

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.503 van 5 juni 2025
in de zaak A. 239.918/VII-42.182**

In zake : de NV BETCENTER GROUP
 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 MECHELEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Van Der Straten
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 210A

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 augustus 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen van 19 juni 2023 om geen convenant af te sluiten met de nv Betcenter Group voor het verder exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, op het adres Sint-Katelijnestraat 177 te Mechelen.

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 24 mei 2024 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 maart 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurent Generet, die *loco* advocaten Luc Wynant en Alexei Loubkine verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Patrick Van Der Straten, 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 wedkantoor aan de Sint-Katelijnestraat 177 te Mechelen. Zij beschikt daartoe over een vergunning F2 die geldig is tot 12 mei 2023.

3.2. Op 27 juni 2022 neemt de gemeenteraad van de stad Mechelen een modelconvenant voor de exploitatie van een wedkantoor aan. Er wordt beslist om dit model als een uniform document te gebruiken zodat elk wedkantoor op het grondgebied van de stad Mechelen onder dezelfde modaliteiten open kan zijn. Tegelijk wordt de bevoegdheid tot het afsluiten van afzonderlijke convenanten gedelegeerd aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen.

In dat verband wordt gepreciseerd dat het college bevoegd is om “individuele convenanten per wedkantoor af te sluiten en dit op basis van het goedgekeurde modelconvenant”.

3.3. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen legt vervolgens op 29 augustus 2022 een kader vast waarbij het begrip ‘nabijheid’ nader wordt ingevuld. Voor de afbakening van “de nabijheid in de Mechelse context” worden de volgende feitelijke elementen in aanmerking genomen:

- “- Perimeter van 500 m wandelafstand tot plaatsen waar jongeren samen komen (jeugdhuizen, jeugdbewegingen, sportclubs, ...), onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, ...
- De focus moet liggen op locaties en verenigingen, zoals sportclubs waar specifiek jongeren elkaar treffen (cfr. leeftijdscategorie onder bullet 4 [...]).
- In het kader van locatie onderzoek zal ook steeds gekeken worden naar o.a. looplijnen, nabijheid van openbaar vervoerknooppunten aangezien Mechelen een centrumstad is en een uitgebreid aanbod heeft aan secundaire en hoger onderwijsinstellingen die heel wat pendelende scholieren en studenten aantrekt. Zo wordt ook de blootstelling aan potentieel gokken in kaart gebracht.
- Onder jongeren verstaan we personen tussen 16 en 30 jaar.
- Onder onderwijsinstellingen verstaan we in dit kader onderwijsinstellingen vanaf het secundair onderwijs t.e.m. hoger onderwijs. Primair onderwijs wordt hier buiten gelaten, gezien we lagere schoolkinderen niet als jongeren kunnen beschouwen. We verwijzen hiervoor graag naar rechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat de vaststelling dat een wedkantoor gelegen is nabij onderwijsinstellingen voor middelbaar onderwijs op zich volstaat om het convenant te weigeren. Hier is reeds rechtspraak rond, namelijk RvS, nr. 208.789 van 9 november 2010.
- Onder ziekenhuizen verwijst de wetgever specifiek naar ziekenhuizen of andere soorten instellingen waar verslavingsproblematieken worden behandeld.”

3.4. Op 13 februari 2023 richt de verzoekende partij een aanvraag tot het stadsbestuur om een convenant af te sluiten voor de verdere exploitatie van de inrichting, zoals wordt vereist door de artikelen 43/4, § 1, vierde lid, en 43/5, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet).

3.5. Bij besluit van 6 maart 2023 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen om met de verzoekende partij een convenant af te sluiten aangaande de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de Sint-Katelijnestraat 177 te Mechelen.

3.6. Op 19 juni 2023 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen “na nieuwe beoordeling en ter vervanging van de beoordeling van 6 maart 2023” om het sluiten van een convenant opnieuw te weigeren.

Dit is de thans bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd:

“Voorgeschiedenis

- 27 juni 2017: goedkeuring van de aanpassing aan de Algemene Bestuurlijke Politieverordening (ABP) door de gemeenteraad, waarbij er een verplichte uitbatingsvergunning voor wedkantoren wordt opgelegd.
- 16 november 2020: toekenning uitbatingsvergunning wedkantoor aan de NV Betcenter Group voor het wedkantoor aan de Sint-Katelijnestraat 177 te 2800 Mechelen.
- 25 mei 2021: inwerkingtreding federale verplichting voor exploitanten kansspelinrichtingen klasse IV die op 25 mei 2019 reeds over een kansspelvergunning F2 (wedkantoor) beschikten om een convenant te sluiten met de gemeente waarin het wedkantoor gevestigd is, als noodzakelijke vereiste om een hernieuwing van de F2 vergunning van de Kansspelcommissie te kunnen bekomen.
- 27 juni 2022: de gemeenteraad keurt het modelconvenant voor wedkantoren goed en delegeert de bevoegdheid tot het afsluiten van een convenant naar het college uitgezonderd de mogelijkheid tot het afwijken van de nabijheidsregels.
- 29 augustus 2022: het college keurt de parameters goed ter definitie van de nabijheid in Mechelse context.
- 13 februari 2023: de NV Betcenter Group vraagt tot het afsluiten van een convenant voor een wedkantoor aan de Sint-Katelijnestraat 177 te 2800 Mechelen met het oog op de hernieuwing van de vergunning F2 bij de Kansspelcommissie tegen 13 mei 2023.
- 6 maart 2023: het college beslist om geen convenant af te sluiten met de NV Betcenter Group, voor het uitbaten van een kansspelinrichting klasse IV op de locatie Sint-Katelijnestraat 177 te Mechelen.
- 13 maart 2023: brief aan de NV Betcenter Group met mededeling weigering convenant.
- 28 april 2023: dagvaarding van de stad Mechelen door de NV Betcenter Group om te verschijnen voor de Rechtbank van Eerste

Aanleg te Antwerpen, afdeling Mechelen, zetelend in kortgeding, ter betwisting van de beslissing van 6 maart 2023.

- 30 mei 2023: ontvangst van de brief van de Raad van State van 26 mei 2023 met bijgevoegd verzoekschrift van 12 mei 2023 ten verzoeken van de NV Betcenter Group en de BV Union Maria, ter betwisting van de beslissing van 6 maart 2023.
- 6 juni 2023: dagvaarding van de stad Mechelen door de NV Betcenter Group en de BV Union Maria om te verschijnen voor de Rechtbank van Eerste Aanleg te Antwerpen, afdeling Mechelen, zetelend ten gronde, ter betwisting van de beslissing van 6 maart 2023.

Feiten en argumentatie

- Met de wet van 7 mei 2019 tot wijziging van de Kansspelwet werd in artikel 43/4 §1, vierde lid van de kansspelwet de convenantverplichting ingevoerd voor uitbatingen van vaste kansspelinrichtingen klasse IV. 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.
- Sinds 25 mei 2021 is het bijgevolg verplicht voor elke uitbater van een wedkantoor (= vergunninghouder F2, uitbater van een kansspelinrichting klasse IV) die op het moment van de inwerkingtreding van voorgaande wet reeds over een kansspelvergunning F2 (wedkantoor) beschikte, om bij de aanvraag tot verkrijgen of hernieuwen van een vergunning F2 bij de kansspelcommissie een convenant toe te voegen dat werd gesloten tussen de kansspelinrichting klasse IV en de gemeente waar die inrichting gevestigd is.
- Op 13 februari 2023 werd een aanvraag ontvangen van de NV Betcenter Group, met maatschappelijke zetel te 3500 Hasselt, Leopoldplein 16/2, met ondernemingsnummer 0877.184.856, voor het afsluiten van een convenant voor een wedkantoor aan de Sint-Katelijnestraat 177 te Mechelen, met openingsuren 10.30-22 uur. De aanvraag werd ingediend met het oog op het bekomen van een hernieuwing van de vergunning F2 bij de kansspelcommissie. Die vergunning laat de vergunninghouder toe om weddenschappen aan te nemen in de vaste kansspelinrichting klasse IV (= wedkantoor met commerciële naam Betcenter), gelegen te Sint-Katelijnestraat 177 te Mechelen.
- De NV Betcenter Group is de vergunninghouder van de kansspelinrichting klasse IV gevestigd te 2800 Mechelen, Sint-Katelijnestraat 177. Bij overeenkomst werd de uitbating van het wedkantoor overgedragen aan de BV Union Maria.
- Artikel 43/5 5° van de Kansspelwet bepaalt 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, dit 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. De wetgever

heeft hiermee een potentieel 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. Het kader waarin de specifieke nabijheidsregels worden bepaald, werd op 29 augustus 2022 door het college goedgekeurd.

- Naar aanleiding van een *in concreto* onderzoek van de plaatsgesteldheid van de vestigingslocatie, nl. Sint-Katelijnestraat 177 besliste het college op 6 maart 2023 om geen convenant af te sluiten met de NV Betcenter Group, omdat er zich in de nabijheid van het wedkantoor twee gevoelige plaatsen en instellingen bevinden. Op 13 maart 2023 werd deze weigering meegedeeld aan de NV Betcenter Group, met vermelding van het resultaat van het onderzoek van de plaatsgesteldheid.
- Op 28 april 2023 werd de stad Mechelen gedagvaard door de NV Betcenter Group om te verschijnen voor de Rechtbank van Eerste Aanleg te Antwerpen, afdeling Mechelen, zetelend in kortgeding, ter betwisting van de beslissing van 6 maart 2023.
- Op 30 mei 2023 ontving de stad Mechelen een brief van de Raad van State van 26 mei 2023 met bijgevoegd verzoekschrift van 12 mei 2023 ten verzoeken van de NV Betcenter Group en de BV Union Maria, eveneens ter betwisting van de beslissing van 6 maart 2023.
- Op 6 juni 2023 werd de stad Mechelen gedagvaard door de NV Betcenter Group en de BV Union Maria om te verschijnen voor de Rechtbank van Eerste Aanleg te Antwerpen, afdeling Mechelen, zetelend ten gronde opnieuw ter betwisting van de beslissing van 6 maart 2023.
- Reeds naar aanleiding van de voormelde dagvaarding in kort geding, uitgebracht door de NV Betcenter Group, blijkt dat er aanleiding toe bestaat om de beoordeling van de plaatsgesteldheid van de vestigingslocatie aan een nieuw onderzoek te onderwerpen, onder meer omdat de dagvaarding feitelijke onjuistheden bevat.
- Bij deze nieuwe beoordeling stipt het college vooreerst aan dat het collegebesluit van 29 augustus 2022 een aantal niet-bindende richtlijnen bevat voor de beoordeling van de nabijheid van de in de kansspelwet bedoelde inrichtingen. Een gemeente mag immers bij wijze van voor zichzelf geldende richtlijn in het algemeen nader bepalen door welke principes zij zinnens is zich te zullen laten leiden bij de uitoefening van de haar door de wet toegekende appreciatiebevoegdheid; een dergelijke gedragslijn kan bijdragen tot een eenvormige toepassing van de discretionaire bevoegdheid (RvS 5 maart 2002, nr. 104.314, nv Meesy's). In overeenstemming met de voorschriften van de wet, de rechtspraak van de Raad van State en de beslissing van de gemeenteraad van 27 juni 2022 geschiedt de beoordeling in elk dossier alleszins wel steeds afzonderlijk op basis van een onderzoek *in concreto*.
- Verder stelt het college vast dat de wettelijke grondslag voor de beoordeling de volgende is:

- Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2019 ‘tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij’ is uitdrukkelijk aangegeven dat de gemeenten bij de beoordeling van de door de wet aangereikte criteria beschikken over een discretionaire bevoegdheid (*Parl.St.* Kamer 2018-2019, nr. 54 3327/5, 7).
- In diezelfde parlementaire voorbereiding is aangegeven dat de gemeente bij de beoordeling van een aanvraag tot convenant voor een kansspelinrichting klasse IV niet is beperkt tot een beoordeling in het licht van de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, maar onder meer ook plaatsen waar erediensten worden gehouden en gevangenen bij de beoordeling moet betrekken (*Parl.St.* Kamer 2018-2019, nr. 54 3327/1, 12: ‘In eerste instantie bepaalt het dat de uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV moet geschieden krachtens een convenant dat wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater. Dat convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd, inzonderheid rekening houdend met de onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden of gevangenen. Dat convenant bepaalt ook de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren en de openings- en sluitingsdagen van de kansspelinrichtingen klasse IV en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt’).
- Het Grondwettelijk Hof heeft bevestigd dat wat de kansspelinrichtingen klasse IV betreft, de nabijheid van een plaats waar erediensten worden gehouden of een gevangenis niet voorkomt als een wettelijke verbodsbepaling, maar als onderdeel van de concrete beoordelingsbevoegdheid van de gemeente (GwH. 9 december 2021, nr. 177/2021, B.28.3).
- Naar aanleiding van een bijkomend *in concreto* onderzoek van de plaatsgesteldheid van de beoogde vestigingslocatie, met name Sint-Katelijnestraat 177, stelt het college het volgende vast:
 - Plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht
 - ° De kansspelinrichting is gevestigd op de hoek van de Sint-Katelijnestraat met de Vesten (Guido Gezellelaan en E. Tinellaan) en in de onmiddellijke nabijheid van twee bushaltes van De Lijn (een vijftigtal meter vóór de inrichting, op de Guido Gezellelaan) die door veel scholieren worden gebruikt om zich naar de secundaire scholen in het Mechelse stadscentrum te begeven. Dit wordt ook bevestigd in het verslag van vaststellingen ter plaatse van de dienst Economie van 12 juni 2023. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat bushaltes in aanmerking kunnen worden genomen als een ‘plaats waar vooral jongeren samenkomen’ in de zin van de Kansspelwet (RvS 4 november 2010, nr. 208.670, bvba Slots). Het college is van oordeel dat dit *in concreto* het geval is.

- ° De Sint-Katelijnestraat en de Vesten (die thans zijn heraangelegd met het oog op een verhoogde ruimte voor voetgangers en fietsers) vormen een belangrijke toegangsweg voor scholieren. Met name is de Sint-Katelijnestraat vanuit het noorden de belangrijkste invalsweg om een aantal scholen, waaronder de TSM Scholen Mechelen, te bereiken. Uit het verslag van vaststellingen ter plaatse van de dienst Economie van 12 juni 2023 blijkt dat inderdaad heel wat schoolgaande jongeren het kruispunt van de Sint-Katelijnestraat met de Guido Gezellelaan en de E. Tinellaan (te voet en met de fiets) passeren op weg van en naar school. In dat opzicht vormt het kruispunt ontegensprekelijk een plaats waar veel jongeren samenkomen.
- ° Op ongeveer 120 meter afstand van de kansspelinrichting bevindt zich het voetbalpleintje (kunstgrasveld) aan de Guido Gezellelaan. In tegenstelling tot wat in de inleidende dagvaarding van de NV Betcenter Group is gesteld, is dit voetbalpleintje wel degelijk nog in gebruik. Uit het verslag van vaststellingen ter plaatse van de dienst Economie van 12 juni 2023 blijkt dat op Google ten onrechte stond aangegeven ‘permanent gesloten’, maar dit strookt niet met de werkelijkheid (de stad Mechelen heeft dit pleintje nooit gesloten) en aan Google is gevraagd om deze vermelding te verwijderen. Mede aan de hand van vaststellingen en fotografisch materiaal, heeft de dienst Economie vastgesteld dat het voetbalpleintje wel degelijk wordt gebruikt. Er wordt door jongeren gevoetbald, en op 2 mei 2023 werden verschillende jongeren aangetroffen die er tijdens de lunchpauze gaan fietsen. Dit voetbalveld bevindt zich in de onmiddellijke nabijheid van de kansspelinrichting.
- ° Op ongeveer 125 meter afstand van de kansspelinrichting (aan de Nokerstraat 4, een zijstraat van de Sint-Katelijnestraat) bevindt zich ‘De Griffioen’ (Jeugdzorg Emmaüs), een huis voor begeleiding van jongeren en hun ouders in Mechelen. De Griffioen biedt tijdelijke huisvesting voor (13) jongeren die omwille van een moeilijke thuissituatie tijdelijk niet thuis kunnen wonen, en richt zich op jongeren tussen 12 en 25 jaar. Het gaat om kwetsbare jongeren.
- ° Op 300 meter van de kansspelinrichting (aan het Sint-Katelijnekerkhof 4) bevindt zich scouts Sint-Katrom, met onder meer de Jojo’s (11 tot 14 jaar), De Givers (14 tot 17 jaar) en de Jins (17 en 18 jaar). De activiteiten situeren zich buiten de schooluren en voornamelijk in de weekends.
- ° In het verslag van vaststellingen ter plaatse van de dienst Economie van 12 juni 2023 wordt ook melding gemaakt van de vestiging van IDEWE aan de Sint-Katelijnestraat 154, aan de overzijde van de kansspelinrichting. Ofschoon IDEWE ook werkt met jongeren en rond verslavingsproblematieken, is het college van oordeel dat er onvoldoende concrete aanwijzingen zijn dat deze vestiging beantwoordt aan de beschermende doelstellingen van de wetgever. Zij wordt dan ook buiten beschouwing gelaten.
- Onderwijsinstellingen:

- ° TSM (Technische Scholen Mechelen, 2^{de} en 3^{de} graad) aan het Jef Denynplein 2 te Mechelen bevindt zich op 550 meter en op 7 minuten wandelafstand.
- ° In het verslag van vaststellingen ter plaatse van de dienst Economie van 12 juni 2023 wordt ook melding gemaakt van de Campus Stassart (Wollemarkt 36) en het Scheppersinstituut (Melaan 16). Het college is van oordeel dat deze onderwijsinstellingen voor secundair onderwijs zich *an sich* op te verre afstand van de kansspelinrichting bevinden (respectievelijk 650 meter en 750 meter) om als dusdanig in rekening te worden genomen. Het college houdt, zoals hierboven is uiteengezet, wel rekening met de vaststelling dat heel wat leerlingen secundair onderwijs, mogelijk ook van deze scholen, de route via de Sint-Katelijnestraat en dus voorbij de kansspelinrichting, gebruiken voor de verplaatsing van een naar school.
- Plaatsen waar erediensten worden gehouden:
 - ° De Sint-Katelijnekerk (Sint-Catharinakerk) aan de Sint-Katelijnestraat 78 (Sint-Katelijnekerkhof) te Mechelen bevindt zich op 280 meter en op 4 minuten wandelafstand van de kansspelinrichting. Er worden erediensten voor de Chaldeeuwse gemeenschap gehouden; er worden ook huwelijken gevierd en uitvaarten gehouden.
 - ° De Begijnhofkerk aan de Nonnenstraat 28 te Mechelen bevindt zich op 350 meter en op 5 minuten wandelafstand van de kansspelinrichting.
- De nabijheid van deze locaties is op zich voldoende om het convenant te weigeren, in toepassing van artikel 43/5 5° van de Kansspelwet, aangezien het vermelden van de concrete afstand volstaat om te gewagen van de aantrekkingskracht die de kansspelinrichting uitoefent op scholieren en jongeren. Dit werd in het verleden reeds bevestigd door de Raad van State (zie arrest RvS, nr. 208.789 van 9 november 2010). Vanwege de nagestreefde sociale bescherming van jongeren betreft de aangevraagde vestigingsplaats aldus een ongeschikte locatie gezien de kansspelwet uitdrukkelijk verbiedt dat kansspelinrichtingen gelegen zijn in de buurt van onderwijsinstellingen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, en plaatsen waar erediensten worden gehouden. Gelet op voorgaande beslist het college van burgemeester en schepenen om het afsluiten van een convenant met de aanvrager te weigeren.

Juridische grond

- Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichting en de bescherming van de spelers: artikel 43/4, §1, 4^{de} alinea en 43/5 5° en 6°.
- Besluit van 27 juni 2022 van de gemeenteraad betreffende de delegatie aan het college van burgemeester en schepenen van de bevoegdheid tot het afsluiten van convenanten voor wedkantoren, uitgezonderd de mogelijkheid tot het afwijken van de nabijheidsregels.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. Als eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 43/4 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 motiveringsplicht, van het vertrouwensbeginsel, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het onpartijdigheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat de gemeenteraad van de stad Mechelen op 27 juni 2022 een modelconvenant heeft goedgekeurd en tegelijk de bevoegdheid tot het sluiten van convenanten heeft gedelegeerd aan het college van burgemeester en schepenen. In het modelconvenant is echter geen sprake van de mogelijkheid, zoals uitdrukkelijk voorzien in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, om een afwijking toe te staan op de prohibitieve nabijheid. Vervolgens heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen op 29 augustus 2022 een beoordelingskader aangenomen waarin wordt gesteld dat het college de afwijkingsmogelijkheid nooit zal onderzoeken. De verzoekende partij meent dat “dergelijke algemene uitsluiting van de afwijkingsmogelijkheid in[druist] [...] tegen de Grondwet, de kansspelwet en de beginselen van behoorlijk bestuur” en dat de bestreden beslissing die “zonder enig onderzoek *in concreto* is aangenomen op basis van het onwettig kader, [...] *ipso facto* onwettig [is]”. Daarenboven zou de aan het college van burgemeester en schepenen gegeven (onwettige) delegatie ook meebrengen dat elke aanvraag tot het sluiten van een convenant met vooringenomenheid wordt behandeld aangezien de wettelijk voorziene afwijkingsmogelijkheid niet mag worden toegepast.

5. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat de gemeenteraad in dit geval geen kennis heeft genomen van de aanvraag tot het

sluiten van een convenant zodat er ook geen sprake kan zijn van een impliciete beslissing van dit orgaan om de afwijkingsmogelijkheid niet toe te passen, dat uit de voorbereiding van het delegatiebesluit van 27 juni 2022 blijkt dat de gemeenteraad niet wenste dat gebruik zou worden gemaakt van de in de kansspelwet voorziene afwijkingsmogelijkheid en dat de gemeenteraad met het modelconvenant de beleidslijn heeft bepaald om geen afwijkingen op de prohibitieve nabijheid toe te staan. Voorts benadrukt zij dat de gemeenteraad zijn volledige bevoegdheid inzake het sluiten van convenanten heeft gedelegeerd. Wat betreft het beweerd behoud van de bevoegdheid van de gemeenteraad om op gemotiveerde wijze van het nabijheidsverbod af te wijken, merkt de verzoekende partij op dat dergelijke mogelijkheid van een “intern beroep” haar nooit is meegedeeld en stelt zij dat de verwerende partij door het achterwege houden van “zeer belangrijke informatie” het zorgvuldigheidsbeginsel en het *fair play*-beginsel heeft geschonden.

Beoordeling

6. Het middel steunt in wezen op het uitgangspunt dat de delegatie van bevoegdheid aan het college van burgemeester en schepenen, verleend bij besluit van de gemeenteraad van de stad Mechelen van 27 juni 2022 om “individuele convenanten per wedkantoor af te sluiten [...] op basis van het goedgekeurde modelconvenant” onwettig is omdat de toepassing van de in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet voorziene afwijkingsmogelijkheid werd uitgesloten.

7. De bestreden weigeringsbeslissing is op decisieve wijze gestoeld op een *in concreto* onderzoek van de nabijheid van het wedkantoor waarbij onder meer wordt vastgesteld dat er in de nabijheid een onderwijsinstelling gelegen is en verschillende plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht. De in het middel geformuleerde wettigheidskritiek die uitnodigt tot een onderzoek van de vraag of de aan het college van burgemeester en schepenen gedelegeerde beslissingsbevoegdheid om convenanten af te sluiten al dan niet de bevoegdheid omvat om afwijkingen op het nabijheidsverbod toe te staan, is niet dienend

aangezien uit de beoordeling van het derde middel zal blijken dat er, rekening houdend met het concrete voorwerp van de convenantsaanvraag, voor de gemeente hoe dan ook geen aanleiding bestond om de toepassing van de in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet voorziene afwijkingsmogelijkheid te overwegen.

8. In zoverre de verzoekende partij in haar laatste memorie de schending aanvoert van het *fair play*-beginsel, wordt aan het middel een nieuwe grondslag gegeven. De schending van dit beginsel wordt laattijdig opgeworpen en is dus niet ontvankelijk.

9. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

10. In een tweede 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 motiveringswet, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat de bestreden beslissing niet steunt op deugdelijke, afdoende en draagkrachtige motieven.

De verzoekende partij stelt dat de weigering tot het sluiten van een convenant voor de exploitatie van een wedkantoor enkel gestoeld kan worden op de ligging ervan in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en/of plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, dat daarentegen geen nabijgelegen “plaatsen waar erediensten worden gehouden” in aanmerking kunnen worden genomen en evenmin een kruispunt, bushaltes, toegangswegen, een voetbalpleintje, een huis voor de begeleiding en opvang van kwetsbare jongeren (‘De Griffioen’) of een scoutslokaal. Daarenboven is de verwerende partij uitgegaan van een foutieve opvatting van het begrip “nabijheid” door de ligging van de Technische Scholen Mechelen op een afstand van 550 meter in aanmerking

te hebben genomen als onderdeel van de prohibitieve nabijheid.

11. In haar laatste memorie beklemtoont de verzoekende partij dat de verwerende partij door een instelling die gelegen is op een afstand van 550 meter bij haar beoordeling te betrekken afwijkt van het beoordelingskader dat zij op 29 augustus 2022 zelf heeft aangenomen. Voorts wijst zij andermaal op een kansspelinrichting klasse II, gelegen op amper 200 meter van haar wedkantoor, waarvoor wel een convenant werd verkregen.

Beoordeling

12. Artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de kansspelwet kent aan de gemeente een discretionaire bevoegdheid toe die onder meer betrekking heeft op de beoordeling van de plaats waar een kansspelinrichting kan worden gevestigd. Op grond van voormelde bepaling moet de exploitatie van een vaste kansspelinrichting klasse IV immers geschieden krachtens een convenant dat “voorafgaandelijk wordt gesloten tussen de gemeente van vestiging en de uitbater” waarin wordt bepaald “waar de kansspelinrichting wordt gevestigd”, alsook waarbij “de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren, de openings- en sluitingsdagen [...] en wie het gemeentelijk toezicht waarneemt” worden vastgesteld. De beoordelingsbevoegdheid van de gemeente houdt in wezen in dat op grond van een *in concreto* 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 43/4, § 1, vierde lid, van de kansspelwet verplicht de gemeente van vestiging alleszins niet om elke aanvraag tot het sluiten van een convenant in te willigen en nog minder om aan een dergelijke aanvraag een positief gevolg te geven zonder acht te slaan op de in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van dezelfde wet bedoelde prohibitieve nabijheid die vereist dat de “de kansspelinrichting klasse IV niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, [en] plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht”.

13. 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 wettigheidsstoezicht 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.

Het feit dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen op 29 augustus 2022 een algemeen beoordelingskader heeft aangenomen waarin sprake is van een “perimeter van 500 m wandelafstand” tot de in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet bedoelde onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, doet daar geen afbreuk aan. De kansspelwet staat er immers niet aan in de weg dat de gemeente een algemeen kader aanneemt waarin de aandachtspunten kenbaar worden gemaakt die een rol zullen spelen bij de uitoefening van de haar door de wet toegekende discretionaire beoordelingsbevoegdheid in particuliere gevallen. Dergelijke gedragslijn mag evenwel niet het karakter aannemen van een stringente en absoluut bindende regel waardoor de inhoud en de strekking van de te nemen beslissing in een individueel geval rechtstreeks voortvloeit uit de dwingende toepassing van de algemene beleidslijn, zonder acht te slaan op de concrete gegevens van de zaak. Bijgevolg mag de perimeter van 500 meter waarvan gewag wordt gemaakt in het beoordelingskader van 29 augustus 2022 niet opgevat worden als een dwingende afstandsregel waardoor het college van burgemeester en schepenen gebonden is.

14. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de onderwijsinstelling “TSM (Technische Scholen Mechelen, 2^{de} en 3^{de} graad) aan het Jef Denynplein 2”, gelegen op een afstand van “550 meter en op 7 minuten wandelafstand”, volgens

de verwerende partij behoort tot de prohibitieve nabijheid van het wedkantoor.

De verzoekende partij betwist de kwalificatie van deze inrichting als onderwijsinstelling in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet niet. Zoals in randnummer 13 reeds werd aangegeven, heeft het beoordelingskader van 29 augustus 2022 geen normatieve draagwijdte en heeft het college van burgemeester en schepenen geen manifest foutieve invulling gegeven aan het begrip “nabijheid” door een onderwijsinstelling op een afstand van 550 meter van het wedkantoor bij haar beoordeling te betrekken.

De omstandigheid dat in dezelfde buurt reeds jarenlang een speelautomatenhal gevestigd is, waarvoor wel een convenant werd gesloten, leidt niet tot een andere conclusie. Die feitelijke omstandigheid brengt immers niet mee dat het begrip ‘nabijheid’ in voorliggende zaak foutief werd opgevat. Voor het overige voert het middel geen schending aan van het gelijkheidsbeginsel.

15. Bovendien wordt in de bestreden beslissing gewezen op de ligging op “ongeveer 125 meter afstand” van ‘De Griffioen’ (jeugdzorg Emmaüs) dat tijdelijke huisvesting biedt voor “jongeren die omwille van een moeilijke thuissituatie tijdelijk niet thuis kunnen wonen, en [zich] richt op jongeren tussen 12 en 25 jaar”. Met haar kritiek dat ‘De Griffioen’ slechts een klein onderdeel is van het gebouwencomplex ‘De Noker’ waar ook de administratieve diensten van verschillende Mechelse ziekenhuizen gevestigd zijn, ontkracht de verzoekende partij niet dat ‘De Griffioen’ een bijzonder hulpaanbod is van jeugdzorg Emmaüs te Mechelen dat verblijfsmogelijkheden ter beschikking stelt voor kwetsbare jongeren tussen 12 en 25 jaar. Aldus vormt ‘De Griffioen’ een plaats waar een categorie van personen samenkomt of verblijft die de wetgever specifiek heeft willen beschermen tegen de verlokkingen van wedkantoren. In de mate de verzoekende partij argumenteert dat de werkelijke afstand tussen de vestigingsplaats van het wedkantoor en ‘De Griffioen’ 160 meter bedraagt in plaats van 125 meter, wordt vastgesteld dat ook instellingen die gelegen zijn op een afstand tot 160 meter behoren tot de onmiddellijke nabijheid. Bovendien wordt daarmee geen onzorgvuldigheid aangetoond aangezien de verwerende partij de afstand bij benadering heeft omschreven als “ongeveer 125 meter”.

16. De ligging van het wedkantoor in de nabijheid van een onderwijsinstelling en een plaats die vooral door jongeren wordt bezocht, volstaat om het sluiten van het gevraagde convenant te weigeren. In die omstandigheden is het niet nodig ook de kritiek op het motief aangaande de nabijheid van een aantal andere plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, met name van twee bushaltes van ‘De Lijn’ die “door veel scholieren worden gebruikt om zich naar de secundaire scholen in het Mechelse stadscentrum te begeven”, van “een belangrijke toegangsweg voor scholieren”, van een “voetbalpleintje (kunstgrasveld) aan de Guido Gezellelaan” en van een scoutslokaal te onderzoeken. Hetzelfde geldt voor de in de bestreden beslissing vermelde plaatsen waar erediensten worden gehouden. De kritiek op overvloedige weigeringsmotieven kan immers niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

17. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

18. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel en van de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij betoogt dat zelfs in geval het wedkantoor gelegen zou zijn in de nabijheid van één van de in de bestreden beslissing opgesomde instellingen, de verwerende partij had moeten onderzoeken of een afwijking op de prohibitieve nabijheidsregels kon worden toegestaan.

Beoordeling

19. Uit artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet vloeit voort dat een kansspelinrichting klasse IV niet mag worden gevestigd in de

nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht “behoudens met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan”.

20. In arrest nr. 177/2021 van 9 december 2021 is het Grondwettelijk Hof ertoe gebracht te onderzoeken of de verplichting om met de gemeente een convenant te sluiten voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV en het principiële verbod om zich te vestigen in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, evenredig zijn met de doelstelling van de kansspelwet om de sociale risico's in verband met de ligging van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV te beperken en de spelers te beschermen. In dit verband heeft het Grondwettelijk Hof onder meer het volgende overwogen:

“Evenzo maakt de aan de gemeente toegekende afwijkingsmogelijkheid het haar eveneens mogelijk rekening te houden met de concrete lokale omstandigheden, alsook met de voorwaarden waarin in het met de inrichting gesloten convenant is voorzien :

« 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 » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14).”

21. Daargelaten de vraag of artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet het betrokken gemeentebestuur al dan niet verplicht tot een systematisch onderzoek van de mogelijkheid om, ondanks de ligging van het wedkantoor in de nabijheid van de onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, toch een convenant af te sluiten voor de exploitatie ervan, volstaat *in casu* de vaststelling dat de aanvraag van de verzoekende partij betrekking heeft op een wedkantoor dat geopend zou zijn van 10.30 uur tot 22.00 uur en dat er door de aanvrager geen bijzondere

beschermingsmaatregelen werden voorgesteld ten aanzien van bepaalde categorieën van spelers, zodat er voor de verwerende partij in elk geval geen directe aanleiding bestond om een afwijking te overwegen voor een wedkantoor dat geopend zou zijn op een ogenblik dat scholieren en jongeren de omgeving frequenteren.

22. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

23. Een vierde middel wordt ontleend aan de schending van het onpartijdigheidsbeginsel, van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet.

De verzoekende partij stelt dat beslissingen die genomen worden “vanuit of op basis van een principiële stellingname om geen wedkantoren toe te laten” blijk geven van vooringenomenheid. In dit verband verwijst zij naar het schriftelijk antwoord van een schepen van de stad Mechelen op een mondelinge vraag van de gemeenteraad waaruit de “werkelijke intentie” van de verwerende partij blijkt “wat betreft de aanwezigheid van wedkantoren op haar grondgebied”.

24. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat sinds de wijziging van de kansspelwet in 2019 elke convenantsaanvraag voor het exploiteren van een wedkantoor op het grondgebied van de stad Mechelen werd geweigerd. Samen met de uitlatingen van een schepen van de stad Mechelen gaat het volgens de verzoekende partij om “duidelijke en concrete aanwijzingen [...] van [...] vooringenomenheid”.

Beoordeling

25. Zoals blijkt uit de beoordeling van het tweede middel is de

weigering om het convenant te sluiten gestoeld op een *in concreto* onderzoek van de nabijheid van het wedkantoor waarbij wordt vastgesteld dat de inrichting gelegen is in de nabijheid van onder meer een onderwijsinstelling (Technische Scholen Mechelen) en van een plaats die vooral door jongeren wordt bezocht ('De Griffioen').

Uit die vaststelling volgt dat de kritiek van de verzoekende partij dat de bestreden beslissing de loutere toepassing vormt van een algemeen beleidskader dat ertoe strekt om te allen prijze wedkantoren op het grondgebied van de stad Mechelen te weren, feitelijke grondslag mist.

26. Het vierde 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 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijf juni 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