

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIVe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 267.369 van 9 juli 2026  
in de zaak A. 242.138/XIV-39.938**

In zake : XXXX  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Nicolas Bonbled, Junior Geysens en Casper François  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Bischoffsheimlaan 33  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD AALST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Philippe Vlaemminck en Robbe Verbeke  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Bischoffsheimlaan 15/009  
bij wie woonplaats wordt gekozen

-----  
*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 13 juni 2024, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing [met nummer 11 2024\_GR\_00138] van 26 maart 2024 van de gemeenteraad van de stad Aalst, waarbij wordt geweigerd om een convenant te sluiten met verzoekende partij met het oog op de uitbating van een kansspelinrichting klasse IV [...] te 9300 Aalst.”

*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 een verslag opgesteld. Dit verslag, waarin wordt besloten om het beroep gegrond te verklaren, werd ter kennis gebracht van de partijen.

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

Overeenkomstig artikel 26, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’, heeft de voorzitter van de XIVE kamer bij beschikking van 9 maart 2026 aan de partijen voorgesteld dat de zaak niet op een openbare terechtzitting wordt behandeld, tenzij één van de partijen hierom verzoekt.

Geen van de partijen heeft om een terechtzitting gevraagd.

Overeenkomstig bovenvermelde beschikking, werd het debat gesloten en werd de zaak in beraad genomen op 27 mei 2026.

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 21 november 2023 richt de verzoekende partij een aanvraag tot de stad Aalst om voor de exploitatie van een wedkantoor, gelegen te 9300 Aalst, een convenant 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’.

3.2. Op 7 maart 2024 brengt de burgemeester van de verwerende partij een negatief advies uit ten aanzien van de kansspelcommissie met betrekking tot de aanvraag van de verzoekende partij tot hernieuwing van haar F2-vergunning, afgeleverd door de kansspelcommissie.

3.3. Met een beslissing van 26 maart 2024 weigert de gemeenteraad van de verwerende partij om het gevraagde convenant te sluiten.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

**“Feiten en context**

De vestiging en uitbating van vaste kansspelinrichtingen klasse IV, beter gekend als wedkantoren, is geregeld in de Wet op de kansspelen van 7 mei 1999.

Wedkantoren moeten beschikken over een vergunning klasse F2 van de Kansspelcommissie.

Om deze vergunning klasse F2 te verkrijgen moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn, waaronder een advies van de burgemeester.

Sinds 25 mei 2021 is ook een convenant vereist bij het indienen van een vraag tot toekenning of hernieuwing van een vergunning klasse F2. Deze convenant moet voorafgaandelijk worden gesloten tussen de gemeente waar het wedkantoor gevestigd is en de uitbater van het wedkantoor. Het convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd alsook de nadere voorwaarden, de openings- en sluitingsuren en de sluitingsdagen. De opzet van de nieuwe conventantregeling is om ervoor te zorgen dat de steden en gemeenten meer inspraak en slagkracht krijgen m.b.t. het beschermen van jongeren en andere kwetsbare groepen tegen de mogelijke nadelige effecten van kansspelen in kansspelinrichtingen klasse IV.

Stad Aalst heeft op 21 november 2023 een aanvraag tot het afsluiten van een convenant voor een kansspelinrichting klasse IV (wedkantoor) ontvangen in kader van een hernieuwing van een bestaande vergunning.

De aanvraag werd ingediend door [de verzoekende partij] voor de vestiging [...] gevestigd te [...], 9300 Aalst met als zaakvoerders [X]. De aanvraag betreft een verlenging van een bestaande vergunning. De huidige vergunning verloopt op 05/05/2024.

De aanvraag tot het afsluiten van een convenant werd voorbereid door Dienst Economie, de Cel Bestuurlijke handhaving en het Team juridische zaken. Aan de lokale politie werd advies gevraagd m.b.t. het gevraagde dossier.

De stad Aalst heeft op 18 januari 2024 verlenging van behandelingstermijn gevraagd aan de Kansspelcommissie, hetgeen werd toegekend.

In toepassing 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, heeft de burgemeester op 07/03/2024 een negatief advies burgemeester inzake kansspelinrichtingen Klasse IV uitgebracht ten aanzien van de Kansspelcommissie, dit gesteund op de politionele feiten gekend onder de PV-nummers:

- VE.58.RL.1[XXX] 62/2023
- AN.58.LB.0[XXX] 68/22
- BG.58.RL.1[XXX] 93/19
- BG.58.RL.1[XXX] 87/19

- LE.58.RL.1[XXX] 22/19

De aanvraag tot afsluiten van een convenant werd getoetst aan artikel 43/4 §1 juncto artikel 43/5 van de Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. Het aannemen van weddenschappen vereist immers een vergunning klasse F2 en om een vergunning klasse F2 te kunnen verkrijgen, moet de aanvrager voldoen aan de criteria vermeld in artikel 43/5 Kansspelwet.

De stad stelt terzake volgende feiten vast:

- de politionele feiten gekend onder PV-nummers VE.58.RL.1[XXX]62/2023, AN.58.LB.0[XXX] 68/22, BG.58.RL.1[XXX] 93/19, BG.58.RL.1[XXX] 87/19 en LE.58.RL.1[XXX] 22/19 dewelke in strijd zijn met het criterium vermeld in artikel 43/5.2 Kansspelwet waarin wordt bepaald dat in alle gevallen de aanvrager, de bestuurders en de zaakvoerders zich dienen te gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie
- de uitbating ligt in de nabijheid van plaatsen die druk en uitvoerig bezocht worden door jongeren, m.n. de Carnavalswerkhallen [...] op een wandelafstand van 200 meter, de Carnavalskantine Halle 13 [...] op een wandelafstand van 200 meter, bushalte 1 [...] op 120 meter waar talrijke scholieren en studenten afstappen op weg naar school, hetgeen in strijd is met het criterium vermeld in artikel 43/5.5 Kansspelwet waarin wordt bepaald dat ervoor dient gezorgd dat de kansspelinrichting klasse IV niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

Stad Aalst wenst op grond van deze motieven in feite en in rechte geen convenant af te sluiten met [de verzoekende partij] voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV, genoemd [...], gelegen te [...] te Aalst en dit omwille van de nabijheid van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht en omwille van politionele argumenten relevant en risicovol voor het uitbaten van een kansspelinrichting, nl. de politionele feiten verbonden aan de zaakvoerder, [X] bekend onder volgende PV-nummers:

- VE.58.RL.1[XXX] 62/2023
- AN.58.LB.0[XXX] 68/22
- BG.58.RL.1[XXX] 93/19
- BG.58.RL.1[XXX] 87/19
- LE.58.RL.1[XXX] 22/19

### **Motivering**

In de wetswijziging van 7 mei 2019 is een nieuwe en extra voorwaarde opgenomen: het convenant. Vanaf 25 mei 2021 dienen de uitbaters van een vaste kansspelinrichting klasse IV verplicht een convenant te voegen bij de aanvraag tot vergunning of hernieuwing (art. 43/5, 6° wet zoals gewijzigd door artikelen 23, eerste lid, 1°, en 24 van de wet van 7 mei 2019). Deze convenant moet voorafgaandelijk gesloten worden tussen de gemeente waar het wedkantoor gevestigd is en de uitbater van het wedkantoor.

Stad Aalst wenst geen convenant af te sluiten met [de verzoekende partij] voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV, genoemd [...], gelegen [...] te Aalst en dit omwille van de nabijheid van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht en omwille van politionele argumenten relevant en risicovol voor het uitbaten van een kansspelinrichting, nl. de politionele feiten verbonden aan de zaakvoerder, [X], bekend onder volgende PV-nummers:

- VE.58.RL.1[XXX] 62/2023
- AN.58.LB.0[XXX] 68/22
- BG.58.RL.1[XXX] 93/19
- BG.58.RL.1[XXX] 87/19
- LE.58.RL.1[XXX] 22/19.”

Dit is de bestreden beslissing.

#### *IV. Onderzoek van het enig middel*

##### *Standpunt van de partijen*

5. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 43/4 en 43/5 van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: wet van 7 mei 1999), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991), het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht. Het middel wordt door de verzoekende partij als volgt samengevat:

“Doordat, de aanvraag van verzoekende partij om een convenant te sluiten m.b.t. de uitbating van een vaste kansspelinrichting klasse IV aan de [...] te 9300 Aalst wordt geweigerd enerzijds omwille van beweerd politionele feiten verbonden aan de zaakvoerder die steunen op verschillende PV’s, die zouden wijzen op een gedrag dat niet beantwoordt aan de vereisten van de functie (strijdigheid met artikel 43/5, punt 2 van de Kansspelwet) en anderzijds omwille van de nabijheid van verschillende plaatsen die vooral door jongeren zouden worden bezocht (strijdigheid met artikel 43/5, punt 5 van de Kansspelwet);

Terwijl, geen van beide motieven overtuigen om de aanvraag te weigeren; dat wat betreft de beweerd politionele feiten verbonden aan de zaakvoerder die steunen op verschillende PV’s, het voor verzoekende partij in de eerste plaats volstrekt onduidelijk is om welke feiten het zou gaan; dat verzoekende partij inderdaad geen kennis heeft van de PV’s waarin de beweerd politionele feiten zijn opgenomen en deze PV’s ook nooit ter kennis zijn gebracht van verzoekende partij; dat een motivering door verwijzing slechts is toegestaan indien het stuk waarnaar wordt verwezen, aan de bestuurde is ter kennis gebracht of op een andere manier bekend is aan de bestuurde; dat in ieder geval op geen enkele manier gemotiveerd wordt waarom de beweerd politionele feiten (wat deze ook moge zijn) wijzen op een gedrag dat niet beantwoordt aan de vereisten van de functie; dat er alleszins geen sprake is van bewezen misdrijven; dat de feiten die in de PV’s zouden

worden vermeld, verder kennelijk geen verband houden met het concrete wedkantoor aan de [...] te 9300 Aalst; dat de relevantie en pertinentie van deze PV's dan ook niet valt in te zien; dat de bevoegdheid die artikel 43/4, §1, vierde lid van de Kansspelwet aan de gemeente toekent bovendien beperkt is tot de vestigingsplaats van de kansspelinrichting klasse IV en de uitbatingsmodaliteiten; dat de gemeente zich aldus een bevoegdheid toe-eigent die overeenkomstig artikel 21 van de Kansspelwet toekomt aan de Kansspelcommissie;

dat er in de tweede plaats, wat betreft de beweerde nabijheid van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, in werkelijkheid geen dergelijke plaatsen zijn; dat krachtens artikel 43/5 van de Kansspelwet, de aanvrager, om een vergunning klasse F2 te verkrijgen, ervoor moet zorgen 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; dat de betrokken "nabijheid" relatief is en dat de kwalificatie als "nabij", om wettig te zijn, een onderzoek en afweging van de concrete omstandigheden en gegevens vereist; dat een en ander gereflecteerd moet worden in de formele motivering van de beslissing die op deze prohibitieve nabijheid steunt; dat de bestreden beslissing zich beperkt tot een verwijzing naar drie plaatsen, met name "de Carnavalswerkhallen", "de Carnavalskantine Halle 13" en de "bushalte 1 Meistaat", dat deze plaatsen evenwel kennelijk niet beschouwd kunnen worden als plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht; dat deze plaatsen inderdaad door een ruim en zeer divers publiek worden bezocht; dat de bestreden beslissing dan ook niet steunt op draagkrachtige motieven."

6. Het lid van het auditoraat vat de essentie van het verweer van de verwerende partij in de memorie van antwoord als volgt samen in haar verslag:

"In de memorie van antwoord wijst verweerster er, meer in het algemeen, op dat ze zich actief mag inzetten in de bestrijding van de nadelige effecten van problematisch gokken en gokverslaving en de problematische uitwassen van kansspelinrichtingen op haar grondgebied actief mag trachten tegen te gaan. M.b.t. het tweede motief meent verweerster dat "de Carnavalswerkhallen" en "de Carnavalskantine Halle 13" in belangrijke mate door jongeren worden bezocht. Dat er ook mensen van minder jonge leeftijd deel uitmaken van carnavalsgroepen en deze plaatsen dus ook kunnen bezoeken, neemt de noodzaak h.i. niet weg om de jongeren in die carnavalsgroepen te beschermen tegen de risico's die gepaard gaan met de vestiging van een wedkantoor. Ook de bushalte zou een plaats zijn die vooral door jongeren wordt bezocht. Busvervoer is het transportmiddel bij uitstek voor jongeren. Uit een studie van de VUB zou blijken dat de groep busgebruikers in essentie enerzijds jongeren omvat en anderzijds een aantal minder mobiele personen. De jongeren vormen hier de hoofdmoot van de gebruikers, zeker omdat de bushalte in kwestie wordt gebruikt voor jongeren om zich van en naar school te begeven en dit blijkt ook uit de formele motivering van de bestreden beslissing.

M.b.t. het eerste motief stelt verweerster dat voor zover dit motief niet zou voldoen aan de wettelijke vereisten (quod non) er alleszins kan worden vastgesteld dat het tweede motief op zich reeds volstaat om de bestreden beslissing te dragen. M.b.t. het eerste motief verwijst verweerster nog naar stuk nr. 4 van het administratief dossier waaruit zou blijken dat de in de bestreden beslissing opgesomde PV's betrekking hebben (1.) op een bestuurder van verzoekster, m.n. [X], en (2.) op "inbreuken inzake kansspelen, weddenschappen, kansspelinrichtingen en bescherming van de spelers". De weigering om met verzoekster een convenant af te sluiten mag bijgevolg gemotiveerd worden op basis van niet-conformiteit met vereisten opgelegd door de wet van 7 mei 1999 en in het bijzonder deze vervat in artikel 43/5 van voormelde wet. Verweerster stelt dat het niet is omdat de kansspelcommissie deze vereisten ook controleert dat zij dat bijkomend in het kader van het afsluiten van het convenant niet ook vermag te doen. Het betreft geen wederzijds uitsluitende bevoegdheden tussen de kansspelcommissie en de gemeente, maar veeleer een dubbele controle waarbij deze eerst gebeurt in functie van de beslissing inzake het afsluiten van een convenant en vervolgens in functie van een beslissing inzake de toekenning en/of hernieuwing van een vergunning."

7. Het lid van het auditoraat vat de essentie van de repliek van de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord als volgt samen in haar verslag:

"In de memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat ze de stelling van verweerster, m.n. dat dat het tweede motief op zich reeds volstaat om de bestreden beslissing te dragen, niet kan bijtreden. Hoewel de motieven die betrekking hebben op de toepassing van de prohibatieve nabijheidsregels in de regel te beschouwen zijn als de determinerende of doorslaggevende motieven van een weigeringsbeslissing, blijkt uit de formele motivering van de bestreden beslissing dat deze beslissing in casu gesteund is op twee gelijkwaardige motieven, die in gelijke mate doorslaggevend en beslissend zijn. De bestreden beslissing steunt derhalve in gelijke mate op beide motieven. De onwettigheid van één van deze motieven moet derhalve leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

M.b.t. het eerste motief benadrukt verzoekster nogmaals dat het niet aan verweerster toekomt om na te gaan of de door de wet van 7 mei 1999 bepaalde voorwaarden m.b.t. de aanvrager en de beoogde vergunning zijn vervuld, maar dat deze bevoegdheid overeenkomstig artikel 21, §2 van voormelde wet toekomt aan de kansspelcommissie. Verweerster kan in het kader van het federaal medebewind enkel de bevoegdheden uitoefenen die haar door de wet zijn verleend. Welnu, deze bevoegdheid is door artikel 43/4, §1, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999 beperkt tot de beoordeling van de vestigingsplaats van het wedkantoor en de uitbatingsmodaliteiten. Verweerster verwijst volkomen ten onrechte naar het zgn. systeem van de dubbele controle. Ook wijst verzoekster er bijkomend op dat hoewel dit in ieder geval laattijdig zou zijn- het administratief dossier enkel een mail van de lokale politie bevat met vermelding van de PV-nummers en de

mededeling dat deze PV's betrekking hebben op overtredingen op wetgeving inzake loterijen. De concrete inhoud van deze PV's en de beweerd politionele feiten die hierin zijn opgenomen worden evenwel niet in detail weergegeven.

M.b.t. het tweede motief geeft verzoekster nog aan dat de uitleg die verweerster hieromtrent in haar memorie van antwoord heeft gegeven niet overtuigt. Zelfs al zouden de drie in de bestreden beslissing opgesomde plaatsen regelmatig of gebruikelijk worden bezocht door jongeren, dan gaat het nog steeds niet om plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, maar hooguit slechts om plaatsen die (ook) door jongeren worden bezocht. Deze plaatsen dienen hoofdzakelijk dan wel in belangrijke mate door jongeren te worden bezocht en dat is in casu niet het geval.”

8. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat de beide motieven geheel afzonderlijk dienen te worden beschouwd en beoordeeld. Een eventueel gebrek in de ene motivering doet niets af aan de draagkracht van de andere motivering om de beslissing te schragen.

Voorts mag de beoogde inhoud van een convenant tussen de gemeente en een kansspelinrichting klasse IV, zoals bepaald in artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999 volgens haar niet worden verward met de mogelijke motieven waarop een gemeente zich kan steunen om het sluiten van een dergelijk convenant te weigeren, zoals bepaald onder meer in artikel 43/5 van die wet. De gemeente kan zich zowel steunen op artikel 43/5 (2) als op artikel 43/5 (5) van de wet van 7 mei 1999 om het sluiten van een convenant *a priori* te weigeren (dus niet om te bepalen wat de inhoud van dit convenant moet behelzen). Bovendien, voor zover het bepaalde in artikel 43/4, §1, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999 toch moet worden samengelezen met artikel 43/5 van de wet van 7 mei 1999 om de mogelijke weigeringsgronden van de gemeente af te lijnen (*quod non*), dan nog duidt dit artikel 43/5 niet enkel op de vestigingsplaats van de beoogde inrichting, maar ook op de waarneming van het gemeentelijk toezicht. Indien in functie van de vastgestelde risico's – bijvoorbeeld door toedoen van een politioneel verleden – geen voldoende gemeentelijk toezicht volgens de noodzaak van aanvrager kan worden gegarandeerd, kan op basis hiervan aldus een convenant worden geweigerd.

Wat het tweede motief betreft, herhaalt de verwerende partij dat het vooral jongeren zijn die de plaatsen gerelateerd aan carnaval bezoeken. Voorts benadrukt zij dat zij met een wetenschappelijke studie heeft onderbouwd waarom zij er terecht van uit kon gaan dat voornamelijk jongeren de bus nemen, zodat het niet correct is om zomaar te stellen dat de bushalte in beginsel gebruikt wordt door personen van alle leeftijden.

9. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat de bestreden beslissing wel degelijk in gelijke mate steunt op beide motieven, zodat de onwettigheid van één van beide motieven moet leiden tot nietigverklaring van de bestreden beslissing.

Wat het eerste motief betreft, maakt de verwerende partij volgens haar een artificieel en onbestaand onderscheid tussen de inhoud van een convenant en de motieven voor het al dan niet weigeren ervan. Zij herhaalt ook dat zij nooit kennis heeft kunnen nemen van de inhoud van de PV's waarvan sprake is in de bestreden beslissing, dat ze hierover nooit door de verwerende partij werd gehoord en dat deze PV's noch als bijlage bij de bestreden beslissing werden gevoegd, noch deel uitmaken van het administratief dossier, zodat minstens schending van de formelemotiveringsplicht voorligt.

De argumentatie van de verwerende partij in verband met de plaatsen gerelateerd aan carnaval blijft volgens de verzoekende partij beperkt tot loutere beweringen, die er niet van overtuigen dat de “Carnavalswerkhallen” en de “Carnavalskantine Halle 13” “vooral” door jongeren zouden worden bezocht, terwijl het *a priori* gaat om plaatsen die worden bezocht door een divers publiek van alle leeftijden.

Het feit dat de bushalte op bepaalde momenten, zoals bijvoorbeeld voor- en na schooltijd, voornamelijk door jongeren wordt bezocht, *quod non* volgens de verzoekende partij, is volgens haar wel degelijk onvoldoende en beantwoordt niet aan het nabijheidsverbod. Of een plaats al dan niet vooral door jongeren wordt bezocht dient immers in zijn totaliteit bekeken te worden.

### *Beoordeling*

10. Artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999 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.

Naar luid van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de wet van 7 mei 1999 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.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.267.369 XIV-39.938-10/14

volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

11. De motieven op grond waarvan de verwerende partij besloten heeft tot weigering om een convenant met de verzoekende partij te sluiten voor de beoogde locatie werden hoger reeds weergegeven onder punt 3.3. van het feitenrelaas. Er wordt naar verwezen.

12. De weigering om het convenant te sluiten steunt, zo blijkt uit de bestreden beslissing onder ‘Motivering’, in de eerste plaats op de nabijheid van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.

Waar in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de wet van 7 mei 1999 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, noch dat zij op bepaalde tijdstippen van de dag eerder door (pendelende) jongeren worden bezocht.

13. In de bestreden beslissing worden drie plaatsen vermeld die vooral door jongeren zouden worden bezocht, met name “de Carnavalswerkhallen [...] op een wandelafstand van 200 meter”, “de Carnavalskantine Halle 13 [...] op een wandelafstand van 200 meter” en een bushalte, gelegen op 120 meter, “waar talrijke scholieren en studenten afstappen op weg naar school”.

Met betrekking tot de plaatsen die verband houden met het Carnaval, stelt de verzoekende partij, onder verwijzing naar verschillende websites, dat de “Carnavalswerkhallen” en de “Carnavalskantine Halle 13” gebruikt worden door carnavalsgroepen die bestaan uit leden van alle leeftijdsgroepen en dan ook gekenmerkt worden door een divers publiek. De verwerende partij maakt geenszins aannemelijk dat de activiteiten die er plaatsvinden voornamelijk gericht zijn tot jongeren. Het administratief dossier bevat ook geen concrete feitelijke gegevens die deze kwalificatie onderbouwen.

Met betrekking tot de bushalte, gelegen op een wandelafstand van 120 meter, wordt in de motivering van de bestreden beslissing aangegeven dat het gaat om een bushalte “waar talrijke scholieren en studenten afstappen op weg naar school”. Noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier blijkt op grond van welke concrete vaststellingen aangenomen moet worden dat de betrokken bushalte een plaats betreft die vooral door jongeren wordt bezocht in de zin van artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van de wet van 7 mei 1999. De verwerende partij gaat daarbij overigens voorbij aan de categorie van (overige) (*captive*) *users* als busgebruikers, waar zij zelf naar verwijst. Het is voorts niet omdat een bushalte mogelijk gedurende bepaalde tijdstippen van de dag “druk en uitvoerig bezocht wordt door jongeren” dat ze gekwalificeerd kan worden als een plaats die “vooral” door jongeren wordt bezocht in de zin van de voormelde bepaling.

14. De weigering om het convenant te sluiten steunt in de tweede plaats op “politieele argumenten relevant en risicovol voor het uitbaten van een kansspelinrichting, nl. de politieele feiten verbonden aan de zaakvoerder, [X]”,  
ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.267.369 XIV-39.938-12/14

met vermelding van de nummers van vijf processen-verbaal, welke politionele feiten volgens de verwerende partij “in strijd zijn met het criterium vermeld in artikel 43/5.2 Kansspelwet waarin wordt bepaald dat in alle gevallen de aanvrager, de bestuurders en de zaakvoerders zich dienen te gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie”.

De weigering om het convenant te sluiten steunt daarbij wezenlijk op vijf processen-verbaal, waarvan de inhoud niet wordt weergegeven in de bestreden beslissing, en die niet werden gevoegd als bijlage bij de bestreden beslissing, noch deel uitmaken van het administratief dossier.

15. De wet van 7 mei 1999 bepaalt evenwel nergens dat de gemeente kan weigeren een convenant te sluiten op grond van de vermelding van “politionele feiten”. In zoverre de bestreden beslissing hiervoor verwijst naar artikel 43/5.2 van de wet van 7 mei 1999 valt op te merken dat het overeenkomstig de artikelen 21, § 2, en 43/5.2 van de wet van 7 mei 1999 toekomt aan de kansspelcommissie om na te gaan “of al de door [de wet van 7 mei 1999] bepaalde voorwaarden met betrekking tot de aanvrager en de beoogde vergunning zijn vervuld”, waarbij de aanvrager om een vergunning te verkrijgen onder meer dient aan te tonen dat “de aanvrager, de bestuurders en de zaakvoerders zich [...] gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie”. Wel bepaalt artikel 2, § 1, 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’ dat bij de vergunningsaanvraag voor een vaste kansspelinrichting klasse IV een advies van de burgemeester dient te worden gevoegd, maar op zich biedt deze bepaling geen steun om een weigering te steunen op “politionele feiten verbonden aan de zaakvoerder”.

16. Uit wat voorafgaat volgt dat de weigering om het convenant te sluiten niet steunt op deugdelijke motieven.

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

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 26 maart 2024 van de gemeenteraad van de stad Aalst (met nummer 11 2024\_GR\_00138), waarbij wordt geweigerd om een convenant te sluiten met verzoekende partij met het oog op de uitbating van een kansspelinrichting klasse IV [...] te 9300 Aalst.**

**2. 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.**

**3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negen juli tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

|                    |                  |
|--------------------|------------------|
| Geert Debersaques, | kamervoorzitter, |
| Kaat Leus,         | staatsraad,      |
| Inge Vos,          | staatsraad,      |
| bijgestaan door    |                  |
| Johan Pas,         | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Johan Pas**

**Geert Debersaques**