

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.765 van 26 juni 2025
in de zaak A. 240.593/VII-42.272**

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

tegen :

 de STAD 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 27 november 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 14 september 2023 om geen convenant af te sluiten met de nv Betcenter Group voor het verder exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, op het adres Dendermondsesteenweg 133A 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 4 juni 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 8 mei 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurent Generet, die *loco* advocaten Luc Wynant en Alexei Loubkine verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat 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 wedkantoor aan de Dendermondsesteenweg 133A te Gent. Zij beschikt daartoe over een vergunning F2 die op 16 september 2020 door de Kansspelcommissie werd verleend voor een geldigheidstermijn van drie jaar.

3.2. Op 11 april 2023 richt de verzoekende partij een aanvraag tot het stadsbestuur om een convenant af te sluiten voor de verdere exploitatie van de inrichting, zoals wordt vereist door de artikelen 43/4, § 1, vierde lid, en 43/5, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet).

3.3. Met het thans bestreden besluit van 14 september 2023 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent om het convenant af te sluiten.

Deze beslissing steunt op de volgende motieven:

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

Naar aanleiding van een *in concreto* onderzoek naar de plaatsgesteldheid van de vestigingslocatie, nl. Dendermondsesteenweg 133/A, blijken volgende gevoelige plaatsen en instellingen zich in de nabijheid van het wedkantoor te bevinden (bron: google maps):

Onderwijsinstellingen

- DuO² - Gent, Wittemolenstraat 9, 9040 Sint-Amandsberg (op 750 meter wandelafstand, 3 minuten fietsen): autonoom centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs met als voornaamste doelstelling jongeren voor te bereiden op en te begeleiden bij de integratie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt

Plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht

- Speeltuin Wolterspark met basket-/voetbalplein, Wolterslaan, 9040 Sint-Amandsberg (op 750 meter wandelafstand, 3 minuten fietsen): drukbezocht park dat, gelet op o.a. het basketbalplein, door overwegend jongeren bezocht wordt.
- Station Gent-Dampoort (op ongeveer 150 meter wandelafstand, 1 minuut fietsen): een van de treinstations nabij het centrum van Gent
- Café De Roos, Wolterslaan 44, 9040 Sint-Amandsberg (op 850 meter wandelafstand, 3 minuten fietsen): populair volkscafé met een overwegend jonger cliënteel. Zie ook:

https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20230216_96512845

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 speeltuin met sportfaciliteiten, een treinstation met bushaltes en een populair café geen plaatsen zouden zijn waar vooral jongeren komen.

Andere

- Het wedkantoor bevindt zich op de Dendermondsesteenweg, op een steenworp van het station Gent-Dampoort, 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.

Vaststaande rechtspraak van de Raad van State in het kader van een identieke wettelijke bepaling voor speelautomatenhallen wijst ontegensprekelijk op het feit dat de wetgever de invulling van de notie ‘nabijheid’ heeft overgelaten aan de beoordelingsvrijheid van het betrokken lokaal bestuur, die bij de beoordeling ervan rekening moet houden met de concrete omstandigheden. Hierbij dient er te allen tijde van te worden uitgegaan dat de bedoeling van het door de wetgever ingevoerde nabijheidsverbod is om jongeren en personen die verslavingsgevoelig zijn te behoeden voor de verleiding om een speelautomatenhal (of i.c. een wedkantoor) op te zoeken omdat zij de inrichting niet ver verwijderd weten of omdat het slechts een minimale inspanning vergt om er te geraken. Hierbij volstaat de gedetailleerde opgave van de afstand tot de kansspelinrichting om te gewagen van de aantrekkingskracht die op voormelde categorieën van personen wordt uitgeoefend [...].

[...]

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 eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het 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 formele- en de materiële motiveringsplicht, en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Er zou tevens sprake zijn van machtsoverschrijding en/of machtsafwending.

De verzoekende partij zet uiteen dat het afsluiten van een convenant enkel kan worden geweigerd omdat het wedkantoor gelegen is in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en/of plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht en dat het begrip ‘nabijheid’ duidt op een geringe afstand, meer bepaald een afstand van minder dan 500 meter. Vervolgens stelt zij vast dat geen enkele van de in de bestreden beslissing vermelde plaatsen binnen een dergelijke afstand van het wedkantoor gelegen is. Tevens merkt zij op dat de volgens de kansspelwet te beschermen plaatsen limitatief zijn, zodat andere zogenaamd “gevoelige” plaatsen niet bij de beoordeling van het gemeentebestuur mogen worden betrokken. Dit geldt eveneens voor de “andere” motieven, zoals de wens van de verwerende partij om “zich [...] actief in te zetten in de bestrijding van de nadelige effecten van problematisch gokken en gokverslaving” en om “een beleid te voeren waarbij men potentiële risico’s en gevaren maximaal wil vermijden”. Het (ondersteunend) motief dat het wedkantoor gelegen is “op één van de drukste invalswegen van en naar het centrum van de stad Gent” is volgens de verzoekende partij te beschouwen als “een loutere standaardargumentatie” omdat de verwerende partij dit argument reeds in verscheidene andere weigeringsbeslissingen heeft gebruikt. Zij wijst er in dit verband nog op dat het wedkantoor gelegen is buiten de stadsring, terwijl het station binnen de stadsring is gelegen zodat personen die zich van het station naar het stadscentrum begeven en *vice versa* het wedkantoor helemaal niet moeten passeren.

5. De verwerende partij antwoordt dat de plaatsen die in de bestreden beslissing worden aangehaald wel degelijk in de nabijheid van het betrokken wedkantoor gelegen zijn en dat het feit dat ook rekening wordt gehouden met andere elementen geen afbreuk doet aan de regelmatigheid van de bestreden beslissing. Bovendien kan er volgens de verwerende partij geen twijfel over bestaan dat zij bij de beoordeling van een convenantsaanvraag over een discretionaire appreciatiebevoegdheid beschikt. Voorts merkt zij op dat enkel de in de bestreden beslissing vermelde afstand van het wedkantoor tot het station Gent-Dampoort wordt betwist. De verwerende partij betwist formeel dat de in aanmerking te nemen nabijheid afgebakend moet worden tot maximaal 500 meter van het wedkantoor. De wetgever heeft namelijk bewust gekozen voor een *in concreto* onderzoek dat uitgevoerd wordt op basis van de discretionaire beoordelingbevoegdheid van het betrokken gemeentebestuur. Voor de invulling van het begrip ‘nabijheid’ dient niet alleen rekening te worden gehouden met de werkelijke afstand, maar ook met de aantrekkingskracht die het wedkantoor uitoefent op de categorieën van te beschermen personen. In zoverre de betwisting gaat over de kwalificatie van het station Gent-Dampoort als een plaats die vooral door jongeren wordt bezocht, wijst zij erop dat Gent een studentenstad is waar tal van studenten minstens wekelijks, zo niet dagelijks pendelen. Tot slot erkent de verwerende partij dat de werkelijke afstand tussen het wedkantoor en het station Gent-Dampoort 450 meter en niet 150 meter bedraagt, maar tegelijk stelt zij dat het slechts gaat over een materiële misslag die niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden.

6. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat zij in haar verzoekschrift heeft aangetoond dat de ligging van het wedkantoor wel degelijk voldoet aan de door de kansspelwet vooropgestelde vereisten, dat het wedkantoor bovendien niet zichtbaar is vanaf de in de bestreden beslissing vermelde plaatsen zodat er ook geen sprake kan zijn van enige aantrekkingskracht op de bezoekers van die plaatsen en dat studenten zich niet in de richting van het wedkantoor zullen verplaatsen maar wel in de richting van het stadscentrum.

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. Tot slot stelt zij dat de vaststelling dat het wedkantoor op een wandelroute naar beschermde plaatsen ligt niet relevant is omdat bij de beoordeling van het nabijheidsverbod rekening moet worden gehouden met de concrete afstand, de aantrekkingskracht van de kansspelinrichting en de inspanning die men moet doen om er te geraken.

8. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat zij wel degelijk in het verzoekschrift heeft betwist dat het Wolterspark en het café ‘De Roos’ gekwalificeerd kunnen worden als plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht. Uit het gevoerde verweer leidt de verzoekende partij overigens af dat de verwerende partij meent niet te moeten motiveren waarom een bepaalde plaats als dusdanig moet worden beschouwd. Met betrekking tot de betekenis van het begrip ‘nabijheid’ beklemtoont zij dat de wetgever een “geringe afstand” voor ogen had en dat een afstand van meer dan 500 meter geen geringe afstand meer is.

Beoordeling

9. 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.

10. 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.

11. In de bestreden beslissing worden drie plaatsen vermeld die vooral door jongeren zouden worden bezocht, met name de ‘Speeltuin Wolterspark met basket-/voetbalplein’, het station ‘Gent-Dampoort’ en het café ‘De Roos’.

De verzoekende partij heeft in het verzoekschrift tot nietigverklaring in wezen aangevoerd dat “geen enkele van de in de bestreden beslissing aangehaalde instellingen binnen de limitatieve lijst van artikel 43/5, lid 1, 5° van de kansspelwet valt en [...] bijgevolg geen weigeringsmotief voor een convenant [kan] uitmaken”. Die kritiek omvat ook de juridische kwalificatie van de in de bestreden beslissing aangehaalde plaatsen die vooral door jongeren zouden worden bezocht. In de memorie van antwoord van de verwerende partij wordt trouwens uitvoerig uiteengezet op grond van welke concrete elementen aangenomen moet worden dat de ‘Speeltuin Wolterspark’ en het café ‘De Roos’ plaatsen zijn die vooral door jongeren worden bezocht.

12. 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 Wolterspark te Gent. De omstandigheid dat het park, dat overigens door de verwerende partij ten onrechte wordt gereduceerd tot een “speeltuin met sportfaciliteiten”, ook uitgerust is met een basketbal- en voetbalplein en een

graffitimuur en het om die reden “drukbezocht” zou zijn door jongeren of een aantrekkingskracht zou uitoefenen op bepaalde groepen van jongeren, impliceert niet dat het recreatieve aanbod van het park voornamelijk gericht is tot jongeren. Bijgevolg is de beschouwing in de bestreden beslissing dat het Wolterspark “overwegend” door jongeren wordt bezocht, niet afdoende onderbouwd met concrete, verifieerbare feitelijke gegevens.

Met betrekking tot het station ‘Gent-Dampoort’ wordt in de motivering van de bestreden beslissing aangegeven dat het gaat om “een van de treinstations nabij het centrum van Gent”. Noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier kan afgeleid worden op grond van welke concrete vaststellingen aangenomen moet worden dat het gaat om een plaats die vooral door jongeren wordt bezocht in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet.

Tot slot merkt de verwerende partij het café ‘De Roos’, gelegen op een wandelafstand van 850 meter, aan als een “populair volkscafé met een overwegend jonger cliënteel”. Ook op dit punt bevat het administratief dossier geen concrete feitelijke gegevens die deze kwalificatie op ernstige wijze onderbouwen. Dit klemmt des te meer nu de notie ‘volkscafé’ op gespannen voet staat met een café waarvan het cliënteel vooral uit jongeren of studenten bestaat.

13. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Overige motieven en middelen

14. In de bestreden beslissing wordt inzake de prohibitieve nabijheid van het wedkantoor ook verwezen naar de nabije ligging van een onderwijsinstelling, namelijk ‘DuO² - Gent’, waar deeltijds beroepssecundair onderwijs wordt aangeboden. Tevens wordt gewag gemaakt van de “specifieke ligging” van het wedkantoor aan de Dendermondsesteenweg “een van de drukste invalswegen naar en van het centrum van Gent”, waardoor veel personen het wedkantoor moeten passeren op weg naar de vermelde onderwijsinstellingen en plaatsen die vooral door jongeren zouden worden bezocht.

15. De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing uitdrukkelijk aangegeven dat de “nabijheid van deze locaties”, waaronder tegelijk begrepen zijn de vermelde onderwijsinstelling en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht “op zich [...] voldoende [is] om het convenant te weigeren”. De wijze waarop de motieven van de bestreden beslissing zijn geformuleerd laat niet toe aan te nemen dat de verwerende partij het convenant ook zou hebben geweigerd indien zou zijn vastgesteld dat in de nabijheid van het wedkantoor enkel een onderwijsinstelling gelegen is.

16. De gegrondheid van het eerste middel vities bijgevolg de bestreden beslissing zonder dat de overige weigeringsmotieven en middelen dienen te worden onderzocht.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 14 september 2023 om geen convenant af te sluiten met de nv Betcenter Group voor het verder exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, op het adres Dendermondsesteenweg 133A 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 vijftientwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Peter Sourbron