

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.419 van 20 februari 2025
in de zaak A. 238.494/VII-41.929**

In zake : de BV MIROSTIEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dries Pattyn
 kantoor houdend te 8200 Sint-Andries
 Rijsselstraat 274
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves Van Damme
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Werfstraat 5

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 22 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 2 februari 2023 om geen convenant af te sluiten met de bv Mirostien voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de Kunstenaarstraat 2 te Gent (Sint-Amandsberg).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 255.957 van 6 maart 2023 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en tot het opleggen van een voorlopige maatregel verworpen.

Bij arrest nr. 257.739 van 26 oktober 2023 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en tot het opleggen van een voorlopige maatregel 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 22 april 2024 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 december 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dries Pattyn, die verschijnt voor de verzoekende partij 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 verzoekende partij exploiteert een kansspelinrichting klasse IV aan de Kunstenaarstraat 2 te Gent (Sint-Amandsberg). Op dat adres baat zij ook een dagbladhandel en een wassalon uit.

3.2. Naar luid van artikel 4, § 1, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) is het verboden om een kansspelinrichting te exploiteren zonder voorafgaande vergunning van de Kansspelcommissie die overeenkomstig deze wet is toegestaan en behoudens de uitzonderingen door de wet bepaald.

Overeenkomstig artikel 25, punt 7, van dezelfde wet is voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV een vergunning klasse F2 vereist, die telkens voor hernieuwbare periodes van drie jaar kan worden aangevraagd.

Volgens artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de kansspelwet moet de uitbating van een (vaste) kansspelinrichting klasse IV geschieden krachtens een convenant dat voorafgaandelijk wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater.

3.3. Voor de exploitatie van haar kansspelinrichting beschikt de verzoekende partij over een kansspelvergunning klasse F2. Deze vergunning werd verleend voor de periode van 19 februari 2020 tot 19 februari 2023.

3.4. In het kader van de hernieuwing van de kansspelvergunning vraagt zij op 1 december 2022 aan de stad Gent om een convenant af te sluiten.

3.5. Met het thans bestreden besluit van 2 februari 2023 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent om het convenant af te sluiten.

Deze beslissing steunt op de volgende motieven:

“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. Hierbij dient te worden benadrukt dat de wetgever de prohibitieve nabijheid als regel aanneemt en de gemotiveerde afwijking ervan via een convenant de uitzondering betreft.

Naar aanleiding van een *in concreto* onderzoek naar de plaatsgesteldheid van de vestigingslocatie, nl. Kunstenaarstraat 2, 9040 Sint-Amandsberg, blijken volgende gevoelige plaatsen en instellingen zich in de nabijheid van het wedkantoor te bevinden (bron: google maps):

Onderwijsinstellingen

- DuO² - Gent, Wittemolenstraat 9, 9040 Sint-Amandsberg (op 650 meter wandelafstand): autonoom centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs met als voornaamste doelstelling jongeren voor te bereiden op en te begeleiden bij de integratie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt
- Tectura Groenkouter, Sint-Baafskouterstraat 129, 9040 Sint-Amandsberg (op 800 meter wandelafstand, 3 minuten fietsen): middelbare onderwijsinstelling met een aanbod aan opleidingen in de 1^{ste}-3^{de} graad.

Plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht

- Speeltuin Wolterspark met basket-/voetbalplein, Wolterslaan, 9040 Sint-Amandsberg (op 500 meter wandelafstand): drukbezocht park dat, gelet op o.a. het basketbalplein, door overwegend jongeren bezocht wordt.
- Station Gent-Dampoort (op ongeveer 850 meter wandelafstand, 3 minuten fietsen): een van de treinstations nabij het centrum van Gent
- Café De Roos, Wolterslaan 44, 9040 Sint-Amandsberg (op 600 meter wandelafstand, 2 minuten fietsen): populair volkscafé met een overwegend jonger cliënteel

Gelet op de korte afstand tussen het wedkantoor en de hierboven vermelde plaatsen hoeft het geen betoog dat het slechts een minimale inspanning vergt voor de jongeren en studenten in kwestie om de opgegeven afstand hetzij te voet, hetzij met de fiets te overbruggen. Bovendien kan bezwaarlijk gesteld worden dat een speeltuin met sportfaciliteiten, een treinstation met bushaltes en een populair café geen plaatsen zouden zijn waar vooral jongeren komen. Andere

- Het wedkantoor bevindt zich op het ‘Heernisplein’ in Sint-Amandsberg, zijnde de kruising van de Kunstenaarstraat met de Dendermondsesteenweg, een van de drukste invalswegen naar en van het centrum van Gent. Deze specifieke ligging zorgt ervoor dat er dagelijks duizenden voorbijgangers

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.

Vaststaande rechtspraak van de Raad van State in het kader van een identieke wettelijke bepaling voor speelautomatenhallen wijst ontegensprekelijk op het feit dat de wetgever de invulling van de notie ‘nabijheid’ heeft overgelaten aan de beoordelingsvrijheid van het betrokken lokaal bestuur, die bij de beoordeling ervan rekening moet houden met de concrete omstandigheden. Hierbij dient er te allen tijde van te worden uitgegaan dat de bedoeling van het door de wetgever ingevoerde nabijheidsverbod is om jongeren en personen die verslavingsgevoelig zijn te behoeden voor de verleiding om een speelautomatenhal (of i.c. een wedkantoor) op te zoeken omdat zij de inrichting niet ver verwijderd weten of omdat het slechts een minimale inspanning vergt om er te geraken. Hierbij volstaat de gedetailleerde opgave van de afstand tot de kansspelinrichting om te gewagen van de aantrekkingskracht die op voormelde categorieën van personen wordt uitgeoefend [...].

[...]

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 en andere risicogroepen 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. Onderzoek van het enige middel

4. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 33 van de Grondwet, van de artikelen 6, 43/4, § 1, vierde lid en § 4, 43/5, punt 5 en 6, van de kansspelwet, van de formele- en de materiële motiveringsplicht, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel, alsook worden machtsafwending en machtsoverschrijding aangevoerd.

Derde onderdeel

Standpunt van de partijen

5. In een derde middelonderdeel laat de verzoekende partij gelden dat de bestreden beslissing uitgaat van een foutieve rechtsopvatting over het begrip “plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht”. Zij stelt dat het niet volstaat dat de betrokken plaatsen door jongeren worden of kunnen worden bezocht, weze het zelfs “regelmatig” of “veelvuldig”. Uit de enkele omstandigheid dat bepaalde plaatsen door jongeren worden bezocht en door hen zeer geliefd zijn, alsook een bijzondere aantrekkingskracht op hen uitoefenen, volgt volgens de verzoekende partij niet dat het gaat om plaatsen die bedoeld worden door artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. In het bijzonder wijst de verzoekende partij erop dat het Wolterspark, het treinstation Gent-Dampoort en het café De Roos geen plaatsen zijn in de zin van voormelde bepaling. Het Wolterspark is een park dat door alle buurtbewoners wordt bezocht. Het feit dat het park uitgerust is met een speeltuin, basketbalveld en voetbalveld, brengt niet mee dat het vooral door jongeren wordt bezocht. Gent-Dampoort is een spoorwegstation dat door alle gebruikers van het openbaar vervoer wordt bezocht, hoofdzakelijk door pendelaars op weekdays. Café De Roos ten slotte is een buurtkroeg waar naast dranken ook dagschotels aangeboden worden tussen 12u00 en 14u00 en tussen 18u00 en 20u00, met op zondag een brunchbuffet. Deze activiteiten zijn niet speciaal op jongeren gericht.

6. De verwerende partij antwoordt dat het begrip ‘jongeren’ in de kansspelwet niet wordt omschreven en dat volgens de spraakgebruikelijke betekenis van dit begrip het gaat over personen tot de leeftijd van 30 jaar. Zij meent dan ook dat de jongeren die de wetgever voor ogen had een meer omvangrijke groep vormt dan de jongeren waarop de verzoekende partij doelt.

Het Wolterspark bestrijkt een oppervlakte van 1 hectare. Het park is uitgerust met verscheidene speeltuigen, een zandspeelzone en een polyvalent buurtsportveldje waar men kan voetballen en basketten. Er kan niet anders dan vastgesteld worden dat deze accommodatie bestemd is voor jongeren.

Daarenboven kan in het park gebruik gemaakt worden van een legale graffitimuur. Hoewel personen van alle leeftijdsgroepen op deze plaats welkom zijn, kan er in alle redelijkheid niet aan getwijfeld worden dat het park met zijn infrastructuur zich in de eerste plaats richt tot jongeren en voor hen een aantrekkingspool is die in de onmiddellijke nabijheid van het wedkantoor is gelegen, meer bepaald op 500 meter.

Volgens de verwerende partij trekt café De Roos vooral studenten en dus jongeren aan. Zij verwijst daarvoor naar een krantenartikel van 16 februari 2023, waaruit blijkt dat “[z]anger van Bazart Mathieu Terryn en vlogger Bockie De Repper” die dag “een kleine stormloop in Sint-Amandsberg” hebben veroorzaakt omdat ze in café De Roos “maar liefst 300 gratis hamburgers en vijf vaten bier” hebben uitgedeeld. Uit het artikel blijkt dat “[i]edereen” mocht komen eten en drinken maar dat “[v]oor studenten [...] hun weg naar de gratis hamburgers en bier [leken] te vinden”.

Wat het station Gent-Dampoort betreft, benadrukt de verwerende partij dat Gent een studentenstad is en dat tal van studenten minstens wekelijks, zo niet dagelijks, pendelen via het treinstation in kwestie.

7. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de beschermingsdoelstelling van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet slechts op samenhangende en stelselmatige wijze kan worden bereikt indien het begrip ‘jongere’ op eenvormige wijze wordt uitgelegd en toegepast. Volgens haar volgt daaruit dat personen met een leeftijd van ten hoogste 25 jaar als ‘jongere’ kunnen worden beschouwd. De verzoekende partij wijst er voorts op dat uit het gevoerde verweer blijkt dat bij de beoordeling van de prohibatieve nabijheid de wettelijke vereiste werd miskend dat het moet gaan over plaatsen die “vooral” door jongeren worden bezocht. Het volstaat in dit verband niet dat de in aanmerking genomen plaatsen aantrekkelijk of geliefd zijn bij jongeren.

Specifiek met betrekking tot het Wolterspark wijst de verzoekende partij erop dat het park ook uitgerust is met petanquebanen, wandelpaden, rustvelden en zitbanken die gericht zijn tot een ouder publiek.

Inzake de aanwezige recreatieve infrastructuur, zoals speeltuinen, merkt zij op dat deze gebruikt wordt door kinderen en niet door jongeren zoals bedoeld door artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. De verzoekende partij besluit dat het park aan alle leeftijdsgroepen gepaste recreatiemogelijkheden biedt.

Over de nabije ligging van het station Gent-Dampoort preciseert de verzoekende partij dat het gegeven dat deze plaats ook wordt bezocht door jongeren in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, niet betekent dat het station “vooral” door jongeren wordt bezocht.

Over de kwalificatie van café De Roos als plaats die vooral door jongeren wordt bezocht, wordt opgemerkt dat de verwerende partij de sociale media van dit café niet heeft onderzocht en dat zij verwijst naar een krantenartikel over een eenmalig evenement dat heeft plaatsgevonden nadat de bestreden beslissing reeds was genomen.

8. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat de ligging van het wedkantoor in de nabijheid van de in de bestreden beslissing vermelde onderwijsinstellingen volstaat om de weigering van het convenant te verantwoorden, dat van een normaal zorgvuldig handelende overheid niet kan verwacht worden dat aan de beslissing over de convenantsaanvraag een “uitgebreid analytisch onderzoek” voorafgaat en dat “op grond van de voorgelegde stukken en algemeen erkende ervaringsgegevens” kan aangenomen worden dat de in de bestreden beslissing vermelde plaatsen vooral op jongeren zijn gericht.

Beoordeling

9. 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”.

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.

10. Waar in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet sprake is van plaatsen die “vooral” door jongeren worden bezocht, worden enkel plaatsen bedoeld die voornamelijk of merendeels door jongeren worden bezocht. Het nabijheidsverbod slaat integendeel niet op plaatsen die ook of regelmatig door jongeren worden bezocht. Evenmin volstaat het dat bepaalde plaatsen zeer geliefd zijn bij jongeren.

11. In de bestreden beslissing worden drie plaatsen vermeld die vooral door jongeren zouden worden bezocht, met name de ‘Speeltuin Wolterspark met basket-/voetbalplein’, het station ‘Gent-Dampoort’ en het café ‘De Roos’.

Een park is een groene, open ruimte, meestal in een stedelijke omgeving, die dient als recreatiegebied voor mensen van alle leeftijden, zowel kinderen, jongeren, volwassenen en senioren. Het is klaarblijkelijk niet anders met het Wolterspark te Gent. De omstandigheid dat het park, dat overigens door de verwerende partij ten onrechte wordt gereduceerd tot een “speeltuin met sportfaciliteiten”, ook uitgerust is met een basketbal- en voetbalplein en een graffitimuur en het om die reden “drukbezocht” zou zijn door jongeren of een aantrekkingskracht zou uitoefenen op bepaalde groepen van jongeren, impliceert niet dat het recreatieve aanbod van het park voornamelijk gericht is tot jongeren. Er wordt immers niet ontkend dat tot de voorzieningen van het park tevens petanquebanen, wandelpaden, rustvelden en zitbanken behoren, die doorgaans gebruikt worden door een breder publiek.

Bijgevolg is de beschouwing in de bestreden beslissing dat het Wolterspark “overwegend” door jongeren wordt bezocht, niet afdoende onderbouwd met concrete, verifieerbare feitelijke gegevens.

Met betrekking tot het station Gent-Dampoort wordt in de motivering van de bestreden beslissing aangegeven dat het gaat om “een van de treinstations nabij het centrum van Gent”. Noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier kan afgeleid worden op grond van welke concrete vaststellingen aangenomen moet worden dat het gaat om een plaats die vooral door jongeren wordt bezocht in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet.

Tot slot merkt de verwerende partij het café ‘De Roos’, gelegen op een wandelafstand van 600 meter, aan als een “populair volkscafé met een overwegend jonger cliënteel”. Ook op dit punt bevat het administratief dossier geen concrete feitelijke gegevens die deze kwalificatie op ernstige wijze onderbouwen. Dit klemmt des te meer nu de notie ‘volkscafé’ op gespannen voet staat met een café waarvan het cliënteel vooral uit jongeren of studenten bestaat.

12. Het derde onderdeel van het enige middel is gegrond.

Overige motieven en middelonderdelen

13. In de bestreden beslissing wordt inzake de prohibitieve nabijheid van het wedkantoor ook verwezen naar de nabije ligging van twee onderwijsinstellingen, namelijk DuO² - Gent, waar deeltijds beroepssecundair onderwijs wordt aangeboden, en Tectura Groenkouter waar middelbaar onderwijs wordt georganiseerd. Tevens wordt gewag gemaakt van de “specifieke ligging” van het wedkantoor op het Heernisplein te Sint-Amandsberg “zijnde de kruising van de Kunstenaarstraat met de Dendermondsesteenweg, een van de drukste invalswegen naar en van het centrum van Gent”.

14. De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing uitdrukkelijk aangegeven dat de “nabijheid van deze locaties”, waaronder tegelijk begrepen zijn de twee vermelde onderwijsinstellingen, de aangehaalde plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht en de ligging op het Heernisplein, “op zich [...] voldoende [is] om het convenant te weigeren”. De wijze waarop de motieven van de bestreden beslissing zijn geformuleerd laat niet toe aan te nemen dat de

verwerende partij het convenant ook zou hebben geweigerd indien enkel zou zijn vastgesteld dat in de nabijheid van het wedkantoor twee onderwijsinstellingen gelegen zijn.

15. De gegrondheid van het derde onderdeel van het enige middel vitieert bijgevolg de bestreden beslissing zonder dat de overige middelonderdelen dienen te worden onderzocht.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 2 februari 2023 om geen convenant af te sluiten met de bv Mirostien voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de Kunstenaarstraat 2 te Gent (Sint-Amandsberg).

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 72 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 1.078 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig februari tweeduizend vijftientig,
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