

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.130 van 11 september 2025
in de zaak A. 240.185/VII-42.223**

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 2 oktober 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 15 juni 2023 waarbij wordt geweigerd om een convenant af te sluiten voor het exploiteren van een wedkantoor op het adres Bevrijdingslaan 67 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 14 juni 2024 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 juni 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 andersluidend 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 Bevrijdingslaan 67 te Gent. Zij beschikt daartoe over een vergunning F2 die geldig is tot 16 september 2023.

3.2. Op 23 december 2022 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’ (hierna: het koninklijk besluit van 22 december 2010).

3.3. Met de thans bestreden beslissing van 15 juni 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.

Naar aanleiding van een in concreto onderzoek naar de plaatsgesteldheid van de vestigingslocatie blijken volgende gevoelige plaatsen en instellingen zich in de nabijheid van het wedkantoor te bevinden (bron: google maps):
Plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht

- Het Kot Gent, gelegen te Groendreef 32, 9000 Gent (op ongeveer 300 meter afstand, 1 minuut fietsen of 4 minuten wandelen): betreft een gloednieuw gebouw dat specifiek ontworpen werd voor de huisvesting van studenten hoger onderwijs.
- Kaai Upkot, gelegen te Zuidkaai 25, 9000 Gent (op ongeveer 500 meter afstand of 2 minuten fietsen): betreft een gebouw met 49 wooneenheden voor studenten hoger onderwijs.
- Toren van Babel, gelegen te Bargiekaai 1, 9000 Gent (op ongeveer 700 meter afstand of 3 minuten fietsen): Middelbare school met een lesaanbod voor studenten 1ste graad én OKAN-onderwijs. Dit betreft een ‘OnthaalKlas voor Anderstalige Nieuwkomers’ tussen 12 en 18 jaar.
- Campus Rabot, gelegen te Gebroeders De Smetstraat 1, 9000 Gent (op ongeveer 750 meter of 3 minuten fietsen): Technologicampus van de KU Leuven (aanbod hoger onderwijs).

- Het wedkantoor bevindt zich in de Bevrijdingslaan, een van de drukste invalswegen van de R40. Deze specifieke ligging, in een levendige buurt, zorgt ervoor dat er dagelijks duizenden voorbijgangers, waaronder veel studenten en jongeren, langs het wedkantoor passeren op weg naar hun bestemming.

[...]

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, jongvolwassenen en andere kwetsbare bevolkingsgroepen om de opgegeven afstand hetzij te voet, hetzij met de fiets te overbruggen.

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. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens de tijdigheid van het beroep

4. De verwerende partij werpt op dat het annulatieberoep te laat werd ingesteld omdat de bestreden beslissing met een aangetekend schrijven van 20 juni 2023 ter kennis van de verzoekende partij werd gebracht en de termijn om beroep in te stellen een aanvang heeft genomen vanaf 23 juni 2023.

5. In haar laatste memorie handhaaft de verwerende partij haar standpunt en wijst zij er bijkomend op dat de verzoekende partij een kansspeloperator is die “perfect [weet] hoe de procedure werkt”, dat in het negatief advies van de burgemeester van 16 juni 2023 verwezen wordt naar de bestreden

beslissing en dat de verzoekende partij onzorgvuldig heeft gehandeld door niet sneller te informeren naar de bestreden beslissing.

Beoordeling

6. Overeenkomstig artikel 4, § 1, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ verjaren de annulatieberoepen zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen “werden bekendgemaakt of betekend”. Indien ze noch bekendgemaakt noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in met de dag waarop een verzoekende partij er kennis van heeft gehad.

7. De verzoekende partij ontkent dat de bestreden beslissing haar met een aangetekend schrijven van 20 juni 2023 ter kennis werd gebracht. Die kennisgeving zou immers beperkt zijn tot het (ongunstig) advies dat de burgemeester van de stad Gent op 16 juni 2023 over de vergunningsaanvraag voor het exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV heeft uitgebracht op grond van artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 22 december 2010.

Uit de onderzoeksverrichtingen van het auditoraat blijkt dat de verwerende partij niet kan bewijzen dat de bestreden beslissing ter kennis werd gebracht met de aangetekend verstuurd brief van 20 juni 2023. Bijgevolg kan niet aangenomen worden dat de voorwaarden om de beroepstermijn overeenkomstig artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te laten aanvangen vervuld waren met de kennisgeving die op 20 juni 2023 heeft plaatsgevonden. De hoedanigheid van de verzoekende partij als kansspeloperator, de vermelding in het advies van de burgemeester van de stad Gent van 16 juni 2023 van het bestaan van de bestreden beslissing en het beweerd onzorgvuldig handelen van de verzoekende partij, leiden niet tot een andere conclusie.

8. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

9. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 43/4 en 43/5 van de kansspelwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van de formele- en de materiële motiveringsplicht, en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Tevens zou er 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 *in casu* slechts één van de in de bestreden beslissing opgesomde plaatsen binnen een dergelijke afstand van het wedkantoor is gelegen, meer bepaald ‘Het Kot Gent’ op een afstand van 300 meter. Deze plaats kan echter niet gekwalificeerd worden als zijnde een plaats die vooral door jongeren wordt bezocht. Voorts wijst de verzoekende partij erop dat de afstand tussen het wedkantoor en ‘Kaai Upkot’ 522 meter in plaats van 500 meter bedraagt en dat de randstedelijke ligging van het wedkantoor met zich meebrengt dat de studenten, voor hun activiteiten (studies en vertier), zich niet in de richting van het wedkantoor moeten begeven.

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 naleving van de afstandsregel van artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 ‘tot vaststelling van het maximum aantal vaste en mobiele kansspelinrichtingen klasse IV, de criteria die ertoe strekken een spreiding van deze inrichtingen te organiseren en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingeval een vergunning vrijkomt wegens

intrekking of stopzetting’, 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”.

10. De verwerende partij antwoordt dat de in de bestreden beslissing opgegeven afstanden tot de plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht door de verzoekende partij niet worden betwist, dat de wetgever ervoor heeft gekozen om de prohibitieve nabijheid niet zelf af te bakenen aan de hand van een maximale afstand van 500 meter, maar over te laten aan de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de gemeente van vestiging om rekening te kunnen houden met de concrete plaatselijke toestand en alle specifieke omstandigheden, dat een beschermde plaats op een afstand van 750 meter van het wedkantoor behoort tot de nabijheid ervan. Voor de invulling van het begrip ‘nabijheid’ moet bovendien ook rekening worden gehouden met de aantrekkingskracht van het wedkantoor en de inspanningen die de beschermde personen moeten doen om tot bij het wedkantoor te geraken. Voorts laat de verwerende partij gelden dat studentenkoten en onderwijsinstellingen plaatsen zijn die vooral door jongeren worden bezocht. De omstandigheid dat in de bestreden beslissing ook melding wordt gemaakt van een andere kansspelinrichting op een afstand van minder dan 1.000 meter, van de ligging aan een zeer drukke invalsweg en van algemene bekommernissen omtrent gokverslaving, brengt niet mee dat de bestreden beslissing aangetast zou zijn door een onwettigheid. Integendeel zou het van een zorgvuldige besluitvorming getuigen dat bij de beoordeling van een convenantsaanvraag ook met andere elementen rekening wordt gehouden.

11. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat zij met haar verzoekschrift heeft aangetoond dat de beoogde plaats van vestiging wel degelijk voldoet aan de voorschriften van de kansspelwet, dat de inrichting niet afstuit op de prohibitieve nabijheid die door voormelde wet in acht moet worden genomen, dat het wedkantoor niet eens zichtbaar is vanop de in de bestreden beslissing vermelde plaatsen en er dus geen aantrekkingskracht kan van uitgaan. Zij stelt niet te betwisten dat ‘Kot Gent’ en ‘Kaai Upkot’

studentenverblijven zijn voor jongeren, maar dat zulks niet betekent dat deze gebouwen aangemerkt moeten worden als plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet.

12. In haar laatste memorie voert de verzoekende partij nog aan dat de verwijzing in de bestreden beslissing naar de Bevrijdingslaan wel degelijk één van de hoofdmotieven vormt voor de weigering van het convenant en dat deze laan niet kan worden beschouwd als een plaats die vooral door jongeren wordt bezocht. Voorts argumenteert zij dat ‘bezoeken’ en ‘bewonen’ twee verschillende activiteiten zijn, dat in de kansspelwet enkel sprake is van plaatsen die worden “bezocht” en dat de wetgever helemaal niet de bedoeling heeft gehad om wedkantoren te verbieden in de nabijheid van gebouwen waarin voornamelijk jongeren wonen of verblijven. Met betrekking tot de betekenis van het begrip ‘nabijheid’ herhaalt de verzoekende partij dat een afstand van 500 meter en meer niet nabij is in het licht van een logische en samenhangende uitlegging van de betrokken bepalingen van de kansspelwet en dat uit de motivering van de bestreden beslissing niet blijkt waarom “een welbepaalde afstand in de concrete omstandigheden, en rekening houdende met de keuzes die de wetgever heeft gedaan, als ‘nabij’ moet worden aanzien”. Tot slot meent de verzoekende partij na een analyse van de omgeving op basis van de gegevens die door *google maps* worden aangereikt dat de studenten die in deze gebouwen verblijven het wedkantoor niet moeten passeren om inkopen te doen, te sporten of aan vrijetijdsbeleving te doen.

13. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat het begrip ‘nabijheid’ veronderstelt dat in de eerste plaats moet worden nagegaan welke inspanning nodig is om het wedkantoor te bezoeken en dat in die optiek de ligging “in de gebruikelijke wandel-, fiets-, of rijrichting van de vermeende leefwereld van bepaalde jongeren” niet relevant is.

Beoordeling

14. 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.

15. 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.

16. Op grond van een “in concreto onderzoek naar de plaatsgesteldheid van de vestigingslocatie”, ziet de verwerende partij in de nabije ligging van vijf plaatsen die vooral door jongeren zouden worden bezocht een dwingende belemmering om het gevraagde convenant af te sluiten. Het gaat daarbij meer bepaald over: ‘Het Kot Gent’ (een gebouw dat “specifiek ontworpen werd voor de huisvesting van studenten hoger onderwijs”), ‘Kaai Upkot’ (een gebouw “met 49 wooneenheden voor studenten hoger onderwijs”), de middelbare school ‘Toren van Babel’, de ‘Campus Rabot’ (technologiecampus van de KU Leuven) en de Bevrijdingslaan.

In zoverre de verwerende partij de middelbare school ‘Toren van Babel’ en de instelling voor hoger onderwijs ‘Campus Rabot’ aanmerkt als plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, miskent zij het onderscheid dat in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet wordt gemaakt tussen ‘onderwijsinstellingen’ en ‘plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht’. Dat onderscheid is van belang omdat de te beschermen categorieën van personen, namelijk scholieren/studenten langs de ene kant en jongeren langs de andere kant, niet volledig samenvallen.

‘Het Kot Gent’ en ‘Kaai Upkot’ zijn voorzieningen die bestemd zijn als studentenverblijven. Naar luid van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet moet erop worden toegezien dat wedkantoren niet gelegen zijn in de nabijheid van onder meer plaatsen die vooral door jongeren worden “bezocht”. Het werkwoord ‘bezoeken’ in voormelde bepaling is op te vatten in zijn spraakgebruikelijke betekenis, namelijk als de handeling om zich naar iets of iemand te verplaatsen om daar tijdelijk te vertoeven. Het verblijven of wonen op een bepaalde plaats heeft niet dezelfde betekenis. De tekst van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet kan derhalve niet zo worden uitgelegd dat de plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, ook slaan op de plaatsen die voornamelijk door jongeren worden gebruikt om er te wonen of te verblijven. Dergelijke interpretatie zou er trouwens toe leiden dat elk gebouw waar voornamelijk jongeren wonen of verblijven, een absolute belemmering vormt voor de exploitatie van een wedkantoor in de nabijheid. Uit de kansspelwet noch uit de parlementaire voorbereiding ervan, blijkt dergelijke verstrekkende bedoeling van de wetgever.

De Bevrijdingslaan is een openbare weg en is dus geen “plaats” die vooral door jongeren noch door andere personen wordt “bezocht” in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. Evenmin is het in rechte relevant deze weg te kwalificeren als onderdeel van een “levendige buurt”.

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

Overige motieven en middelen

18. De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing uitdrukkelijk aangegeven dat de “nabijheid van deze locaties”, waarmee klaarblijkelijk de opgesomde plaatsen die vooral door jongeren zouden worden bezocht bedoeld zijn, “op zich [...] voldoende [is] om het convenant te weigeren”. De wijze waarop de motieven van de bestreden beslissing zijn geformuleerd laat niet toe in het kader van voorliggend geding aan te nemen dat de verwerende partij het convenant ook zou hebben geweigerd op basis van de vaststelling dat in de nabijheid van het betrokken wedkantoor nog een andere kansspelinrichting gevestigd is, noch op grond van de bekommernissen om zich “actief in te zetten in de bestrijding van de nadelige effecten van problematisch gokken en gokverslaving” en “een beleid te voeren waarbij men potentiële risico’s en gevaren maximaal wil vermijden”, bekommernissen die door hun algemeen karakter overigens niet te verenigen zijn met de vereisten van het *in concreto* onderzoek van de nabijheid dat besloten ligt in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet.

19. 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 15 juni 2023 waarbij wordt geweigerd om een convenant af te sluiten voor het exploiteren van een wedkantoor op het adres Bevrijdingslaan 67 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 elf september 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