

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.411 van 2 oktober 2025
in de zaak A. 240.786/VII-42.314**

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

tegen :

de STAD WAREGEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michiel Deweirdt
kantoor houdend te 9000 Gent
Molenaarsstraat 111/1 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 december 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Waregem van 11 oktober 2023 waarbij wordt geweigerd om een convenant af te sluiten voor het exploiteren van een wedkantoor op het adres Aloise Biebuyckstraat 28 te Waregem.

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 12 maart 2025 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 11 september 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Van Damme, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Michiel Deweirdt, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3.1. Op 16 maart 2023 richt de bv Meridian Betting Belgium een aanvraag tot de stad Waregem om voor de exploitatie van een wedkantoor, gelegen aan de Aloise Biebuyckstraat 28 te Waregem, een convenant af te sluiten zoals wordt 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).

3.2. Over deze aanvraag brengt de politiezone MIRA op 4 mei 2023 een ongunstig advies uit.

3.3. Met de thans bestreden beslissing van 11 oktober 2023 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Waregem het intussen op naam van de verzoekende partij gevraagde convenant af te sluiten.

Deze beslissing is als gemotiveerd:

“Gelet op de beslissing van de gemeenteraad van 10 januari 2023 waarbij het document ‘Convenant met betrekking tot de uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV’ en de delegatie aan het college van burgemeester en schepenen voor het afsluiten van een convenant werd goedgekeurd;

Gelet op de aanvraag van GL Bet BV voor het uitbaten van een wedkantoor in de Aloise Biebuyckstraat 28 te Waregem meer bepaald in winkel Aria;

Gelet op het proces-verbaal van hoorzitting van 20 september 2023;

Overwegende dat een wedkantoor niet mag gevestigd worden in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht en dit conform artikel 43/5 van de wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers;

Overwegende dat de aangevraagde locatie gelegen is in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht meer bepaald

- 300 meter van de stedelijke basisschool Sint-Elooïsvijve - Koekoekstraat 24
- 250 meter van de vrije basisschool Duizend+poot - Remi Baertlaan 2
- 1,4 km van het Ziekenhuis Waregem - Vijfseweg 150
- 350 meter van de Chiro Oetsjekoetsjje - Koekoekstraat 34

Overwegende dat het om bovenvermelde reden niet aangewezen is om een wedkantoor op die locatie te vestigen.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel, dat uit vier onderdelen bestaat, wordt de schending aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de artikelen 43/4, § 1, vierde lid, en § 4, en 43/5, eerste lid, 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’ (hierna: motiveringswet), van het gelijkheidsbeginsel, de formele- en de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de verwerende partij ten onrechte heeft aangenomen dat de stedelijke basisschool Sint-Eloois-Vijve en de vrije basisschool Duizend+poot, die uitsluitend voltijds kleuteronderwijs en voltijds lager onderwijs aanbieden, onderwijsinstellingen zijn in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet. Zij wijst er in dit verband op dat de wetgever enkel de bedoeling had om scholieren 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 het wedkantoor te bereiken. Voorts wijst de verzoekende partij erop dat de verwerende partij “de concrete aard en kenmerken van de stedelijke basisschool Sint-Eloois-Vijve en de vrije basisschool Duizend+poot, in het bijzonder hun onderwijsaanbod en doelgroep, niet deugdelijk heeft onderzocht en vastgesteld”.

In een tweede onderdeel wordt betwist dat het ziekenhuis van Waregem, op een wandelafstand van 1.400 meter, gelegen is in de nabijheid van het wedkantoor. Het begrip ‘nabijheid’, zoals bedoeld in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, veronderstelt immers een geringe afstand, terwijl de in de bestreden beslissing vermelde afstand van 1.400 meter maakt dat het wedkantoor geen aantrekkingskracht uitoefent op de bezoekers van het ziekenhuis en die bezoekers meer dan minimale inspanningen aan de dag moeten leggen om het wedkantoor te bereiken. Ook valt het de verzoekende partij op dat de bestreden beslissing geen formele motieven bevat die op grond van concrete plaatselijke omstandigheden afdoende verantwoorden waarom, niettegenstaande de vermelde afstand van 1.400 meter tussen het wedkantoor en het ziekenhuis niet gering is, het ziekenhuis in kwestie toch gelegen is in de prohibatieve nabijheid van het wedkantoor.

Als derde onderdeel van het enige middel voert de verzoekende partij aan dat de in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet vermelde notie “plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht” wordt geschonden doordat de verwerende partij de weigering van het convenant onder meer steunt op de nabije ligging van de ‘Chiro Oetsjekoetsje’.

Het vierde middelonderdeel bekritiseert het verschil in behandeling in vergelijking met twee andere convenantsaanvragen voor de exploitatie van wedkantoren gelegen op het grondgebied van de stad Waregem. Volgens de verzoekende partij zijn “de aard, de kenmerken en de ligging (afstand) van de plaatsen in de omgeving van [deze wedkantoren] identiek, dan wel voldoende vergelijkbaar met de plaatsen in de omgeving van [haar] wedkantoor” en wordt er door de verwerende partij voor dit verschil in behandeling geen redelijke en objectieve verantwoording gegeven.

5. Met betrekking tot het eerste en het tweede middelonderdeel antwoordt de verwerende partij:

“Eerste onderdeel

[...]

Het begrip ‘onderwijsinstellingen’ laat weinig ruimte voor interpretatie. Het is duidelijk wat onder dergelijke instellingen moet worden verstaan. Er werd door de wetgever geen nadere omschrijving gegeven van het begrip ‘onderwijsinstellingen’.

De wetgever heeft zich zodoende willen onthouden om in de wet zelf een restrictieve limitatieve opsomming te geven van het type onderwijsinstellingen. De wetgever heeft het dan ook aan de gemeente en de kansspelcommissie overgelaten om dit begrip op basis van de concrete omstandigheden nader in te vullen.

Het begrip onderwijsinstellingen is door de wetgever niet gedefinieerd en is dus niet beperkt tot het secundair of hoger onderwijs. Integendeel uit de parlementaire voorbereidingswerken is gebleken dat ook jongeren jonger dan 12 jaar beginnen te gokken, zijnde dus kinderen op de basisschool.

Volgens het tijdschrift KLASSE hebben twee op vijf jongeren tussen tien en zeventien jaar al eens voor geld gespeeld via het internet. De gemiddelde leeftijd waarop jongeren beginnen te gokken is 11 jaar en 8 maanden. Dat blijkt uit een studie van OIVO (het Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties). [...]

Volgens een studie van het UC Leuven Limburg uit maart 2017 zou 5% van de leerlingen in Vlaanderen en 18,8% van de Waalse leerlingen voor de leeftijd van 12 jaar reeds deelgenomen hebben aan een onlinegokspel. Ook de cijfers van de risico- en probleemgokkers bij de minderjarigen lijkt onrustwekkend hoog te liggen. Volgens een studie van de kliniek voor speelverslavingen uitgevoerd door het UVC Brugmann had de helft van de ondervraagde minderjarigen het laatste half jaar deelgenomen aan een onlinegokspel en was daarvan 25,4% een probleemgokker en 11,7% een risicogokker. [...]

Met andere woorden uit de parlementaire voorbereidingswerken van zowel 2008-2009 als van 2017-2018 blijkt dat kinderen van minder dan twaalf jaar beginnen gokken, zodat het logisch is dat ook rekening wordt gehouden met de nabijheid van basisscholen.

De wetgever verwijst aldus ook naar leerlingen van het lager onderwijs, zodat niet alleen rekening moet worden gehouden met de aanwezigheid van ‘scholieren’.

Men moet immers proberen vermijden dat kinderen van jongs af niet in verleiding komen van het gokken.

[...]

Tweede onderdeel

[...]

Volgens [de] vestigingsvoorwaarden [van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet] mogen vaste wedkantoren niet gevestigd worden in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

Deze voorwaarden strekken er toe de risico’s van sociale aard, ingevolge de inplanting van wedkantoren, te beperken.^[...]

De wetgever heeft ook willen vermijden dat een frivole omgeving wordt gecreëerd in de buurt van ziekenhuizen.^[...] Als zodanig dient de voorwaarde een doelstelling van sociale bescherming.

Artikel 43/4 en 43/5 van de kansspelwet geeft aan de gemeente de discretionaire bevoegdheid om al dan niet een convenant te sluiten, en dus ook om een convenant te weigeren, onder meer wanneer zij van oordeel is dat de gevraagde locatie zich bevindt in de nabijheid van de in artikel 43/5.5 van de wet vermelde plaatsen en inrichtingen. De verzoekende partij toont niet aan dat verzoekende partij onredelijk heeft gehandeld.

De appreciatiebevoegdheid van de gemeente houdt in wezen in dat op grond van een concreet onderzoek van de eigen en particuliere omstandigheden van elke zaak, geval per geval wordt uitgemaakt of al dan niet een convenant kan worden gesloten. Deze bepaling verplicht de gemeente van vestiging dan ook niet met elke aanvrager een convenant te sluiten, maar laat haar tevens toe een convenant te weigeren.^[...]

Uit het voorschrift van artikel 43/5.5 van de kansspelwet blijkt dat het de bedoeling was van de wetgever om geen precieze afstandsregel vast te stellen en de appreciatie en invulling van de nabijheid over te laten aan de gemeente van vestiging.

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om het begrip ‘in de nabijheid van’ niet te vervangen door de aanduiding van een precieze afstand en om aan de gemeente over te laten om de notie in te vullen, weliswaar onder controle van de rechter^[...].

De conclusie is dan ook dat de gemeente een discretionaire bevoegdheid toemeet die onder meer slaat op de vestigingsplaats van de kansspelinrichting dat het haar niet verboden is bij de uitoefening van haar bevoegdheid om al dan niet met verzoeker een convenant te sluiten, de nabijheid te beoordelen en te betrekken bij de bedoelde instellingen en plaatsen.

De ‘nabijheid’ waarvan is immers bij uitstek relatief. De nabijheid moet dus niet alleen bekeken worden vanuit het principe dat een bezoeker van het ziekenhuis zich naar het wedkantoor zou begeven, maar ook vanuit het principe om geen frivole omgeving te creëren.

Verzoekende partij toont niet [aan] dat deze afstand onredelijk is.

Wanneer verwerende partij aantoonde welke gevoelige inrichtingen in de buurt gelegen zijn, en zij op basis van de opgegeven afstanden op

discretionaire wijze vaststelt dat deze zich in de nabijheid van de geplande kansspelinrichting bevinden, volstaat dit als afdoende motief voor de weigering om een convenant af te sluiten.”

6. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij beperkt is tot de beoordeling van de prohibitieve nabijheid en dat zij in dat kader gebonden is door de doelstellingen van de kansspelwet en de juiste betekenis van de begrippen ‘onderwijsinstellingen, ziekenhuizen of plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht’ en ‘nabijheid’. Volgens haar zijn kleuters en leerlingen van een basisschool geen ‘jongeren’ in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet en kunnen kleuter- en basisscholen niet beschouwd worden als onderwijsinstellingen in de zin van dezelfde wetsbepaling.

Inzake het tweede middelonderdeel meent zij dat niet in redelijkheid kan worden besloten dat een wedkantoor tot op een afstand van 1.400 meter de omgeving van een ziekenhuis kan kenmerken.

7. De verwerende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat een gokproblematiek “ook al aanwezig kan zijn bij 11- en 12-jarigen, zijnde jongeren op de lagere school” en dat basisscholen ook onderwijsinstellingen zijn in de zin van de kansspelwet.

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.

Eerste onderdeel

9. De weigering om het convenant af te sluiten steunt in de eerste plaats op de nabije ligging van de stedelijke basisschool Sint-Eloois-Vijve en de vrije basisschool Duizend+poot waar onderwijs wordt verstrekt aan kleuters en leerlingen tot de leeftijd van doorgaans 12 jaar. In het gewone spraakgebruik worden dergelijke scholen gekwalificeerd als onderwijsinstellingen.

Artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet strekt er echter niet toe kleuters en leerlingen van het lager onderwijs te beschermen tegen gokverslaving. Er kan immers niet aangenomen worden dat jonge kinderen zich op zelfstandige wijze zouden begeven naar een wedkantoor dat in de nabijheid van hun school gelegen is, noch dat hen de toegang zou worden verleend tot dergelijke inrichtingen om in strijd met de wettelijke minimumleeftijd van 21 jaar aan kansspelen of weddenschappen deel te nemen. Bijgevolg heeft de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid foutief opgevat door twee basisscholen bij de beoordeling van de prohibitieve nabijheid van het wedkantoor te betrekken. De bewering van de verwerende partij dat ook sommige jonge kinderen kampen met een gokproblematiek, leidt niet tot een andere interpretatie van de betrokken bepaling van de kansspelwet.

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

Tweede onderdeel

11. Het begrip ‘nabijheid’, waarvan sprake in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet, moet worden begrepen “in de courante betekenis ervan waarbij een geringe afstand wordt bedoeld” (GwH nr.177/2021 9 december 2021). Tevens moet dat begrip opgevat worden in het licht van de concrete lokale

omstandigheden. Uit de formele motivering van de beslissing over de aanvraag tot het sluiten van een convenant moet blijken op welke concrete omstandigheden en gegevens de prohibatieve nabijheid steunt.

Hoewel de invulling van het begrip ‘nabijheid’ in zekere mate relatief is, wordt niet aangenomen dat een wedkantoor tot op een afstand van 1.400 meter enige aantrekkingskracht kan uitoefenen op de bezoekers van een ziekenhuis. In de bestreden beslissing worden bovendien ook geen concrete lokale omstandigheden aangehaald die verantwoorden waarom de ligging van het wedkantoor problematisch wordt geacht ondanks de ruime afstand tot het betrokken ziekenhuis.

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

Overige middelonderdelen

13. In de bestreden beslissing wordt onder verwijzing naar de nabije ligging van twee basisscholen, een ziekenhuis en een plaats die vooral door jongeren wordt bezocht, besloten dat het “niet aangewezen is om een wedkantoor op die locatie te vestigen”. Uit die beslissing blijkt niet ondubbelzinnig dat de verwerende partij het convenant ook zou hebben geweigerd op basis van de enkele vaststelling dat het wedkantoor gevestigd zou worden in de nabijheid van een plaats waar de jeugdbeweging Chiro ‘Oetsjekoetsje’ regelmatig samenkomt.

14. De gegrondheid van het eerste en het tweede onderdeel van het enige middel vitieert bijgevolg de bestreden beslissing zonder dat de overige middelonderdelen dienen te worden onderzocht.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Waregem van 11 oktober 2023 waarbij wordt geweigerd om een convenant af te sluiten voor het exploiteren van een wedkantoor op het adres Aloise Biebuyckstraat 28 te Waregem.

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 twee oktober tweeduizend vijfentwintig, 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