

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.560 van 12 juni 2025
in de zaak A. 239.107/VII-42.036**

In zake : 1. de BV AGUIRADA
 2. de NV BETCENTER GROUP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Alexei Loubkine en Luc Wynant
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 221
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD GENK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Philippe Dreesen en Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 mei 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Genk van 14 februari 2023 om geen convenant te sluiten voor het verder exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, op het adres Zaveldriesstraat 49 te Genk.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wendy Depester heeft op 28 november 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 maart 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurent Generet, die *loco* advocaten Alexei Loubkine en Luc Wynant verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Philippe Dreesen, 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 tweede verzoekende partij beschikt over een kansspelvergunning, geldig tot 19 maart 2023, voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV op het adres Zaveldriesstraat 49 te Genk. De feitelijke exploitatie van de betrokken inrichting is op grond van een overeenkomst in handen gegeven van de eerste verzoekende partij.

3.2. Op 16 november 2022 richt de tweede 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).

3.3. Bij besluit van 14 februari 2023 weigert de gemeenteraad van de stad Genk om voor de exploitatie van het wedkantoor een convenant te sluiten.

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

“De heer [...] heeft een aanvraag ingediend om een hernieuwing van de vergunning F2 te bekomen van de kansspelcommissie om een wedkantoor, kansspelinrichting klasse IV te exploiteren, gelegen te Zaveldriesstraat 49 te 3600 Genk.

Het Veiligheidshuis en dienst Gebiedsgerichte Werking geven negatief advies: in het kader van het Genkse drugbeleidsplan streven we naar een evenwichtige aanpak, waarbij we vanuit verschillende invalshoeken de problematiek rond middelengebruik en ook gedragsverslaving (zoals onder andere gokken en gamen) benaderen. Zowel vanuit preventie, hulpverlening als repressie, trachten we het aantal gokmogelijkheden eerder te beperken. In onze stad is er een overaanbod aan gokmogelijkheden, zeker in vergelijking met andere steden en gemeenten. Vandaar dat we eerder een uitdoofbeleid adviseren.

Dienst Omgevingsvergunning & Cel Handhaving geven gunstig advies.

Er werd advies opgevraagd bij de Brandweer maar niet ontvangen.

Politie Carma maakt haar advies zelf over aan de kansspelcommissie.

Het advies van de dienst Gebiedsgerichte Werking luidt: ‘Zowel in de wijk Zwartberg-Zuid, Hoevenzavel/Heideblook en Nieuw-Driehoeven (net aan de andere kant van de Guillaume Lambertlaan), liggen heel wat woningen (appartementen, duplexen en huizen) van de sociale huisvestingsmaatschappij Nieuw Dak. Dit geeft aan dat er in deze wijken ook heel wat mensen wonen met bepaalde kwetsbaarheden.’

Het advies van Stebo Genk luidt: ‘Binnen een straal van 1 km van Zaveldriesstraat 49 bevinden zich enkele buurten waar meer sociaal/financieel kwetsbare huishoudens wonen: Nieuw-Driehoeven, Zwartberg-Zuid en Nieuwe Kempen (regio Koning Boudewijnlaan)’.

Conform de wet behoort de beslissing om al dan niet dergelijke convenanten af te sluiten tot de discretionaire bevoegdheid van de gemeente.

Artikel 43/5, 5° van de wet van 7 mei 1999 bepaalt ondubbelzinnig dat de aanvrager ervoor moet 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.

In de parlementaire voorbereidingen staat verder nog te lezen: ‘Dat convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd, inzonderheid rekening houdend met onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden of gevangenissen.’ Hieruit blijkt dat de concrete omstandigheden

die een weigering om een convenant te sluiten kunnen verantwoorden, niet beperkt zijn tot die inrichtingen die uitdrukkelijk vermeld staan in artikel 43/5, 5° van de wet. Het Grondwettelijk Hof heeft dit nog bevestigd in het arrest nr. 177/2021 van 9 december 2021.

De wetgever heeft de gemeente de mogelijkheid gegeven om per concreet dossier na te gaan of de voorgestelde locatie al dan niet in de nabijheid van kwetsbare inrichtingen gelegen is. Die bepalingen strekken er in het bijzonder toe de sociale risico's in verband met de ligging van de vaste kansspelinrichtingen klasse IV te beperken en de spelers te beschermen.

In het kader van een concreet individueel dossier is het nabijheidsonderzoek een belangrijk en zelfs determinerend motief in de afweging van de gemeente om al dan niet een convenant af te sluiten.

De door Betcenter nv voorgestelde vestigingsplaats bevindt zich op het adres Zaveldriesstraat 49, 3600 Genk. Deze vestigingsplaats bevindt zich in de nabijheid van tal van kwetsbare inrichtingen. Elke besproken locatie wordt opgenomen in een omgevingsplan als bijlage. Zij zijn elk gelegen binnen een straal van 1 km vanaf de voorgestelde vestigingsplaats. De hierna aangeduide afstandsmaten betreft de afstand in vogelvlucht.

Na concreet onderzoek blijkt dat de locatie zich in de nabijheid van diverse onderwijsinstellingen bevindt.

Buso De Wissel (Arbeidsstraat 66) is gelegen op 250m. Dit betreft een school voor buitengewoon secundair onderwijs. Die nabije ligging hiervan volstaat op zich reeds om het sluiten van de convenant te weigeren. Volgens de aanvrager is deze school gelegen op een wandelafstand van 700m, wat voldoende verwijderd zou zijn en waardoor van rechtstreekse zichtbaarheid geen sprake zou zijn. Dit standpunt kan niet gevolgd worden. Vanuit de school vergt het slechts een minimale inspanning om het wedkantoor te bereiken. Gelet op de spoorweg noordelijk van de school begeven de scholieren zich in principe in eerste instantie in de richting van het wedkantoor aan de Zaveldries. Ofwel in de richting het kruispunt Tronkstraat/Arbeidsstraat ofwel in de richting het kruispunt Zonnebloemstraat/Zaveldries. De kansspelinrichting ligt dan op respectievelijk 200m en minder dan 100m. De Zaveldries fungeert ook als verbindingsweg tussen de Hoevenzavellaan en Guillaume Lambertlaan, zodat een groot aantal scholieren het wedkantoor passeert.

Bovendien is het wedkantoor nog gelegen in de nabijheid van Vrije basisschool Driehoeven (Driehoevenstraat 82) op ca. 470m en van de Kleuterwiskool De Ballon (Gouverneur Alex Galopinstraat 13) op ca. 400m. De nabije ligging hiervan volstaat op zich reeds om het sluiten van de convenant te weigeren. De aanvrager lijkt eraan voorbij te gaan dat deze ook onderwijsinstellingen in de zin van artikel 53/5, eerste lid, punt 5 van de Kansspelwet uitmaken.

De voorgestelde locatie bevindt zich in de nabijheid van COVIDA 'Drie Linden', een zorgcentrum dat dag-, woon- en individuele ondersteuning aanbiedt aan volwassenen met een (verstandelijke) beperking. Deze instelling is op ca. 230m gelegen. Deze zorginstelling valt te beschouwen als een ziekenhuis in de zin van artikel 53/5, eerste lid, punt 5 van de Kansspelwet. Deze overweging op zich volstaat om het sluiten van de convenant te weigeren. In elk geval zijn personen met een verstandelijke

beperking (minder zelfcontrole, minder kennis over verslaving, moeite om gevolgen te overzien, ...) in het bijzonder kwetsbaar voor de sociale gevolgen van gokken. Dit volstaat op zichzelf om te weigeren om een convenant aan te gaan.

De voorgestelde locatie bevindt zich in de nabijheid van plaatsen waar regelmatig erediensten worden gehouden. De evangelische Christengemeenschap Zwartberg (Arbeidsstraat 56) ligt op ca. 400m van de voorgestelde vestigingsplaats. De Parochie van de Heilige Barbara (Gouverneur Alex Galopinstraat 21) ligt op ca. 450m. De Oekraïense orthodoxe kerk (Hulshagenstraat 69) op ca. 1.000m. De nabije ligging van deze instellingen volstaat elk afzonderlijk om het sluiten van de convenant te weigeren.

De voorgestelde locatie bevindt zich in de nabijheid van plaatsen die vooral door jongeren bezocht worden:

- We for Them (Gouverneur Alex Galopinstraat 13) is gevestigd op een afstand van ca. 500m. Deze instelling voorziet in een leerbegeleidingswerking, waarbij jongeren (in bachelor- en masteropleiding) huiswerkbegeleiding aanbieden aan andere jongeren (lager onderwijs). Daarnaast biedt zij gratis bokslessen aan voor kwetsbare jongeren vanaf 14 jaar.
- Buurthuis Gigos (Nieuwe Kempen 52) is op ca. 950m gelegen. Deze organisatie houdt zich bezig met jeugdwelzijnswerk om kwetsbare jongeren ontwikkelingskansen aan te bieden.

De nabijheid van elk van de hiervoor genoemde plaatsen volstaat op zich om het sluiten van de convenant te weigeren.

Daarnaast kunnen ook motieven die verwijzen naar de hoge concentratie aan sociaal en economisch zwakken in de gemeente, het lage gemiddelde inkomen, de hoge concentratie aan werklozen e.d. in aanmerking genomen worden bij het oordeel om al dan niet een convenant af te sluiten (RvS nr. 100.398, 26 oktober 2001). Gokken kan schulden en financiële problemen veroorzaken. Het brengt mensen tot armoede en leidt tot gezondheids- en sociale problemen.

Uit de resultaten van de bevraging van de stadsmonitor m.b.t. het thema 'armoede' voor Centrumstad Genk blijkt dat de armoedecijfers in Genk boven het gemiddelde liggen. Zo heeft 16,8% van de Genkse bevolking betalingsmoeilijkheden tegenover een gemiddelde van 14,9% van het totaal centrumsteden. Gelet op de socio-economische achterstelling is het bijgevolg niet wenselijk om een wedkantoor toe te laten op de voorgestelde locatie.

De voorgestelde locatie bevindt zich in de nabijheid van organisaties die zich direct of indirect inzetten voor sociaal en economisch zwakken:

- COVIDA 'Drie Linden', een zorgcentrum dat dag-, woon- en individuele ondersteuning aanbiedt aan volwassenen met een (verstandelijke) beperking. Deze instelling is op ca. 230m gelegen;
- We for Them (Gouverneur Alex Galopinstraat 13) is gevestigd op een afstand van ca. 500m. Deze instelling voorziet in een leerbegeleidingswerking, waarbij jongeren (in bachelor- en masteropleiding) huiswerkbegeleiding aanbieden aan andere jongeren (lager onderwijs). Daarnaast biedt zij gratis bokslessen aan voor kwetsbare jongeren vanaf

14 jaar. Zij organiseert ook activiteiten voor vrouwen met een kwetsbare achtergrond;

- Buurthuis Gigos (Nieuwe Kempen 52) is op ca. 950m gelegen. Deze organisatie houdt zich bezig met jeugdwelzijnswerk om kwetsbare jongeren ontwikkelingskansen aan te bieden.

- Zoals uit het advies van de dienst Gebiedsgerichte Werking blijkt, liggen zowel in de wijk Zwartberg-Zuid, Hoevenzavel/Heidebloek en Nieuw-Driehoeven (net aan de andere kant van de Guillaume Lambertlaan), heel wat woningen (appartementen, duplexen en huizen) van de sociale huisvestingsmaatschappij Nieuw Dak. Dit geeft aan dat er in deze wijken ook heel wat mensen wonen met bepaalde kwetsbaarheden;

- Luidens het advies van Stebo Genk bevinden zich binnen een straal van 1 km van Zaveldriesstraat 49 enkele buurten waar meer sociaal/financieel kwetsbare huishoudens wonen: Nieuw-Driehoeven, Zwartberg-Zuid en Nieuwe Kempen (regio Koning Boudewijnlaan).

De nabijheid van elk van de hiervoor genoemde plaatsen volstaat op zich om het sluiten van de convenant te weigeren.

In diens aanvraag haalt de aanvrager nog aan dat zij sinds 1 oktober 2022 wettelijk verplicht is in haar wedkantoren elke klant aan een toegangscontrole te onderwerpen, zogenaamde EPIS-controle. Hierdoor zouden noch minderjarige, noch klanten op de EPIS-lijst het wedkantoor kunnen betreden. Deze verplichte controle doet geen afbreuk aan de discretionaire bevoegdheid om al dan niet een convenant af te sluiten die de Kansspelwet aan de gemeenten toekent. Alhoewel de wetgever de verplichte EPIS-controle ingevoerd heeft, blijven de prohibitieve nabijheidscriteria overeind. Bovendien biedt de EPIS-controle enkel bescherming aan minderjarige jongeren, terwijl het wedkantoor ook aantrek zal uitoefenen op de meerderjarige leerlingen van Buso de Wissel alsook de jongeren die We for Them en/of Buurthuis Gigos bezoeken. De weigering van de convenant op basis nabije ligging van inrichtingen die zich inzetten voor kwetsbare personen heeft een preventief oogmerk om te vermijden dat die personen op de EPIS-lijst terecht komen. De EPIS-controle kan dit niet verhinderen. Dergelijke controle verhindert evenmin dat de rust en sereniteit gerespecteerd blijven rondom de plaatsen waar erediensten gehouden worden.

Verder heeft de aanvrager nog verzocht om gehoord te worden naar aanleiding van zijn aanvraag. De hoorplicht is niet toepasselijk. Het staat de kandidaat-exploitant immers vrij om met het oog op de inwilliging van zijn aanvraag de informatie en toelichting die zij nodig acht, bij te brengen. De stad heeft de aanvrager vervolgens uitgenodigd voor een informeel overleg, waarbij vanuit de stad de burgemeester, de jurist van dienst handhaving, het diensthoofd handel en diensten, alsook de advocaat van stad Genk aanwezig waren. Hierin werden geen elementen naar voren gebracht die aanleiding kunnen geven tot de sluiting van een convenant. De aanvrager gaat ervan uit dat het stadsbestuur convenanten structureel zou weigeren, wat niet het geval is. Elk dossier veronderstelt een onderzoek aan de hand van de concrete lokale omstandigheden. Uit het concreet locatie onderzoek blijkt dat inrichtingen met risicofactoren in verband met gokken gelegen zijn in de nabijheid van de voorgestelde vestigingsplaats. De voorstellen tot

samenwerking rond preventie, bewustzijns campagnes en begeleiding alsook tot de verwijdering van gevelreclame (een anonieme etalage) zijn te algemeen van aard om tegemoet te komen aan de concrete risico's die verband houden met de voorgestelde vestigingsplaats.

Vanuit het Genks Drugbeleid zetten we sterk in op preventie rond middelengebruik en verslaving. Ook gokken en gamen zijn opgenomen in ons drugbeleid. Sinds een aantal jaren ligt de focus voornamelijk op gokken en de mogelijke risico's die daarmee gepaard gaan. Ons beleid voorziet een hulpaanbod voor mensen die in de problemen komen door hun gokgedrag. Eveneens wordt er door Stad Genk via politie en de afdeling Veiligheid ingezet op de handhaving van de afspraken en regels met betrekking tot gokken. Het belangrijkste instrument in het voorkomen van de ontwikkeling van een gokstoornis is een uitgewerkte, evidence-based preventie.

Hoewel gokken onder de 18 jaar verboden is, merken we via de laatste leerlingenbevraging van de VAD (Vlaams expertisecentrum alcohol en andere drugs) dat jongeren reeds op vroege leeftijd in aanraking komen met gokken. Zelfs voordat ze meerderjarig zijn.

Adolescentie is een belangrijke ontwikkelingsperiode. Problematisch gokgedrag start vaak in de (vroege) adolescentie en jonge problematische gokkers startten vaker vroeger met gokken dan hun leeftijdsgenoten die niet problematisch gokken. Verschillende risicofactoren die eerder besproken werden, zoals impulsiviteit, hyperactiviteit, gedragsproblemen en onaangepaste coping, vinden hun oorsprong in de adolescentie. Naast impulsiviteit als persoonlijkheidskenmerk, is impulsiviteit ook kenmerkend voor de adolescentie door de ongelijke rijping van de hersenstructuren, waarin de prefrontale cortex trager ontwikkelt dan de andere structuren. Dit maakt adolescenten kwetsbaar voor impulsief gokgedrag. (Shead, Derevensky & Gupta, 2010; Brezing, Derevensky & Potenza, 2010).

Wat de doelgroep jongeren betreft, hebben we binnen Genk te maken met een bovengemiddeld kwetsbare doelgroep. Dit geldt zowel voor de jongeren, als de context waarin ze opgroeien.

Waar we de algemene armoedecijfers bekijken, zien we een gelijkaardige trend. Stad Genk heeft de laatste jaren heel wat inspanningen geleverd om de cijfers naar een Vlaams gemiddelde terug te brengen. De meest recente cijfers tonen ook aan de geleverde inspanningen bijdragen aan een verbetering in de cijfers. Desalniettemin zien we de noodzaak om deze extra inspanningen minstens te blijven voortzetten.

Vandaar dat ook een negatief advies gegeven wordt voor het opstarten en/of verlengen van de uitbating van wedkantoren en gokmogelijkheden in Genk."

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens de proceshoedanigheid van de eerste verzoekende partij

4. De verwerende partij werpt op dat de eerste verzoekende partij niet over de vereiste proceshoedanigheid beschikt om onderhavig beroep tot

nietigverklaring in te stellen. De aanvraag om een convenant af te sluiten zou enkel uitgaan van de tweede verzoekende partij, zodat de vorderingsrechten met betrekking tot de eindbeslissing over die aanvraag enkel door die partij uitgeoefend kunnen worden.

5. In de memorie van wederantwoord wordt gesteld dat de eerste verzoekende partij “ook diegene [is] die aan de rechten en verplichtingen die zouden voortvloeien uit het convenant onderworpen zal zijn” en dat haar hoedanigheid manifest is als “eindverantwoordelijke voor de uitoefening van de rechten en plichten die voortvloeien uit het convenant”.

6. In de laatste memorie van de verzoekende partijen wordt benadrukt dat de eerste verzoekende partij ontegensprekelijk beschikt over een persoonlijk en rechtstreeks belang bij het beroep aangezien het bestreden besluit belet dat zij haar economische activiteit kan voortzetten en het verdwijnen van dat besluit uit de rechtsorde ertoe kan leiden dat een nieuwe beslissing over de aanvraag wordt genomen waardoor zij de exploitatie van het wedkantoor alsnog kan hervatten.

Beoordeling

7. Het wordt niet betwist dat het aan de verwerende partij gerichte verzoek om een convenant af te sluiten enkel uitgaat van de tweede verzoekende partij die in het verzoekschrift uitdrukkelijk aangeeft dat zij “voor het wedkantoor houder [is] van een op grond van de kansspelwet door de Kansspelcommissie afgeleverde F2 vergunning”.

Als aanvrager van het convenant is enkel de tweede verzoekende partij de adressaat van de rechten en plichten die voortspruiten uit de kansspelwet en de titularis van de vorderingsrechten die in verband daarmee kunnen worden uitgeoefend. Van haar kant beschikt de eerste verzoekende partij, als feitelijke exploitant van het wedkantoor, niet over de vereiste hoedanigheid, daargelaten de

vraag of zij ook persoonlijk belang heeft bij de nietigverklaring van het bestreden besluit.

8. De exceptie is gegrond.

Exceptie inzake het vereiste belang van de tweede verzoekende partij

9. Volgens de verwerende partij beschikt de tweede verzoekende partij niet over een wettig belang om de nietigverklaring van de bestreden beslissing na te streven aangezien blijkt dat zij de “ongeoorloofde” bedoeling heeft om de feitelijke exploitatie van het wedkantoor over te laten aan de eerste verzoekende partij. Meer bepaald zou artikel 4 van de kansspelwet niet toelaten om op contractuele basis een kansspelinrichting te exploiteren en artikel 26 van dezelfde wet zou de overdracht van een kansspelvergunning verbieden.

10. De verzoekende partijen repliceren dat hun onderlinge verhouding perfect wettig is en nooit op enig bezwaar is gestoten van de Kansspelcommissie. Zij opperen voorts dat geen enkele bepaling van de kansspelwet “de houder van de vergunning ertoe verplicht om de inrichting via zijn eigen aangestelden uit te baten” en dat de kansspelwet evenmin een verbod bevat om de inrichting te exploiteren “middels een daartoe met de uitbating aangestelde derde, onder de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder”.

Beoordeling

11. De tweede verzoekende partij heeft een aanvraag tot het sluiten van een convenant ingediend die met het bestreden besluit werd geweigerd. Als aanvrager van het convenant beschikt de tweede verzoekende partij ontegenzegglijk over een persoonlijk belang om die weigeringsbeslissing in rechte te bestrijden. Bij de beoordeling van het geoorloofd karakter van dit belang bestaat er geen aanleiding om te anticiperen op de wijze waarop de vergunning voor de exploitatie van het wedkantoor, die eventueel later door de Kansspelcommissie wordt verleend, zal worden uitgevoerd.

12. De exceptie wordt verworpen.

Conclusie

13. Het beroep is enkel ontvankelijk in hoofde van de tweede verzoekende partij. Hierna dient onder “de verzoekende partij” enkel de nv Betcenter Group te worden begrepen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

14. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 43/4, § 1, vierde lid, en 43/5 van de kansspelwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht, van de formele motiveringsplicht, van het vertrouwensbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel valt uiteen in twee onderdelen.

In een eerste onderdeel werpt de verzoekende partij op dat het bestreden besluit gebaseerd is op een principiële beslissing van de verwerende partij om elke kansspelinrichting op haar grondgebied te weigeren en in het bijzonder elke kansspelinrichting klasse IV.

In een tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de ligging van het wedkantoor wel degelijk voldoet aan de prohibitieve nabijheidsregels en dat het bestreden besluit de toets aan de door de kansspelwet vooropgestelde criteria niet doorstaat, zodat de verwerende partij ertoe gehouden

is om een convenant voor de exploitatie van het wedkantoor voor te leggen. In dit verband stelt zij dat het convenant enkel kan worden geweigerd wanneer het wedkantoor zou worden gevestigd in de nabijheid, dit is op geringe afstand, van de inrichtingen die door de wetgever limitatief opgesomd worden in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. Bij de verdere ontwikkeling van het middelonderdeel wijst de verzoekende partij op vier onderscheiden weigeringsmotieven: (i) de ligging van het wedkantoor ten opzichte van bepaalde inrichtingen, (ii) de beweerde kenmerken van de bevolking van de gemeente en het aantal wedkantoren op haar grondgebied, (iii) de risico's die aan het gokken verbonden zijn en (iv) het beleid van de gemeente tegen druggebruik en verslavingen. De verzoekende partij besluit dat geen van deze motieven deugdelijk, afdoende en draagkrachtig genoeg zijn om het bestreden besluit te verantwoorden.

15. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij, met betrekking tot het eerste middelonderdeel, dat het werkelijke “maar ongeschreven” motief voor het weigeren van het convenant bestaat uit de principiële stellingname van de verwerende partij om de vestiging van elke kansspelinrichting op haar grondgebied te weren, zodat vastgesteld moet worden dat het bestreden besluit steunt op schijnmotieven. Voorts brengt de verzoekende partij “tal van elementen”, zoals publieke verklaringen van de burgemeester en een schepen, onder de aandacht die volgens haar wijzen op vooringenomenheid. Met betrekking tot het tweede middelonderdeel laat zij gelden dat de motieven die betrekking hebben op de algemene toestand of kenmerken van de gemeente of haar algemene beleidskeuzes, geen deugdelijke motieven zijn om het convenant te weigeren. Het gaat meer bepaald om de motieven aangaande de hoge concentratie van sociaal en economisch zwakkeren, het lage gemiddelde inkomen, de hoge concentratie aan werklozen, het gevoerde drugs- en gedragsverslavingenbeleid en de nabijheid van organisaties die zich inzetten voor sociaal en economisch zwakkeren, het overaanbod aan gokmogelijkheden en de aanwezigheid van diverse “kwetsbare instellingen”.

16. De verzoekende partij haalt in haar laatste memorie een persbericht van 19 september 2023 aan waarin de burgemeester verwijst naar het

antigokbeleid van de stad Genk en het streven om de mogelijkheden tot gokken zo veel mogelijk te beperken. Inzake het tweede middelonderdeel voegt zij nog toe dat de onderwijsinstelling ‘De Wissel’ niet in de nabijheid ligt van het wedkantoor, maar op een niet geringe wandelafstand van 700 meter. Bovendien zouden de scholieren van deze onderwijsinstelling niet langs het wedkantoor moeten passeren.

Beoordeling

Eerste onderdeel

17. Zoals uit de beoordeling van het tweede middelonderdeel zal blijken, 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 (BuSo ‘De Wissel’).

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 Genk te weren, feitelijke grondslag mist.

18. Het eerste onderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

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

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

20. 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.

21. In het bestreden besluit wordt gesteld dat het wedkantoor gelegen is in de nabijheid van BuSo ‘De Wissel’, een onderwijsinstelling in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. Het desbetreffende motief luidt als volgt:

“Na concreet onderzoek blijkt dat de locatie zich in de nabijheid van diverse onderwijsinstellingen bevindt.

Buso De Wissel (Arbeidsstraat 66) is gelegen op 250m. Dit betreft een school voor buitengewoon secundair onderwijs. Die nabije ligging hiervan volstaat op zich reeds om het sluiten van de convenant te weigeren. Volgens de aanvrager is deze school gelegen op een wandelafstand van 700m, wat voldoende verwijderd zou zijn en waardoor van rechtstreekse zichtbaarheid geen sprake zou zijn. Dit standpunt kan niet gevolgd worden. Vanuit de school vergt het slechts een minimale inspanning om het wedkantoor te bereiken. Gelet op de spoorweg noordelijk van de school begeven de scholieren zich in principe in eerste instantie in de richting van het

wedkantoor aan de Zaveldries. Ofwel in de richting het kruispunt Tronkstraat/Arbeidsstraat ofwel in de richting het kruispunt Zonnebloemstraat/Zaveldries. De kansspelinrichting ligt dan op respectievelijk 200m en minder dan 100m. De Zaveldries fungeert ook als verbindingsweg tussen de Hoevenzavellaan en Guillaume Lambertlaan, zodat een groot aantal scholieren het wedkantoor passeert.”

22. De verzoekende partij betwist dat de onderwijsinstelling ‘De Wissel’, gelegen op een wandelafstand van 700 meter, behoort tot de nabijheid van het wedkantoor.

Ter zake bevat het bestreden besluit een bijzondere motivering waarin wordt uitgelegd dat, gelet de plaatselijke inrichting, de scholieren van ‘De Wissel’ op weg van en naar de onderwijsinstelling het wedkantoor heel dicht naderen of zelfs moeten passeren. Ongetwijfeld kan de betrokken onderwijsinstelling ook via andere routes bereikt worden, maar zelfs dan is het niet onredelijk om aan te nemen dat het wedkantoor een te grote aantrekkingskracht zou uitoefenen op de scholieren van ‘De Wissel’ die zich in de richting verplaatsen van het kruispunt Tronkstraat/Arbeidsstraat of van het kruispunt Zonnebloemstraat/Zaveldries. Om die reden wordt niet aangenomen dat de onderwijsinstelling ‘De Wissel’ ten onrechte wordt beschouwd als behorende tot de prohibitieve nabijheid van het wedkantoor, zoals dat begrip dient opgevat te worden volgens artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet.

23. De ligging van het wedkantoor in de nabijheid van een onderwijsinstelling volstaat om het sluiten van een convenant te weigeren. Artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet vereist immers niet dat er meerdere beschermde inrichtingen in de nabijheid van het wedkantoor gelegen moeten zijn opdat het convenant kan worden geweigerd.

In die omstandigheden is het niet nodig ook de kritiek te onderzoeken op de andere in het bestreden besluit veruitwendigde motieven inzake de nabijheid van andere onderwijsinstellingen, van een zorgcentrum voor volwassenen met een (verstandelijke) beperking, van verscheidene plaatsen waar regelmatig erediensten worden gehouden en van enkele plaatsen die vooral door

jongeren worden bezocht. Hetzelfde geldt voor de verwijzingen in de motivering van het bestreden besluit naar de “hoge concentratie aan sociaal en economisch zwakken in de gemeente”, de nabijheid van organisaties die zich direct of indirect inzetten voor sociaal-economisch zwakkeren, de risico’s op gokverslaving en de armoedegraad in de stad Genk. De kritiek op overvloedige weigeringsmotieven kan immers niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden, zelfs indien na onderzoek zou blijken dat die motieven de genomen beslissing in rechte niet kunnen verantwoorden.

24. Het tweede onderdeel is ongegrond.

Conclusie

25. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

26. Het tweede middel is ontleend aan de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel en de plicht tot zorgvuldige belangenafweging en van de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij laat gelden dat, indien aangenomen zou worden dat het wedkantoor in de nabijheid zou zijn gelegen van een instelling of een plaats die door de wetgever limitatief wordt opgesomd in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, vastgesteld moet worden dat de verwerende partij niet heeft onderzocht of ze een “met redenen omklede afwijking” op de prohibatieve nabijheidsregels kon toestaan. Volgens de verzoekende partij had de verwerende partij moeten overgaan tot een afweging tussen “enerzijds het fundamenteel recht op de vrijheid van ondernemen, van vestiging en van verrichten van diensten die ook door de Kansspelwet worden beschermd en de mate waarin

dit recht door het weigeren van de convenant wordt ingeperkt en anderzijds de andere belangen van de personen die de kansspelwet wenst te beschermen, in het bijzonder die van de jongeren, en de mate waarin zij zouden worden benadeeld indien het convenant wel zou worden afgeleverd, gebeurlijk met bijzondere voorwaarden”.

27. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat, zelfs indien de vestiging van het wedkantoor op de betrokken plaats verboden zou zijn wegens de nabijheid van beschermde instellingen en/of plaatsen, de verwerende partij had moeten onderzoeken of van het nabijheidsverbod kon worden afgeweken met toepassing van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. In voorliggend geval heeft de verwerende partij *de plano* de aanvraag afgewezen zonder de afwijkingsmogelijkheid te onderzoeken.

Beoordeling

28. 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”.

29. 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). »

30. Het bestreden besluit bevat de volgende overwegingen:

“In diens aanvraag haalt de aanvrager nog aan dat zij sinds 1 oktober 2022 wettelijk verplicht is in haar wedkantoren elke klant aan een toegangscontrole te onderwerpen, zogenaamde EPIS-controle. Hierdoor zouden noch minderjarige, noch klanten op de EPIS-lijst het wedkantoor kunnen betreden. Deze verplichte controle doet geen afbreuk aan de discretionaire bevoegdheid om al dan niet een convenant af te sluiten die de Kansspelwet aan de gemeenten toekent. Alhoewel de wetgever de verplichte EPIS-controle ingevoerd heeft, blijven de prohibatieve nabijheidscriteria overeind. Bovendien biedt de EPIS-controle enkel bescherming aan minderjarige jongeren, terwijl het wedkantoor ook aantrek zal uitoefenen op de meerderjarige leerlingen van Buso de Wissel alsook de jongeren die We for Them en/of Buurthuis Gigos bezoeken. De weigering van de convenant op basis nabije ligging van inrichtingen die zich inzetten voor kwetsbare personen heeft een preventief oogmerk om te vermijden dat die personen op de EPIS-lijst terecht komen. De EPIS-controle kan dit niet verhinderen. Dergelijke controle verhindert evenmin dat de rust en sereniteit gerespecteerd blijven rondom de plaatsen waar erediensten gehouden worden.”

31. De aangehaalde motieven tonen aan dat de verwerende partij wel degelijk heeft onderzocht of, ondanks de nabijheid van de onderwijsinstelling ‘De Wissel’, het convenant verleend kon worden in afwijking van de prohibatieve nabijheidsregels waarbij in het bijzonder werd nagegaan of de aan de exploitant van het wedkantoor opgelegde wettelijke verplichting om EPIS-controles uit te voeren kon volstaan om de door de kansspelwet vooropgestelde beschermingsdoelstellingen te bereiken. De verwerende partij is evenwel tot het besluit gekomen dat deze controles geen bescherming bieden voor de

meerderjarige studenten van ‘De Wissel’. De verzoekende partij toont niet aan dat dit besluit de in het middel geschonden geachte wetsbepalingen en algemene beginselen miskent.

32. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

33. Als derde middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 43/4, § 1, vierde lid, en 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij stelt dat er geen geldige wettige motieven zijn om zich tegen de geografische ligging van het betrokken wedkantoor te verzetten op grond van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet en dat het sluiten van een convenant dan ook niet kan worden geweigerd op grond van een discretionaire bevoegdheid die aan de gemeenten zou zijn toegekend.

34. De verzoekende partij herhaalt in haar memorie van wederantwoord dat de verwerende partij niet beschikt over een discretionaire bevoegdheid om het sluiten van een convenant te weigeren indien aan de voorwaarden met betrekking tot de ligging van het wedkantoor, zoals voorgeschreven door artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, is voldaan.

Beoordeling

35. De kritiek van de verzoekende partij berust op de foutieve aanname dat de verwerende partij in voorliggend geval geen motieven uit de kansspelwet heeft kunnen putten om het sluiten van een convenant te weigeren en dat derhalve aangenomen moet worden dat de bestreden weigeringsbeslissing steunt op het eigen discretionaire inzicht van de verwerende partij.

Uit de beoordeling van het eerste middel is echter gebleken dat er wel degelijk geldige wettige motieven bestaan om zich tegen de ligging van het betrokken wedkantoor te verzetten overeenkomstig artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet en dat de verwerende partij het voorleggen van en het onderhandelen over een convenant kon weigeren wegens de ligging van het betrokken wedkantoor in de nabijheid van een onderwijsinstelling.

36. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

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

Volgens de verzoekende partij berust het bestreden besluit op vooringenomenheid. Uit een verklaring van een schepen tijdens de gemeenteraad van 14 februari 2023 zou blijken dat elke convenantsaanvraag consequent zal worden geweigerd om “een einde te stellen aan de ‘vuile ellende’ die gokken zou veroorzaken” en ook een *online* blogpost van de schepen zou bevestigen dat de stad Genk “van de nieuwe bevoegdheid gebruik maakt om het aantal kansspelinrichtingen op haar grondgebied te beperken”.

38. In de memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij uiteen dat de verwerende partij de inspraak die haar door de kansspelwet is toegekend misbruikt om een beleid te voeren dat het doel van deze wet miskent. Ter staving van haar standpunt verwijst de verzoekende partij nog naar: (i) de berichtgeving in de kranten van 19 september 2023, (ii) de publieke uitspraken van de burgemeester tijdens het VRT-journaal van 19 september 2023 en (iii) het feit

dat elke convenantsaanvraag door de verwerende partij stelselmatig werd geweigerd.

Beoordeling

39. Zoals reeds werd gesteld bij de beoordeling van het eerste onderdeel van het eerste middel kan niet aangenomen worden dat het bestreden besluit de loutere toepassing vormt van een algemene beleidskeuze om de exploitatie van wedkantoren op het grondgebied van de stad Genk op absolute wijze te verhinderen.

40. Het vierde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf 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