die makkelijk bereikbaar is met het openbaar vervoer, (ii) door het feit dat de schoolgaande jeugd langs het wedkantoor moet passeren om de school te bereiken, waardoor er (iii) “effectief veel passage van jongeren” is ter hoogte van de geplande vestigingsplaats. Rekening houdend met deze relevante plaatselijke omstandigheden, heeft de verwerende partij geen foutieve invulling gegeven aan de nabijheid zoals bedoeld in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet.

12. De motieven in zake de nabije ligging van twee onderwijsinstellingen volstaan op zich om de weigering tot het sluiten van het convenant te verantwoorden. De noodzaak ontbreekt dan ook om de wettigheid te onderzoeken van andere, hoe dan ook als overkillig aan te merken motieven, zoals

het betrekken bij het nabijheidsonderzoek van diverse plaatsen die vooral door jongeren zouden worden bezocht en het ziekenhuis ‘AZ Monica’. De gebeurlijke gegrondheid van de kritiek op die motieven kan immers niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

13. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

14. In een tweede middel wordt de schending van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur aangevoerd.

De verzoekende partij betoogt dat zij niet de mogelijkheid heeft gekregen om na het indienen van de aanvraag tot het sluiten van een convenant met de verwerende partij in contact te treden. Ook zou er niet zijn ingegaan op het uitdrukkelijk verzoek om overleg te hebben over de precieze inhoud van het te sluiten convenant. Tot slot zou er geen platform zijn aangeboden om bepaalde afspraken te maken over, bijvoorbeeld, de openingsuren van het wedkantoor.

15. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing niet ingegeven is door het persoonlijk gedrag van de verzoekende partij en dat er in die beslissing dan ook geen moreel waardeoordeel wordt uitgesproken zodat de hoorplicht ernstig moet worden genuanceerd. Bovendien is aan de hoorplicht voldaan wanneer de betrokkene in de mogelijkheid is geweest om zijn standpunt schriftelijk mee te delen. De verzoekende partij heeft dit kunnen doen middels haar aanvraag. Er bestaat ook geen wettelijke verplichting om een fysieke hoorzitting te organiseren.

16. In haar memorie van wederantwoord laat de verzoekende partij gelden dat de hoorplicht “evolutief” is en dat deze plicht door de jaren heen in de rechtspraak en de rechtsleer een ruimer toepassingsgebied heeft gekregen. De hoorplicht is volgens de verzoekende partij *in casu* wel degelijk van toepassing

aangezien de bestreden beslissing een ernstige maatregel is die van aard is haar belangen ernstig aan te tasten. De mogelijkheid om schriftelijke opmerkingen te geven bij het indienen van de aanvraag voldoet niet aan de eisen van de hoorplicht. Zij benadrukt dat zij gehoord moest worden over het voornemen om het verzoek af te wijzen op grond van de prohibitieve nabijheidsregels.

17. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat de bestreden beslissing steunt op nieuwe overwegingen die haar op het ogenblik van het indienen van de aanvraag niet bekend waren, dat de verwerende partij “in dit specifieke dossier beslist heeft om andere maatstaven en overwegingen te hanteren” met betrekking tot de prohibitieve nabijheid en dat de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur “geen enkele wettelijke verankering [behoeft]”.

Beoordeling

18. De rechten van verdediging als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur zijn slechts van toepassing ten aanzien van bestraffende maatregelen. De bestreden beslissing bevat geen dergelijke maatregel, zodat de verzoekende partij te dezen niet op ontvankelijke wijze een schending van de rechten van verdediging kan invoeren.

In de gevallen waarin de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van toepassing is, moet de betrokkene niet steeds de mogelijkheid krijgen om zijn standpunt mondeling toe te lichten. Het volstaat dat hij de gelegenheid had om nuttig voor zijn standpunt op te komen.

Door het indienen van een aanvraag tot het sluiten van een convenant is in beginsel aan deze voorwaarde voldaan omdat in de aanvraag alle nuttige elementen voor de beoordeling ervan kunnen worden uiteengezet en toegelicht. Door te verwijzen naar haar wens in contact te treden, een verzoek om overleg of het gebrek aan een “platform” om afspraken te maken, toont de verzoekende partij niet aan dat zij te dezen niet in de mogelijkheid zou zijn geweest alle nuttige elementen ter kennis van de verwerende partij te brengen.

19. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

20. In het derde middel voert de verzoekende partij aan dat het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, de motiveringsplicht en het transparantie- en consistentiebeginsel geschonden werden.

Zij zet uiteen dat de verwerende partij “sinds de inwerkingtreding van de wetswijziging” talrijke beslissingen heeft genomen, waaronder ook een vijftal beslissingen waarbij met een betrokken aanvrager een convenant werd afgesloten. Die aanvragen zouden volgens de verzoekende partij “volstrekt gelijkaardig zijn” met haar aanvraag “zowel wat betreft de aard van de instellingen die relevant zouden kunnen zijn als de nabijheid van het wedkantoor ten aanzien van deze instellingen”. Zij meent dat het beslissingspatroon van de verwerende partij getuigt van volstrekte willekeur en dat zij gediscrimineerd wordt in vergelijking met andere exploitanten van wedkantoren.

21. De verwerende partij antwoordt dat het niet aan het gemeentebestuur toekomt om algemene criteria te bepalen voor de beoordeling van een aanvraag voor de vestiging van een kansspelinrichting, dat zij er integendeel toe gehouden is om elke aanvraag individueel en *ad hoc* te beoordelen en dat het middel niet steunt op vergelijkbare feitelijke omstandigheden.

22. De verzoekende partij dupliceert dat een gemeentelijk beoordelingskader niet het karakter mag aannemen van een bindende regel. Een niet bindend beoordelingskader zou daarentegen kunnen bijdragen tot een eenvormige toepassing van de discretionaire bevoegdheid van de gemeente. Voorts houdt zij staande dat er bij het afsluiten van convenanten wel degelijk sprake is van vergelijkbare omstandigheden.

23. In haar laatste memorie herneemt de verzoekende partij een “vergelijkende tabel” van plaatselijke wedkantoren waarvoor de verwerende partij wel een convenant zou hebben afgesloten, ondanks de nabije ligging van verscheidene onderwijsinstellingen.

Beoordeling

24. De kansspelwet verplicht de gemeentebesturen er niet toe om een algemeen beleids- of beoordelingskader vast te stellen voor de individuele afhandeling van aanvragen tot het sluiten van een convenant met betrekking tot de exploitatie van wedkantoren op hun grondgebied. Het aannemen van een dergelijk algemeen beoordelingskader zou het bestuur er in elk geval niet van kunnen ontslaan om iedere aanvraag tot het sluiten van een convenant *in concreto* te beoordelen, inzonderheid in het licht van alle feitelijke gegevens die relevant zijn bij het door artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet vereiste nabijheidsonderzoek van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

25. Wanneer de schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd, komt het aan de verzoekende partij toe voldoende concrete elementen aan te brengen die het mogelijk maken te onderzoeken of zij inderdaad ongelijk is behandeld ten aanzien van andere exploitanten van een wedkantoor die in een gelijke of minstens gelijkaardige situatie verkeren en tevens om aan te tonen dat voor die ongelijke behandeling geen deugdelijke verantwoording voorhanden is.

26. Na onderzoek van de door de verzoekende partij bijgebrachte gegevens, wordt niet aangenomen dat de ligging van haar wedkantoor - rekening houdend met alle relevante plaatselijke omstandigheden - vergelijkbaar zou zijn met de concrete kenmerken van de ligging van de wedkantoren waarvoor de gemeenteraad van de stad Antwerpen, opeenvolgend op 31 mei 2021, 28 juni 2021, 28 maart 2022, 25 april 2022 en 6 maart 2023, heeft beslist om wel een convenant af te sluiten met de betrokken exploitanten. Geen van de in de nabijheid gelegen plaatsen en inrichtingen, is vergelijkbaar met de plaatsen en inrichtingen die in de bestreden beslissing in aanmerking worden genomen.

27. Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien december 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