

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.561 van 12 juni 2025
in de zaak A. 235.919/VII-41.340**

In zake : 1. de BV N-N & M
 2. 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 GENK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim Mertens en Philippe Dreesen
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 april 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Genk van 15 maart 2022 om geen convenant te sluiten met de nv Betcenter Group voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan de Vennestraat 251, bus 1, te Genk.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 253.462 van 4 april 2022 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en tot het opleggen van voorlopige maatregelen verworpen.

Bij arrest nr. 254.573 van 22 september 2022 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en tot het opleggen van voorlopige maatregelen verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Thomas Maes heeft op 29 mei 2024 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 3 oktober 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurent Generet, die *loco* advocaten Luc Wynant en Alexei Loubkine verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Philippe Dreesen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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 F2, geldig tot 20 februari 2022, die haar toelaat een wedkantoor te exploiteren aan de Vennestraat 251, bus 1, te Genk. Zij blijkt een overeenkomst te hebben afgesloten over de exploitatie van dat wedkantoor met de eerste verzoekende partij, de bv N-N & M, die zelf geen houder is van enige kansspelvergunning.

3.2. In het kader van de hernieuwing van de voornoemde kansspelvergunning richt de tweede verzoekende partij op 7 september 2021 een aanvraag aan de stad Genk tot het verkrijgen (1) van een convenant 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 (2) van een advies van de burgemeester 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 het thans bestreden besluit van 15 maart 2022 weigert de gemeenteraad van de stad Genk om met de tweede verzoekende partij een convenant af te sluiten.

Deze beslissing steunt op de volgende motieven:

“De heer [S.T.], gedelegeerd bestuurder van Betcenter Group nv [...], 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 Vennestraat 251 bus 1 te 3600 Genk. Het aantal wedkantoren in Genk met een vergunning F2 (van de kansspelcommissie) is 7. Conform de wet behoort de beslissing om al dan niet dergelijke convenanten 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 nog: ‘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 Vennestraat 251, bus 1, 3600 Genk. Deze vestigingsplaats bevindt zich in de nabijheid van tal van kwetsbare inrichtingen. Elke besproken locatie wordt opgenomen in een omgevingsplan als bijlage.

Na concreet onderzoek blijkt dat de locatie zich in de nabijheid van diverse onderwijsinstellingen bevindt. Dit betreft volgende locaties: de LUCA School of Arts, campus C-mine is gelegen op 625m. Vanuit het centrum van Genk is deze campus o.a. bereikbaar via de Nieuwe Kuilenweg en vervolgens de Vennestraat. Op het hoekperceel tussen beide verkeersassen is de voorgestelde vestigingsplaats gelegen. Vele studenten zullen hierlangs passeren omwille van de horecagelegenheden in de Vennestraat. Daarnaast is basisschool Sint-Michiels nog op 800m gelegen. VBS De Padvinder ligt op een afstand van 600m. Deze overweging op zich volstaat om het sluiten van de convenant te weigeren.

Volgens de parlementaire voorbereidingen mag een wedkantoor niet worden gevestigd in de nabijheid van ziekenhuizen waar inzonderheid personen worden behandeld wegens spelgerelateerde problemen. De voorgestelde locatie bevindt zich op 520m in dezelfde straat van ZorGGroepZin vzw, ontstaan uit een fusie tussen CAD Limburg en de VVGZ. Strikt gezien is dit geen ziekenhuis, maar het betreft een ambulant centrum voor gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg en drugpreventie. Zowel kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen en/of hun omgeving kunnen er terecht met verslaving- psychische en/of psychiatrische problemen. Omwille van het sociaal risico is het niet wenselijk om een kansspelinrichting te vestigen in de nabijheid hiervan, aangezien deze instelling geestelijke gezondheidszorg aanbiedt aan verslavingsgevoelige personen. Deze overweging op zich volstaat om het sluiten van de convenant te weigeren.

De voorgestelde locatie bevindt zich in de nabijheid van plaatsen waar regelmatig erediensten worden gehouden. De Heilig-Hart kerk ligt op 675 m.

Deze overweging op zich volstaat om het sluiten van de convenant te weigeren.

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

- In de straat van de voorgestelde locatie zijn een vijftal studentenhuysvesttingsvoorzieningen gevestigd. Deze zijn gelegen te Vennestraat 361 op 475 m; te Vennestraat 143 op 450 m, te Vennestraat 79 bus 11 op 565 m; te Vennestraat 71 op 650 m; te Vennestraat 63 op 680 m; en te Vennestraat 49, bus 2 op 750 m.
- Op 650 m is C-mine gelegen. Hier bevindt zich o.a. een cultureel centrum met een specifiek aanbod dat gericht is op jongeren. Daarnaast is bioscoop Euroscoop hier gevestigd, hetgeen een plaats is die vaak door jongeren wordt bezocht.
- In de straat van de voorgestelde locatie is de horecazaak George & The Bear gelegen op 450 m. Dit is een plaats waar veel jongeren komen.
- Op 350 m is AIF+ gevestigd. Dit is een multiculturele vereniging waar ook veel jongeren komen.
- Trapveld Hobbyland is op 800 m gelegen. Dit is een voetbalveldje waar de jeugd veelvuldig samenkomt.
- Junitas vzw op 880 m. Hier wordt ondersteuning geboden rond opvoeding en ontwikkeling. Dit initiatief omvat o.a. dagcentrum De Passer voor twaalf meisjes en jongens tussen 6 en 18 jaar. Hier is ook de leefgroep Jongenstehuis gevestigd met plaats voor dertien jongens tussen 12 en 20 jaar.
- In de omgeving liggen diverse sportclubs met een belangrijke jeugdwerking. Op 335 m ligt de Budo Kwai Winterslag vzw met 27 jeugdleden tot en met 18 jaar. Ook op 380 m ligt de sportclub Krav Maga Close Combat Genk / Krav Maga Raw met 29 jeugdleden tot en met 18 jaar. 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 worden genomen 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:

- Zoals hierboven vermeld, is de voorgestelde locatie gelegen op 520m in dezelfde straat van ZorGGroepZin vzw, ontstaan uit een fusie tussen CAD Limburg en de VVGZ. Het betreft een ambulant centrum voor gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg en drugpreventie. Het sociaal risico is groot.

- Junitas vzw op 880m. Hier wordt ondersteuning geboden rond opvoeding en ontwikkeling. Dit initiatief omvat o.a. dagcentrum De Passer voor twaalf meisjes en jongens tussen 6 en 18 jaar. Hier is ook de leefgroep Jongenstehuis gevestigd met plaats voor dertien jongens tussen 12 en 20 jaar. Dit zijn bijzonder kwetsbare jongeren. Gedragsproblemen zijn hangen dikwijls samen met een onderliggende problematiek van kansarmoede.

- Group intro is op 890m gelegen. Hier worden begeleidingstrajecten voor jongeren en volwassen aangeboden, hetgeen gericht is op een inclusieve arbeidsmarkt. Hier komen veel kwetsbare personen die hulp krijgen via tewerkstelling, vorming, coaching en advies.

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

Overige ontvangen adviezen:

- Advies Veiligheidshuis:

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.

Als we de algemene armoedecijfers (zie bijlage) 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.”

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 hoedanigheid beschikt om een 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 benadrukt dat de eerste verzoekende partij als exploitant van het wedkantoor “onderworpen zal worden aan de rechten en verplichtingen die zouden voortvloeien uit het convenant”.

Beoordeling

6. 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 uitdrukkelijk aangeeft dat zij “houder [is] van een op grond van de Kansspelwet door de Kansspelcommissie afgeleverde F2 vergunning onder het nummer 154982”. Met het beschikkend gedeelte van de bestreden beslissing is het sluiten van het convenant trouwens enkel geweigerd ten aanzien van de tweede verzoekende partij.

Als aanvrager van het convenant is de tweede verzoekende partij de adressaat van de rechten en plichten die voortspuiten 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.

7. De exceptie is gegrond.

Exceptie nopens het belang van de tweede verzoekende partij

8. De verwerende partij stelt dat de tweede verzoekende partij geen wettig belang nastreeft. Het is immers de bedoeling dat de bv N-N & M, die niet over een geldige F2 vergunning beschikt, zal instaan voor de exploitatie van het wedkantoor. Daardoor zou een kansspelvergunning *de facto* worden overgedragen, hetgeen verboden wordt door artikel 26 van de kansspelwet. Bovendien is er sprake van een miskenning van het door artikel 4, § 1, van de kansspelwet bepaalde verbod om een kansspelinrichting rechtstreeks of onrechtstreeks te exploiteren zonder voorafgaande vergunning.

9. In hun memorie van wederantwoord ontkennen de verzoekende partijen dat er sprake is van een onwettige constructie. Bovendien komt het niet aan de verwerende partij toe om het convenant te weigeren op grond van contractuele afspraken met de exploitant van het wedkantoor.

Beoordeling

10. Als aanvrager van het convenant heeft de tweede verzoekende partij ontegenzeggelijk belang bij het annulatieberoep dat gericht is tegen de beslissing van de verwerende partij waarbij het sluiten ervan wordt geweigerd. Bij de beoordeling van het geoorloofd karakter van dit belang bestaat er geen aanleiding om vooruit te lopen op de wijze waarop de vergunning voor de exploitatie van het wedkantoor die eventueel door de Kansspelcommissie wordt verleend, zal worden uitgevoerd.

11. De exceptie wordt verworpen.

Conclusie

12. Het beroep is dan ook 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

13. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 43/4, § 1 en 43/5, eerste lid, punt 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 en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Als eerste middelonderdeel laat de verzoekende partij in essentie gelden dat in de bestreden beslissing een schijnmotivering wordt verstrekt, dat het werkelijke motief voor de weigering van het convenant gelegen is in de principiële wens van de verwerende partij om het aantal kansspelinrichtingen op haar grondgebied te verminderen of zelfs volledig van haar grondgebied uit te sluiten.

In het tweede middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing niet steunt op deugdelijke en voldoende draagkrachtige motieven. Zij betoogt in dit verband:

“De bestreden beslissing bevat vier groepen van motieven die als volgt kunnen worden samengevat:

- (a) de vestigingsplaats van het wedkantoor is gelegen in de nabijheid van diverse ‘kwetsbare inrichtingen’ die de bestreden beslissing opsomt en die zij onderverdeelt in een aantal groepen (ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, plaatsen die vooral door jongeren zouden worden bezocht en organisaties die zich inzetten voor sociaal en economisch zwakken);
- (b) het grondgebied van verwerende partij zou een hoge concentratie aan sociaal en economisch zwakken kennen, met laag gemiddeld inkomen, en een hoge concentratie aan werklozen;
- (c) gokken geeft aanleiding tot potentiële gezondheids-, sociale en financiële problemen; de jongeren komen vroeg in aanraking met het gokken; jongeren zijn een bijzonder beschermenswaardige groep;

(d) verwerende partij zou diverse maatregelen nemen omtrent het drugbeleid en verslaving in haar gemeente.”

De verzoekende partij zet vervolgens uiteen dat de motieven (b) tot en met (d) betrekking hebben op aspecten die geen wettige reden kunnen vormen om een convenant te weigeren. Inzake de vestigingsplaats van het wedkantoor benadrukt zij dat artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet voorziet in twee beoordelingscriteria, meer bepaald (i) de aanwezigheid van bepaalde soorten van inrichtingen en (ii) de nabijheid ervan. Wat betreft de in aanmerking te nemen inrichtingen doet de verzoekende partij in essentie gelden dat de wetgever, anders dan de verwerende partij het ziet, in een limitatieve lijst van inrichtingen heeft voorzien. Inzake het nabijheidscriterium zet zij uiteen dat de bedoeling van de wetgever er niet in bestaat om bepaalde inrichtingen te beschermen, maar wel bepaalde doelgroepen van personen. Vervolgens brengt zij kritiek uit op elk van de inrichtingen die de verwerende partij in aanmerking heeft genomen. Ook wordt betwist dat die inrichtingen in de nabijheid van het wedkantoor gelegen zijn. Volgens de verzoekende partij dienen de afstanden gemeten te worden in wandelafstand, niet in vogelvlucht. Zij geeft een tabel met de afstanden zoals vermeld in de bestreden beslissing en daarnaast de volgens haar correcte afstanden. Zij pleit voor een restrictieve invulling van het begrip ‘in de nabijheid’. Tot slot wijst zij erop dat de verwerende partij op 12 januari 2021 een toelating heeft gegeven om zeer zichtbare reclame te plaatsen op de gevel van het wedkantoor, wat niet lijkt te stroken met de bezorgdheid om zo weinig mogelijk zichtbaarheid te geven aan kansspelinrichtingen.

14. In haar laatste memorie beklemtoont de verzoekende partij dat sinds de inwerkingtreding van de convenantsverplichting voor wedkantoren elke aanvraag door de verwerende partij systematisch werd geweigerd, dat “een onderliggend, verdoken motief aan de weigering van het convenant ligt dat niets te zien heeft met de Kansspelwet of de bevoegdheid die de gemeente in dat kader uit de wet put”, dat zelfs vooraleer de kansspelwet in 2019 werd gewijzigd de verwerende partij systematisch een ongunstig advies uitbracht over elke vergunningsaanvraag en dat de kansspelwet evenwel “het lokaal bestuur géén

bevoegdheid [geeft] om het aantal kansspelinrichtingen op het grondgebied te laten dalen, noch om convenanten *de plano* te weigeren”. Voorts argumenteert de verzoekende partij dat ook de notulen van de gemeenteraad van 15 maart 2022 vooringenomenheid aantonen omdat erin sprake is van “eensgezindheid om geen wedkantoren meer toe te laten in Genk”. Tot slot bevestigen de notulen van de gemeenteraad van 17 september 2015 “de principieel weigerachtige houding van verwerende partij t.o.v. wedkantoren”.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel herhaalt zij dat de lijst van instellingen en plaatsen, vermeld in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, limitatief is en dat het convenant niet kan worden geweigerd indien aan de geografische liggingsvoorwaarden is voldaan. Met betrekking tot de nabijheid van de ‘LUCA School of Arts’ merkt zij nog op dat deze instelling weliswaar te voet bereikbaar is via een alternatieve route die echter niet uitgerust is met voetpaden zodat het volgens haar weinig plausibel is dat studenten deze route zullen gebruiken.

Beoordeling

Eerste onderdeel

15. 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 prohibatieve nabijheid.

16. 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 ('LUCA School of Arts, campus C-mine'). 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.

17. Het eerste onderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

18. 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.

19. 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.

20. In het bestreden besluit wordt gesteld dat het wedkantoor gelegen is in de nabijheid van diverse onderwijsinstellingen in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, waaronder de ‘LUCA School of Arts, campus C-mine’. Er wordt gepreciseerd dat deze onderwijsinstelling gesitueerd is op 625 meter van het wedkantoor in kwestie en dat de campus vanuit het centrum van Genk onder andere bereikbaar is “via de Nieuwe Kuilenweg en vervolgens de Vennestraat”. Bovendien wordt verduidelijkt dat de voorgestelde vestigingsplaats van het wedkantoor gelegen is op “het hoekperceel tussen beide verkeersassen” en dat “[v]ele studenten [...] hierlangs [zullen] passeren omwille van de horecagelegenheden in de Vennestraat”.

21. De instelling ‘LUCA School of Arts’ is wel degelijk te beschouwen als een onderwijsinstelling in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. Naar luid van voormelde bepaling vormen onderwijsinstellingen een afzonderlijke categorie van te beschermen inrichtingen die onderscheiden moeten worden van “plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht”. In het licht van de beschermingsdoelstellingen van de kansspelwet is het dus niet relevant dat op de site ‘LUCA School of Arts’ bachelor- en

masteropleidingen inzake beeldende kunsten worden aangeboden die enkel door meerderjarige studenten kunnen worden gevolgd.

Voorts wordt aangenomen dat de onderwijsinstelling ‘LUCA School of Arts’ gelegen is in de nabijheid van het betrokken wedkantoor. In de bestreden beslissing is sprake van een afstand van 625 meter. Volgens de verzoekende partij bedraagt de werkelijke wandelafstand evenwel 1.200 meter. Gelet op die uiteenlopende standpunten heeft het auditoraat een opzoeking uitgevoerd op Google Maps. Daarbij werd vastgesteld dat “de voorgestelde locatie van de kansspelinrichting klasse IV zich bevindt op een tamelijk korte wandelafstand (700 meter), via een tamelijk eenvoudige route (voornoemde zij-ingang domein C-mine ligt schuin tegenover de Vennestraat, vervolgens door de Vennestraat zelf wandelen) [...]”. Met de opmerking in haar laatste memorie dat er langs voormelde route “geen voetpaden voorzien zijn, zodat het weinig plausibel lijkt dat de mensen [...] deze weg zullen gebruiken”, ontkracht de verzoekende partij niet dat het wedkantoor gelegen is op een wandelafstand van ongeveer 700 meter van de onderwijsinstelling ‘LUCA School of Arts’. Om die reden wordt niet aangenomen dat de onderwijsinstelling ‘LUCA School of Arts’ door de verwerende partij ten onrechte werd beschouwd als behorende tot de prohibatieve nabijheid van het wedkantoor, zoals dat begrip dient opgevat te worden volgens artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet.

22. 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 ambulant centrum voor gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg en drugpreventie, van een plaats waar regelmatig erediensten worden gehouden en van verscheidene 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, het lage gemiddelde inkomen, de hoge concentratie aan werklozen e.d.”, de bovengemiddelde armoedecijfers, de nabijheid van organisaties die zich direct of indirect inzetten voor sociaal-economisch zwakkeren en de risico’s op gokverslaving. De kritiek op overtollige 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.

23. Het tweede onderdeel is ongegrond.

Conclusie

24. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

25. Als tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van de materiële motiveringsplicht en van het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij laat in essentie gelden dat zij de rechtmatige verwachting mocht hebben dat er een convenant zou worden gesloten, nu de afdeling Economie van de verwerende partij een ontwerpconvenant had goedgekeurd en er onderhandeld werd over de concrete exploitatievoorwaarden voor het wedkantoor. Vervolgens heeft de verwerende partij echter getalmd om een beslissing te nemen en uiteindelijk heeft zij geweigerd om het convenant te sluiten. Volgens de verzoekende partij werd haar rechtmatig vertrouwen daardoor verschalkt.

26. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat zij door het aanvatten van de onderhandelingen over de inhoud van het convenant erop mocht vertrouwen dat de ligging van het wedkantoor niet problematisch was.

Beoordeling

27. Het vertrouwensbeginsel is een beginsel van behoorlijk bestuur dat moet vermijden dat de rechtmatige verwachtingen welke de burger uit het bestuursoptreden put, worden tekortgedaan. Dit houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Het vertrouwensbeginsel kan echter niet *contra legem* worden toegepast.

28. Bij de beoordeling van het eerste middel werd reeds vastgesteld dat in de nabijheid van het wedkantoor een onderwijsinstelling gelegen is. Het beroep op het vertrouwensbeginsel kan er niet toe leiden dat de in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet bepaalde rechtsplicht om geen wedkantoren toe te laten in de nabijheid van onderwijsinstellingen, zinledig wordt. Het doet derhalve niet ter zake dat de verzoekende partij uit de wijze waarop het verzoek tot het sluiten van een convenant door de administratieve diensten van de verwerende partij werd behandeld, de verwachting heeft gekoesterd dat de procedure een voor haar gunstige afloop zou kennen.

29. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

30. 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.

31. 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

32. 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.

33. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

34. 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. Zij verwijst naar een e-mail van de burgemeester van 7 maart 2022 en naar bepaalde verklaringen die werden afgelegd tijdens vergaderingen van de gemeenteraad omtrent het principieel weigeren van kansspelinrichtingen op het grondgebied van de stad Genk.

35. 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 de *online* blog van een schepen van de stad Genk waar wordt verklaard dat met de komst van het convenant tussen stad en uitbater het aantal wedkantoren kan worden terugschroefd.

Beoordeling

36. 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.

37. Het vierde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 44 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 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