

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.762 van 26 juni 2025
in de zaak A. 240.633/VII-42.284**

In zake : de BV BINGOAL RETAIL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves Van Damme
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Werfstraat 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD GENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Henry Van Burm
 kantoor houdend te 9830 Sint-Martens-Latem
 K.L. Maenhoutstraat 53
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 december 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 5 oktober 2023 waarbij wordt geweigerd om een convenant af te sluiten voor het exploiteren van een wedkantoor op het adres Brusselsesteenweg 489 te Gent.

II. Verloop van de rechtspleging

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

 Eerste auditeur Wendy Depester heeft op 26 april 2024 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 juni 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Van Damme, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Kevin Poelman, die *loco* advocaat Henry Van Burm verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wendy Depester heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij exploiteert een kansspelinrichting klasse IV (wedkantoor) op het adres Brusselsesteenweg 489 te Gent. Zij beschikt daartoe over een vergunning F2 die geldig is tot 14 oktober 2023.

3.2. Op 23 mei 2023 richt zij een aanvraag tot de stad Gent om met betrekking tot de exploitatie van het wedkantoor een convenant af te sluiten zoals vereist door artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet) en om een advies van de burgemeester te verkrijgen in de zin van artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 ‘betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de

verplichtingen waaraan vergunninghouders F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding’.

3.3. Met de thans bestreden beslissing van 5 oktober 2023 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent het gevraagde convenant af te sluiten.

Deze beslissing is als gemotiveerd:

“Zoals vermeld bepaalt artikel 43/5, 5, van de kansspelwet dat de kansspelinrichting klasse IV niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, zulks behoudens met redenen omklede afwijking die door de gemeente wordt toegestaan. De wetgever heeft hiermee een principieel verbod uitgevaardigd op het vestigen van een wedkantoor in de nabijheid van voormelde plaatsen, waarbij de lokale overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt om deze nabijheidsvoorwaarden naar eigen inzicht toe te passen bij de beslissing om een convenant te weigeren/af te sluiten. Dit telkens met het oog op het beschermen van potentiële spelers en het beperken van de sociale risico’s in verband met de ligging van het wedkantoor. Hierbij dient te worden benadrukt dat de wetgever de prohibitieve nabijheid als regel aanneemt en de gemotiveerde afwijking ervan via een convenant de uitzondering betreft.

In tegenstelling tot wat de aanvrager beweert en zelf heeft nagelaten, kan de lokale overheid op basis van de kansspelwet dus ook rekening houden met andere instellingen en vestigingen dan onderwijsinstellingen. Naar aanleiding van een *in concreto* onderzoek naar de plaatsgesteldheid van de vestigingslocatie, nl. Brusselsesteenweg 489, 9050 Gentbrugge, blijken immers ook volgende gevoelige plaatsen en instellingen zich in de nabijheid van het wedkantoor te bevinden (bron: google maps):

Plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht

- KSA Ledeberg, gelegen in de De Naeyerdreef 2, 9050 Gent (op ongeveer 550 m wandelafstand of 3 minuten fietsen): een van de grotere organisaties voor jeugdbeweging die op voormelde locatie activiteiten organiseert voor jongeren van 5 tot 18 jaar;
- Park De Vijvers gelegen te Ledeberg (op ongeveer 700 m wandelafstand of 3 minuten fietsen): speelpark dat wordt beschouwd als de grootste groene long van Ledeberg met tal van sportfaciliteiten, waaronder een outdoor gym en een voetbalpleintje.
- SBA Gent, Peter Benoîtlaan 78, 9050 Gent (op ongeveer 800 m wandelafstand of 3 minuten fietsen): Gentse tak van de grootstedelijke ‘Skateboard Academy’, een skateboard school die garant staat voor een kwalitatief, compleet en toegankelijk skateboard aanbod voor iedereen. Gelet op de aard van de activiteit hoeft het geen betoog dat dergelijke organisatie vooral jongeren en jongvolwassenen aantrekt.

- Basic-Fit, Hoveniersstraat 98, 9050 Gentbrugge (op ongeveer 900 m wandelen of 13 minuten fietsen): een van de grootste en populairste Gentse vestigingen van het gymbedrijf. Basic Fit is de laatste jaren enorm in populariteit gestegen in de studentensteden aangezien ze door middel van het aanbieden van goedkopere abonnementen zich specifiek richten op een jonger, studentikoos doelpubliek.

- Station Gentbrugge, 9050, Robert Rinskoplaan 55, 9050 Gent (op ongeveer 750 m wandelafstand of 3 minuten fietsen): een van de treinstations nabij het centrum van Gent.

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

Andere

- Het wedkantoor bevindt zich op de Brusselsesteenweg, een van de drukste invalswegen naar en van het centrum van Gent. Deze specifieke ligging zorgt ervoor dat er dagelijks duizenden voorbijgangers langs het wedkantoor passeren op weg naar hun bestemming, die in veel van de gevallen een van de nabijgelegen plaatsen betreft zoals hierboven vermeld.

De nabijheid van deze locaties op zich is voldoende om het convenant te weigeren, in toepassing van voormelde wetsbepaling, aangezien het vermelden van de concrete afstand volstaat om te gewagen van de aantrekkingskracht die de kansspelinrichting uitoefent op scholieren en jongeren.

[...]

De Stad Gent wenst zich aldus actief in te zetten in de bestrijding van de nadelige effecten van problematisch gokken en gokverslaving en heeft de taak op zich genomen om een beleid te voeren waarbij men potentiële risico's en gevaren maximaal wil vermijden. Geheel in overeenstemming met de opvattingen van de wetgever hieromtrent, acht de Stad het uitbaten van een wedkantoor op voormelde locatie niet verenigbaar met dit doel.

Vanwege de nagestreefde sociale bescherming van jongeren en andere risicogroepen betreft de aangevraagde vestigingsplaats aldus een ongeschikte locatie gezien de wet uitdrukkelijk verbiedt dat kansspelinrichtingen gelegen zijn in de buurt van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.”

IV. Onderzoek van het enige middel (eerste onderdeel)

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 33 van de Grondwet, van de artikelen 6, 43/4, § 1, vierde lid en § 4, 43/5, punt 5

en 6 van de kansspelwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de formele- en de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel.

Als eerste middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat de bestreden beslissing het rechtsbegrip “plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht” miskent doordat de jeugdbeweging KSA Ledeberg, het park De Vijvers, het fitnesscentrum Basic-Fit, de skateboardschool SBA Gent en het station Gentbrugge worden gekwalificeerd als plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht. Om te kunnen gewagen van een plaats die vooral door jongeren wordt bezocht, volstaat het immers niet dat deze plaats door jongeren wordt en/of kan worden bezocht, weze het zelfs “regelmatig” of “veelvuldig”. Uit het gegeven dat bepaalde plaatsen door jongeren worden bezocht en door hen zeer geliefd zijn alsook een bijzondere aantrekkingskracht op hen uitoefenen, volgt niet dat zij “vooral”, dus hoofdzakelijk, door jongeren worden bezocht.

Vervolgens argumenteert de verzoekende partij dat de in de bestreden beslissing vermelde plaatsen niet overwegend door jongeren worden bezocht. KSA Ledeberg organiseert geen activiteiten voor jongeren: uit de website van deze jeugdvereniging blijkt dat het merendeel van de leden jonger is dan 13 jaar. Volgens de verzoekende partij kunnen kinderen van die leeftijd niet worden gerekend tot de jongeren die de wetgever in het bijzonder heeft willen beschermen. Het park De Vijvers wordt in werkelijkheid door personen van alle leeftijden (kinderen, tieners, volwassenen en ouderen) bezocht en niet vooral door jongeren. SBA Gent organiseert sportactiviteiten voor kinderen en jongeren vanaf 6 jaar, in het bijzonder lessen om te leren skateboarden. Voorts wordt geen enkel bewijs geleverd dat Basic-Fit zich specifiek richt naar studenten door het aanbieden van goedkopere abonnementen. Volgens de verzoekende partij worden fitnessclubs door alle leeftijden bezocht en brengen goedkopere abonnementsformules niet mee dat ze vooral door studenten worden bezocht.

Daarnaast is de verzoekende partij van mening dat de prohibitieve nabijheid in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de

kansspelwet ten onrechte wordt uitgebreid. Het treinstation Gentbrugge en de Brusselsesteenweg zijn immers geen plaatsen in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. Bovendien wordt niet aangetoond dat deze locaties vooral door jongeren worden bezocht.

5. De verwerende partij antwoordt dat het begrip ‘jongere’ moet worden opgevat in de courante taalkundige betekenis, met name een persoon tot 30 jaar. Het gaat dan ook over een meer omvangrijke groep van personen dan vooropgesteld door de verzoekende partij. Met betrekking tot de in de bestreden beslissing vermelde plaatsen verduidelijkt zij:

- KSA Ledeberg is een jeugdbeweging die verschillende activiteiten organiseert voor jongeren van verschillende leeftijden; het lokaal van deze jeugdbeweging bevindt zich in de onmiddellijke nabijheid van het park De Vijvers; deze jeugdbeweging telt thans 121 leden, een leiding bestaande uit een 12-tal personen en 17 freelancemedewerkers; de jongste leden van deze jeugdbeweging hebben ouders die tussen de 20 en 30 jaar oud zijn;
- het park De Vijvers is een stadspark van ongeveer 5 hectare groot; hoewel het correct is dat personen van alle leeftijdsgroepen op deze plaats welkom zijn, kan er toch niet in alle redelijkheid aan getwijfeld worden dat dergelijke locatie in de eerste plaats bedoeld is voor jongeren en jonge gezinnen en specifiek voor deze categorieën een aantrekkingspool vormt; tot de uitrusting van het park behoren onder meer picknicktafels, speeltuigen en fitnessstoestellen;
- SBA Gent is een afdeling van de Skateboard Academy; deze organisatie voorziet in een brede waaier aan skateboard gerelateerde diensten voor kinderen vanaf 6 jaar, jongeren en volwassenen, zoals initiatielessen, trainingen en kampen;
- Basic-Fit is een fitnesscentrum waar personen vanaf 16 jaar kunnen gaan sporten; de vestiging aan de Hoveniersstraat is één van de grootste en populairste Gentse vestigingen van het gymbedrijf; door de aangeboden goedkope formules wordt de inrichting vooral door jongeren bezocht;
- in het station Gentbrugge kunnen onder de pendelaars ook jongeren aangetroffen worden.

6. In haar memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat de beschermingsdoelstelling van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de

kansspelwet slechts op samenhangende en stelselmatige wijze kan worden bereikt indien het begrip ‘jongeren’ slaat op de categorie van personen die maximaal 25 jaar oud zijn. Het volstaat voorts niet dat de KSA Ledeberg, het park De Vijvers, SBA Gent, Basic-Fit en het station Gentbrugge “een aantrekkingspool voor jongeren” vormen, dan wel zijn “gericht op jongeren”. De betrokken plaats moet immers ‘vooral’, versta voornamelijk én hoofdzakelijk, door jongeren worden bezocht.

7. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat de in de bestreden beslissing vermelde plaatsen elk “op zichzelf staand te beschouwen zijn”, zodat de ligging van het wedkantoor in de nabijheid van een van deze afzonderlijk te beschouwen plaatsen op zich voldoende is om de weigering van het convenant te verantwoorden. Voorts laat zij gelden dat van een normaal zorgvuldig handelende overheid niet kan verwacht worden dat aan de beslissing over de convenantsaanvraag een “uitgebreid analytisch onderzoek” voorafgaat en dat “op grond van de voorgelegde stukken en algemeen erkende ervaringsgegevens” kan aangenomen worden dat de in de bestreden beslissing vermelde plaatsen vooral op jongeren zijn gericht.

Beoordeling

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

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.

9. Waar in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet sprake is van plaatsen die “vooral” door jongeren worden bezocht, worden enkel plaatsen bedoeld die voornamelijk of merendeels door jongeren worden bezocht. Het nabijheidsverbod slaat integendeel niet op plaatsen die ook of regelmatig door jongeren worden bezocht. Evenmin volstaat het dat bepaalde plaatsen zeer geliefd zijn bij jongeren. Volgens Van Dale is een jongere een persoon tussen de leeftijd van 16 tot 30 jaar.

10. In de bestreden beslissing worden vijf plaatsen vermeld die vooral door jongeren zouden worden bezocht, met name de KSA Ledeberg, het park De Vijvers, SBA Gent, Basic-Fit en het station Gentbrugge.

De verwerende partij weerlegt niet dat de activiteiten van de KSA Ledeberg voornamelijk gericht zijn op kinderen en niet op jongeren. In de bestreden beslissing wordt overigens uitdrukkelijk aangegeven dat deze jeugdbeweging ter plaatste activiteiten organiseert voor “jongeren” van 5 tot 18 jaar en dan nog enkel op zaterdagmiddagen van 14.00u tot 17.00u. In tegenstelling tot wat de verwerende partij wil doen uitschijnen is het nabijheidsverbod van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet niet gericht tot de jonge ouders van kinderen die deelnemen aan de activiteiten van een jeugdvereniging.

Met betrekking tot de skateboardschool SBA Gent ontbreekt dan weer elke onderbouwing voor de stelling dat de aangeboden lessen voornamelijk gericht zijn op jongeren in de zin van de kansspelwet. Eerder spreekt de bestreden beslissing dergelijke conclusie tegen door de beschouwing dat de skateboardschool “garant staat voor een kwalitatief, compleet en toegankelijk skateboard aanbod voor iedereen”.

Een park is een groene, open ruimte, meestal in een stedelijke omgeving, die dient als recreatiegebied voor mensen van alle leeftijden, zowel kinderen, jongeren, volwassenen en senioren. Het is klaarblijkelijk niet anders met het park De Vijvers te Ledeberg. De omstandigheid dat het zou gaan over een “speelpark” met “tal van sportfaciliteiten, waaronder een outdoor gym en een

voetbalpleintje”, impliceert niet dat het recreatieve aanbod van het park voornamelijk gericht is op jongeren.

De bewering dat het fitnesscentrum Basic-Fit, gevestigd aan de Hoveniersstraat 98 te Gentbrugge, volgens de bestreden beslissing specifiek gericht zou zijn op een “jonger, studentikoos doelpubliek” wordt met geen enkel concreet gegeven gestaafd. Met de algemene bedenking van de verwerende partij dat Basic-Fit “de laatste jaren enorm in populariteit [is] gestegen in de studentensteden” door het aanbieden van “goedkopere abonnementen” wordt in elk geval niet naar genoegen van recht aangetoond dat de betrokken vestiging hoofdzakelijk door jongeren wordt bezocht. Zulks is nog minder het geval nu de betrokken vestiging klaarblijkelijk niet in een studentenbuurt gelegen is.

Met betrekking tot het treinstation Gentbrugge wordt in de motivering van de bestreden beslissing slechts aangegeven dat het gaat om “een van de treinstations nabij het centrum van Gent”. De vaststelling dringt zich dan ook op dat in de motivering zelfs niet wordt beweerd dat het een plaats betreft die vooral door jongeren wordt bezocht in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet.

11. In de bestreden beslissing wordt ook gewag gemaakt van de “specifieke ligging” van het wedkantoor aan de Brusselsesteenweg, “een van de drukste invalswegen naar en van het centrum van Gent”, waardoor er “dagelijks duizenden voorbijgangers” het wedkantoor moeten passeren op weg naar de aangehaalde plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

Aangezien uit de beoordeling van het eerste onderdeel van het enige middel volgt dat de verwerende partij de bedoelde plaatsen ten onrechte heeft aangemerkt als plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, is dit ondersteunend weigeringsmotief zinledig.

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

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 5 oktober 2023 waarbij wordt geweigerd om een convenant af te sluiten voor het exploiteren van een wedkantoor op het adres Brusselsesteenweg 489 te Gent.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig 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