

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.882 van 3 april 2025
in de zaak A. 239.058/VII-42.026**

In zake : de NV DERBY
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pierre Joassart
 kantoor houdend te 1040 Brussel
 Belliardstraat 40
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Vande Lanotte
 kantoor houdend te 9030 Mariakerke
 Durmstraat 29

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 8 mei 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 2 maart 2023 om geen convenant af te sluiten met de nv Derby voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, op het adres Prinses Clementinalaan 1 te Gent.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wendy Depester heeft op 19 december 2023 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft 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 13 februari 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Quinten De Keersmaecker, die *loco* advocaten Pierre Joassart en Johan Vande Lanotte 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 diverse vaste kansspelinrichtingen klasse IV onder de handelsbenaming ‘Ladbrokes’. Onder meer is zij houder van een vergunning F2 voor de exploitatie van een vaste kansspelinrichting klasse IV gelegen aan de Prinses Clementinalaan 1 te Gent waarvan de geldigheidstermijn verstrijkt op 19 maart 2023.

3.2. In het kader van de hernieuwing van de voornoemde kansspelvergunning richt de verzoekende partij op 8 november 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. Met de thans bestreden beslissing van 2 maart 2023 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent om het convenant af te sluiten.

Die beslissing steunt op de volgende motieven:

“Met de wet van 7 mei 2019 tot wijzing 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 8 november 2022 ontving het kabinet van de burgemeester een aanvraag voor een advies van de burgemeester en voor het afsluiten van een convenant vanwege Derby NV, met maatschappelijke zetel te 1160 Oudergem, Waversesteenweg 1100 bus 3 (KBO 0407.042.484). De aanvraag werd

ingediend met het oog op de hernieuwing van de vergunning FB-117014 bij de kansspelcommissie. Betrokken vergunning stelt de aanvrager in staat om een vaste kansspelinrichting klasse IV (wedkantoor) uit te baten thv de Prinses Clementinalaan 1 te Gent. Op 16 november 2022 bevestigde Derby NV dat de uitbating zal gebeuren door JU&S BV (KBO 0740.480.281) met als bestuurder de heer [...].

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. 9000 Gent, Prinses Clementinalaan 1, blijken volgende gevoelige plaatsen en instellingen zich in de nabijheid van het wedkantoor te bevinden (bron: google maps):

Onderwijsinstellingen

- Lucernacollege, gelegen te 9000 Gent, Ganzendries 149 (op ongeveer 550 m wandelafstand): onderwijsinstelling voor middelbaar onderwijs 1^{ste}-3^{de} graad;
- GO! Atheneum Voskenslaan, gelegen te 9000 Gent, Voskenslaan 60 (op ongeveer 900 m wandelafstand of ongeveer 4 minuten fietsen): middenschool voor secundair onderwijs met een studietoelaat in de 2^{de} en 3^{de} graad;
- Sint-Pietersinstituut, gelegen te 9000 Gent, Koning Albertlaan 70 (op ongeveer 650 m wandelafstand): middelbare onderwijsinstelling met een studietoelaat van de 1^{ste} tot en met de 3^{de} graad;
- Universiteit Gent, Campus Ledeganck, gelegen te 9000 Gent, Karel Lodewijk Ledeganckstraat 35 (op ongeveer 700 m wandelafstand of ongeveer 4 minuten fietsen): universiteitscampus van de UGent, waar vakgroepen van o.a. de faculteit Wetenschappen gevestigd zijn;
- Sint-Paulus, campus Patijntjestraat, gelegen te 9000 Gent, Patijntjestraat 45 (op ongeveer 900 m wandelafstand of ongeveer 6 minuten fietsen): middelbare onderwijsinstelling met een studietoelaat in de 1^{ste} en 2^{de} graad.

Plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht

- Station Gent-Sint-Pieters (op ongeveer 350 m wandelafstand): in de onmiddellijke omgeving van het wedkantoor bevindt zich het treinstation Gent-Sint-Pieters. Dit station is een van de drukste stations in heel België met verbindingen vanuit heel het land en maakt deel uit van een dagelijks traject dat door de schoolgaande jeugd wordt afgelegd, gelet op o.a. de aanwezige bus- en tramhaltes richting het centrum van Gent.

- Citadelpark (op minder dan 400 m wandelafstand): dit is een van de grootste en populairste ‘groene longen’ in centrum-Gent. Is gelet op de aanwezigheid van het ICC, het SMAK en het ‘Kuipke’ bijzonder populair bij studenten.

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 de studenten in kwestie om de opgegeven afstand hetzij te voet, hetzij met de fiets te overbruggen. Net zoals dat voor de nabijgelegen onderwijsinstellingen het geval is, kan er bovendien bezwaarlijk gesteld worden dat een treinstation met bus- en tramhaltes en het Citadelpark geen plaatsen zouden zijn waar vooral jongeren komen.

Andere

- Het wedkantoor bevindt zich aan het begin van de Prinses Clementinalaan, een van de levendigere verbindingswegen voor openbaar vervoer en fietsverkeer van en naar het Sint-Pieterstation. Deze specifieke ligging zorgt ervoor dat er dagelijks duizenden voorbijgangers, waaronder veel jongeren, 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 gelijkaardige wettelijke regels voor speelautomatenhallen wijst ontegensprekelijk op het feit dat de wetgever de invulling van de notie ‘nabijheid’ heeft overgelaten aan de beoordelingsbevoegdheid van het betrokken lokaal bestuur, die bij de beoordeling ervan moet rekening 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 (arrest nr. 208.789 van 9 november 2010 [...]).

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 (arrest RvSt 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 in 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 te sluiten, maar laat haar tevens toe een convenant te weigeren (arrest RvSt nr. 208.670 van 4 november 2010 [...]).’

Voor de volledigheid dient er tevens te worden gestipuleerd dat de Kansspelwet enkel in een uitdrukkelijke motiveringsplicht voorziet in zoverre het stadsbestuur een afwijking zou toelaten, hetgeen in kwestie niet het geval is (aangezien er geen afwijking wordt toegestaan en de weigeringsbeslissing tegelijkertijd toch uitvoerig wordt gemotiveerd). De keuze om geen afwijking toe te staan is door de Kansspelwet bijgevolg strikt gezien niet uitdrukkelijk onderworpen aan een motiveringsplicht. De parlementaire voorbereiding bij de wet van 7 mei 2019 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op kansspelen bevestigt dit:

‘Een afwijking op deze voorwaarde is evenwel mogelijk op grond van een motivering van de gemeente. Als de gemeente in het convenant dat zij met de inrichting heeft afgesloten, voldoende beschermingsmaatregelen heeft genomen ten aanzien van de potentiële speler, kan van deze voorwaarde afgeweken worden, bijvoorbeeld als een inrichting zich in de nabijheid van een school wil vestigen en de gemeente openingsuren heeft bepaald waardoor jongeren er niet kunnen komen tijdens of kort voor en na de schooluren. De gemeente moet haar beslissing om de vestiging in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, niet te verbieden, uitdrukkelijk motiveren.’

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 de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. 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 en die volgens de normale looplijnen en rekening houdend met het verkeerscirculatieplan van de stad Gent niet met het betrokken wedkantoor in verbinding staan, ofwel geen inrichtingen als bedoeld door dezelfde bepaling (halte openbaar vervoer, station Gent-Sint-Pieters en Citadelpark). 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.

5. 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 “gevangnissen, een park of een plaats waar een eredienst wordt gehouden”. Zij wijst er voorts op dat een vijftal onderwijsinstellingen in de nabijheid van het wedkantoor gelegen zijn op een werkelijke wandel- en/of fietsafstand van 550 tot 900 meter. Dergelijke afstanden kunnen door scholieren en studenten te voet afgelegd worden in 5 tot 10 minuten of per fiets in 2 tot 5 minuten. Dergelijke afstanden zijn als gering te beschouwen met inachtneming van de concrete lokale omstandigheden. Bij dit alles mag ook niet uit het oog worden verloren dat het wedkantoor in kwestie heel zichtbaar gelegen is in de nabijheid van het station Gent-Sint-Pieters en op een drukke verbindingsweg waar dagelijks zowel auto’s, openbaar vervoer, fietsers als voetgangers passeren, op weg naar hun bestemming die in veel gevallen één van de voormelde beschermde inrichtingen betreft.

6. 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.

7. 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

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 prohibatieve 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. 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. 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 bestreden beslissing in de eerste plaats gewezen op de nabijheid van een aantal onderwijsinstellingen: het Lucernacollege

(instelling voor middelbaar onderwijs) op een wandelafstand van ongeveer 550 meter, het GO! Atheneum (middenschool voor secundair onderwijs met een studieaanbod in de 2^{de} en 3^{de} graad) op een wandelafstand van ongeveer 900 meter, het Sint-Pietersinstituut (instelling voor middelbaar onderwijs) op een wandelafstand van ongeveer 650 meter, de campus Ledeganck van de Universiteit Gent op een wandelafstand van ongeveer 700 meter en de campus Patijntjestraat van de instelling voor middelbaar onderwijs Sint-Paulus op een wandelafstand van ongeveer 900 meter.

De verzoekende partij betwist niet dat het gaat om onderwijsinstellingen als bedoeld in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. De bewering dat bij het bepalen van de in de bestreden beslissing opgegeven wandel- en/of fietsafstanden van de onderwijsinstellingen tot aan de vestigingsplaats van het betrokken wedkantoor, geen rekening werd gehouden met de normale looplijnen en de belemmeringen inzake bereikbaarheid die zijn ingesteld door het geldende verkeerscirculatieplan (zoals eenrichtingsverkeer en fysieke barrières), wordt door de verzoekende partij niet concreet onderbouwd.

Voorts wordt er in de bestreden beslissing op gewezen dat het wedkantoor gelegen is aan “een van de levendigere verbindingswegen voor openbaar vervoer en fietsverkeer van en naar het Sint-Pieterstation” waardoor er “dagelijks duizenden voorbijgangers, waaronder veel jongeren, langs het wedkantoor passeren op weg naar hun bestemming”, zodat het wedkantoor door zijn specifieke ligging een grote aantrekkingskracht kan uitoefenen op scholieren en studenten. Rekening houdend met de bijzondere 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.

11. De motieven inzake de nabije ligging van vijf onderwijsinstellingen 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 het station Gent-Sint-Pieters en van het Citadelpark (met plaatsen die bijzonder populair zouden zijn bij studenten,

zoals het congrescentrum ICC, het SMAK en het 'Kuipke'). De gebeurlijke gegrondheid van de kritiek op die motieven kan immers niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

12. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

13. 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 miskenning 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.

14. 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.

15. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat de gemeenteraad *in casu* wel degelijk een algemene bevoegdheid heeft gedelegeerd, dat de gemeenten over een zekere autonomie beschikken bij de uitvoering van de door de kansspelwet toevertrouwde opdrachten, dat het delegatiebesluit van 26 april 2022 de volledige bevoegdheid tot het afsluiten van convenanten aan de gemeenteraad heeft ontnomen zodat de delegatie niet beperkt is tot uitvoeringsmaatregelen of details en dat de betrokken delegatie werd verleend in een beleidsdomein van de gemeentebesturen.

Beoordeling

16. 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.

17. 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, 1^{ste} 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, 4^{de} 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.”

18. 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.

19. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie april 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