

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.370 van 9 juli 2026
in de zaak A. 242.159/XIV-39.939**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bob Martens, Astrid Van Laer en Chloë Heyrman
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 70
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 14 juni 2024, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing [met nummer 10 2024_GR_00137] van 26 maart 2024 genomen door de gemeenteraad van de stad Aalst houdende de weigering van een convenant in de zin van de Wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van spelers van 7 mei 1999, aan [de verzoekende partij] als wedkantoor”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 261.072 van 17 oktober 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.072) is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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 25 januari 2024 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 4 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 gesloten worden 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 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 [X.] gevestigd te [...], 9300 Aalst met als zaakvoerders [X]. De aanvraag betreft een verlenging van een bestaande vergunning. De huidige vergunning verloopt op 25/5/2024.

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

In toepassing van artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 22 december 2010 [...], heeft de burgemeester op 04/03/2024 een negatief advies [...] uitgebracht ten aanzien van de Kansspelcommissie, dit gesteund op de politionele feiten gekend onder PV-nummer MO.27.F1-0[XXX]39/21.

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-nummer MO.27.F1-0[XXX]39/21 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. het Stadspark op 500 meter wandelafstand (ingang Frans Blanckaertdreef waarin talrijke activiteiten, waaronder zomerprogramma Parkconcerten en voorstellingen Cirk! doorgaan), Skatepark Betong [...] op 800 meter, Sportcentrum Osbroek (atletiek, voetbal, hockey, looppistes Osbroekpark) gelegen [...] op 800 meter, hetgeen in strijd is met het criterium vermeld in artikel 43/5.5 Kansspelwet waarin wordt bepaald dat ervoor dient te worden 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 het PV-nummer MO.27.F1-0[XXX]39/21.

Motivering

In de wetswijziging van 7 mei 2019 is een nieuwe en extra voorwaarde opgenomen: het convenant. Vanaf 25 mei 2021 dienen 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 [...] 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 het PV-nummer MO.27.F1-0[XXX]39/21.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Uiteenzetting van de exceptie

4. De verwerende partij werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep op, genomen uit een gebrek aan belang. Aangezien de verzoekende partij volgens de door haar neergelegde statuten wel kansspelinrichtingen klasse II, maar geen kansspelinrichtingen klasse IV kan uitbaten, heeft zij geen belang bij de aanvraag tot convenant voor de uitbating van een kansspelinrichting klasse IV (wedkantoor), en dus ook niet bij het verzoek tot nietigverklaring van de beslissing tot weigering om een dergelijk convenant te sluiten. De verwerende partij wijst er ook op dat krachtens het specialiteitsbeginsel een beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk is wanneer het kadert in het statutair doel van de vennootschap. Zij benadrukt dat de verzoekende partij weliswaar inmiddels haar statuten heeft gewijzigd in de zin dat zij nu wel statutair gemachtigd is om een kansspelinrichting klasse IV uit te baten, maar dat het belang waarvan de verzoekende partij blijk moet geven, dient te bestaan op het ogenblik van het instellen van het annulatieberoep, hetgeen te dezen niet het geval is.

Beoordeling

5. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR. 244.015).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR. 243.406).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR. 244.015), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020.ARR. 105, punt B.11.2. en B.12.2).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, ECLI:BE:GHCC:2010.ARR. 109, punt 4.3.; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020.ARR. 105, punt B.9.3.; EHRM

17 juli 2018, Vermeulen t. België, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, punten 42 e.v.).

6. De hoedanigheid of procesbevoegdheid is het vermogen om een geschil bij de rechter aan te brengen met het verzoek er uitspraak over te doen. Een verzoekende partij dient over de vereiste hoedanigheid te beschikken om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. Deze vereiste van hoedanigheid – procesbevoegdheid of kwaliteit – dient te worden onderscheiden van de vereiste van het belang.

Een verzoekende partij kan in eigen naam geen vordering instellen die erop gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden. Zij beschikt in dit geval niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406, Van Dooren).

Opdat een verzoekende partij de vereiste hoedanigheid zou hebben bij het beroep ingediend in eigen naam, is vereist dat zij een zekere persoonlijke en individuele band vertoont met de bestreden beslissing, dat de bestreden beslissing haar benadeelt en zij, aldus, beschikt over het vereiste belang om de vernietiging ervan te benaarstigen.

De rechtsvordering waarvan het specifieke opzet erin bestaat een geweigerd voordeel alsnog te verkrijgen, kan alleen worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken. Alleen aan die persoon kan immers dat voordeel worden verleend.

7. Op het ogenblik van het instellen van het voorliggende beroep tot nietigverklaring beschikte de verzoekende partij over een F2-vergunning voor de uitbating van het betrokken wedkantoor en het is naar aanleiding van de beoogde verlenging van die vergunning dat zij de verwerende partij om het sluiten van een convenant heeft gevraagd, hetgeen met de bestreden beslissing werd geweigerd.

8. Artikel 3 van de statuten van de verzoekende partij zoals van toepassing bij de aanname van de bestreden beslissing en de indiening van het beroep luidt als volgt:

“De vennootschap heeft tot voorwerp:

De handel, onder al zijn vormen, van café- en gezelschapsspelen, lunaparken, kansspelinrichtingen klasse II, kansspelen, muziekinstallaties, automaten in de horecasector en in het algemeen van alle daarmee verband houdende zaken en bedrijven, zoals het uitbaten van café, brasserie, en andere horecabedrijven.

De verrichtingen in rechtstreeks of onrechtstreeks verband met de aankoop, het plaatsen, de uitbating van automatische spelen, elektronische spelen, caféspele, biljarten, de herstelling en onderhoud van deze apparaten, de organisatie van alle onderhoudsdiensten, zonder dat hetgeen voorafgaat zou beperkend zijn.

Alle aannemingen, onderaannemingen, uitvoeringen en herstellingen ervan, de studie, de fabricatie, het vormen, de in- en uit- en doorvoer van alle producten of artikelen. De vennootschap mag alle industriële, commerciële, financiële, roerende of onroerende bewerkingen doen die rechtstreeks of onrechtstreeks, geheel of gedeeltelijk in betrekking staan met haar voorwerp. De vennootschap mag haar voorwerp verwezenlijken, zowel in België als in het buitenland, op gelijk welke wijze en volgens de modaliteiten die haar best voorkomen.

Zij mag belangen nemen, hetzij door deelneming, inbreng of elke andere wijze in alle vennootschappen, ondernemingen of groeperingen, bestaande of op te richten, zo in België als in het buitenland, die een gelijkkluidend, soortgelijk of aanvullend voorwerp nastreven, of die van aard zijn de ontwikkeling van haar onderneming te bevorderen.

De algemene vergadering van de aandeelhouders, beraadslagend en stemmend in de voorwaarden vereist voor de wijziging van de statuten, kan het voorwerp wijzigen en uitbreiden.”

9. In de mate dat de verwerende partij betoogt dat de verzoekende partij op het ogenblik van het indienen van haar annulatieberoep niet beschikte over het vereiste belang bij haar beroep aangezien zij volgens de aldan toepasselijke statuten enkel kansspelinrichtingen klasse II, maar geen kansspelinrichtingen klasse IV (wedkantoren) zou mogen uitbaten, geeft zij een te restrictieve lezing aan de voormelde omschrijving van het voorwerp in de statuten van de verzoekende partij. Daarin wordt immers ook op algemene wijze verwezen naar de handel, onder al zijn vormen, van kansspelen, en alle daarmee verband houdende zaken en

bedrijven, zoals het uitbaten van café, brasserie, en andere horecabedrijven, waarbij aangenomen kan worden dat hiermee beoogd wordt te refereren aan de begrippen ‘kansspelen’ en ‘kansspelinrichting’ zoals omschreven in artikel 2, 1°, en 3°, van de wet van 7 mei 1999. Ook wordt bepaald dat “de vennootschap [...] haar voorwerp [mag] verwezenlijken, zowel in België als in het buitenland, op gelijk welke wijze en volgens de modaliteiten die haar best voorkomen. Er blijkt dan ook niet dat de uitbating van een kansspelinrichting klasse IV (wedkantoor) niet inpasbaar is in de hiervoor vermelde omschrijving in de statuten van de uitoefening van activiteiten die de vennootschap tot voorwerp heeft.

Dat de verzoekende partij inmiddels is overgegaan tot een nadere precisering van de omschrijving van het voorwerp in haar statuten doet daar niet aan af.

10. Zij geeft dan ook blijk van de vereiste hoedanigheid en het vereiste belang bij haar beroep.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het tweede onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

11. In het tweede onderdeel van het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van 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.

In het tweede onderdeel van het eerste middel uit de verzoekende partij zowel kritiek op het eerste weigeringsmotief dat het wedkantoor is gelegen in “de nabijheid van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht” als het

tweede weigeringsmotief dat er “politieele argumenten [zijn] die relevant en risicovol [zijn] voor het uitbaten van een kansspelinrichting”.

Met betrekking tot het eerste weigeringsmotief merkt de verzoekende partij op dat in de weigeringsbeslissing een concrete motivering ontbreekt waarom de “nabijheid van het park” zou rechtvaardigen dat de vergunning wordt geweigerd en hoe dit het algemeen belang schaadt. Zij doet voorts gelden dat overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State het begrip “nabijheid” concreet en redelijk dient te worden ingevuld en dat het louter hanteren van een afstand (zoals een straal van 500 meter) zonder enig onderzoek naar de specifieke omstandigheden van de zaak onvoldoende is als motivering voor het weigeren van een convenant. Zij wijst er ook op dat zij voor de wetswijziging van 7 mei 2019 altijd een positief advies van de burgemeester ontving en dat de huidige inconsistente behandeling op geen enkele wijze wordt gemotiveerd. De motivering betreffende het eerste weigeringsmotief in het kader van de “nabijheid tot plaatsen bezocht door jongeren” in de zin van artikel 43/5, 2° van de wet van 7 mei 1999 is derhalve onvoldoende.

Met betrekking tot het tweede weigeringsmotief acht de verzoekende partij zowel de formelemotiveringsplicht als de materiëlemotiveringsplicht geschonden. Zij doet gelden dat er een heldere en specifieke uitleg ontbreekt waarom de inhoud van een afgesloten en niet-vervolgde strafzaak met betrekking tot [X] als motivering wordt gebruikt, hetgeen volgens haar een schending van de formelemotiveringsplicht inhoudt. De materiële motiveringsplicht houdt in dat de motieven die aan een beslissing ten grondslag liggen, daadwerkelijk en objectief juist moeten zijn. Het baseren van een besluit op niet-geverifieerde en niet-bewezen gegevens uit een afgesloten strafonderzoek voldoet volgens de verzoekende partij niet aan deze eis, aangezien het geen objectieve en gerechtvaardigde grond vormt voor de genomen beslissing. Ook de motivering betreffende het tweede weigeringsmotief in het kader van “de politieele argumenten” in de zin van artikel 43/5, 5° van de wet van 7 mei 1999 is derhalve onvoldoende en kan niet worden volgehouden.

12. 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:

“Verweerster citeert de in de bestreden beslissing opgenomen motivering i.v.m. het eerste weigeringsmotief en besluit vervolgens dat deze motivering “meer dan duidelijk” is. In de nabijheid van het beoogde uitbatingsadres bevinden zich plaatsen die druk en uitvoerig bezocht worden door jongeren, hetgeen in strijd is met het criterium vermeld in artikel 43/5, eerste lid, 5, van de wet van 7 mei 1999 waarin wordt bepaald dat ervoor dient gezorgd dat het wedkantoor niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht. Concreet betreft het (1.) het Stadspark op 500 meter wandelafstand, (2.) Skatepark Betong op 800 meter gelegen, en (3.) Sportcentrum Osbroek eveneens op 800 meter gelegen. Uit deze motivering blijkt volgens haar eveneens duidelijk “welke jongerenactiviteiten doorgaan in het park”. Verweerster meent dat zij een concrete afstand van 500 meter als nabij mag beschouwen en dit als geldige motivering mag hanteren. Deze motivering zou dan ook op zich volstaan om de bestreden beslissing te dragen (ongeacht de eventuele vaststelling dat het tweede weigeringsmotief onwettig zou zijn).

M.b.t. het tweede weigeringsmotief geeft verweerster nog mee dat het bewuste PV met kenmerk MO.27.F1-00[XXX] 9/21 betrekking heeft op een bestuurder van verzoekster [...] en betrekking heeft op witwassen. Ingevolge artikel 43/5, eerste lid, 2, van de wet van 7 mei 1999 dienen “de aanvrager, de bestuurders en de zaakvoerders [van de vergunninghouder] zich te gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie”. Verweerster kan dus rechtmatig van oordeel zijn dat vastgestelde feiten inzake witwassen een voldoende grond zijn om een convenant te weigeren voor de uitbating van een wedkantoor. Kansspelinrichtingen -en hun bestuurders- dienen immers antiwitwaswetgeving na te leven en in dat opzicht de nodige zorgvuldigheid aan de dag te leggen.”

13. 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 haar memorie van wederantwoord repliceert verzoekster m.b.t. het eerste weigeringsmotief dat uit recente rechtspraak van de Raad van State blijkt dat “het volstrekt onvoldoende is om enkel te stellen dat bepaalde locaties “vooral bezocht worden door jongeren”. Ze haalt uit deze rechtspraak dat “[d]e vermelding van locaties zoals het Stadspark, Skatepark Betong en Sportcentrum Osbroek [...] niet voldoende [is] zonder gedegen bewijs van

de leeftijdssamenstelling van de bezoekers. Er ontbreekt informatie over de verhouding tussen jongeren en volwassenen die deze plekken bezoeken, waardoor de motivering van [verweester] onterecht impliceert dat deze locaties vooral door jongeren worden bezocht”. Daarnaast wijst verzoekster er nog op dat “[h]et enkel vermelden van de afstanden zonder een gedegen onderbouwing van de risico’s van nabijheid [...] onvoldoende [is] om de beslissing te rechtvaardigen”. M.b.t. het tweede weigeringsmotief herhaalt verzoekster dat verweester “integraal na[laat] te motiveren waarom de specifieke zaak van [X], bestuurder van [verzoekster], een directe invloed heeft op de kansspelinrichting, noch is aangetoond dat deze zaak verband houdt met de werking of de oprichting van [verzoekster]”. Tenslotte wijst verzoekster er nog op dat verweester zich in dit geval niet eenvoudig kan verschuilen achter de stelling dat één motief volstaat voor de wettigheid van de beslissing. Indien de motivering van een weigeringsgrond tekortschiet in zorgvuldigheid en onderbouwing, kan dit de hele beslissing aantasten, ongeacht het aantal gehanteerde motieven.”

14. In de 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, doet zij gelden dat men er wel degelijk zonder bijkomend onderzoek vanuit kan gaan dat een jeugdhuis, de lokalen van een jeugdbeweging, een speeltuin, of ook een skatepark wel degelijk plaatsten zijn die in overwegende mate door jongeren worden bezocht. Voor de volledigheid geeft de verwerende partij mee dat volgens de beschikbare statistieken de gemiddelde leeftijd van een bezoeker aan een skatepark ongeveer 13-14 jaar is en 60% van de skaters jonger is dan 15 jaar oud. Wat het stadspark betreft, verwijst de bestreden beslissing zelfs zeer specifiek naar de zomerprogrammatie Parkconcerten en voorstellingen Cirk!, dewelke een zeer jong publiek aantrekken. Voorts herhaalt zij dat zij wel degelijk concreet gekeken heeft naar hoe dicht het adres van de boogde inrichting zich bevindt van de ingang van het stadspark met aldaar allerlei opgesomde jongerenactiviteiten, waarbij geen simpele werktuigelijke straal werd gehanteerd.

15. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat de verwerende partij haar oordeel niet op één enkel motief baseert, maar integendeel beide nodig acht om de beslissing te funderen. Dit betekent dat wanneer één motief ondeugdelijk blijkt, de volledige beslissing haar draagkracht verliest.

Wat het eerste motief betreft, benadrukt de verzoekende partij in haar laatste memorie dat de wetgever bewust het criterium “vooral door jongeren bezocht” heeft gehanteerd, en niet “geliefd bij jongeren” of “regelmatig bezocht door jongeren”. Dit impliceert volgens haar dat de demografische hoofdgroep van bezoekers bepalend is, en dat dit minstens geloofwaardig en controleerbaar moet blijken uit de motivering van de beslissing. De verwijzing van de verwerende partij in haar laatste memorie naar buitenlandse statistieken over de gemiddelde leeftijd van gebruikers van skateparken (13 à 14 jaar) volstaat niet om het lokale gebruik van het specifieke skatepark in Aalst (Betong) te kwalificeren als in hoofdzaak door jongeren bezocht. Er wordt geen lokaal cijfermateriaal voorgelegd, noch

enige aanwijzing dat deze Amerikaanse gegevens representatief zijn voor de situatie in Aalst. Los van het feit dat dit een *post factum* motivering zou zijn, blijft dergelijke motivering algemeen, deductief en onvoldoende locatiegebonden.

Wat de afstandsbepaling betreft (i.e., 500 tot 800 meter), volstaat het volgens haar ook niet dat de verwerende partij stelt dat zij “concreet” de wandelafstand heeft bepaald. Elke toelichting ontbreekt over waarom een dergelijke afstand, in het licht van de lokale ruimtelijke context, effectief als “nabijheid” moet worden begrepen in de zin van artikel 43/5 van de wet van 7 mei 1999. Het is niet de fysieke afstand op zich, maar de functionele nabijheid en de concrete impact die bepalend zijn.

Wat het tweede weigeringsmotief betreft, merkt de verzoekende partij in haar laatste memorie nog op dat de verwerende partij de duidelijke afbakening van bevoegdheden tussen de federale Kansspelcommissie en de gemeentelijke overheid miskent. Artikel 43/5, eerste lid, 2°, van de wet van 7 mei 1999, dat ziet op de persoonlijke hoedanigheden van de bestuurders en hun geschiktheid, is duidelijk geadresseerd aan de Kansspelcommissie, die in het kader van de vergunningverlening een grondig antecedentenonderzoek voert. Artikel 21 van diezelfde wet bevestigt expliciet dat de beoordeling van deze vereisten onder de bevoegdheid van de federale vergunningverlenende instantie valt, en niet onder die van de lokale overheid. Het is volgens haar voorts niet omdat op grond van artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 22 december 2010 de burgemeester over de mogelijkheid beschikt om informatie over politionele antecedenten mee te delen aan de Kansspelcommissie, dat ze daarom ook mag worden gebruikt als dragend of zelfstandig weigeringsmotief door de gemeente. Het covenant is een voorafgaande procedurele vereiste voor de aflevering van de vergunning, maar niet het instrument waarmee de inhoudelijke voorwaarden uit artikel 43/5 van de wet van 7 mei 1999 worden getoetst. Die taak komt immers uitsluitend de Kansspelcommissie toe. Bovendien schiet de motivering volgens de verzoekende partij in elk geval tekort aangezien de verwerende partij louter verwijst naar het bestaan van een PV zonder enige inhoudelijke analyse, zonder verificatie, zonder

naleving van de hoorplicht, en zonder beoordeling van de relevantie of de ernst van de feiten.

Beoordeling

16. 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 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.

17. 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.

18. 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.

19. In de bestreden beslissing worden drie plaatsen vermeld die vooral door jongeren zouden worden bezocht, met name “het Stadspark op 500 meter wandelafstand”, “Skatepark Betong gelegen [...] op 800 meter” en Sportcentrum Osbroek gelegen [...] op 800 meter.

Wat het stadspark en sportcentrum betreft maakt de verwerende partij 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.

Daargelaten de vraag of het Skatepark Betong, gelegen op 800 meter, beschouwd kan worden als een plaats die vooral door jongeren wordt bezocht, worden voorts in de bestreden beslissing in elk geval geen concrete lokale omstandigheden aangehaald wat de invulling van het begrip “nabijheid” betreft, die verantwoorden waarom de ligging van het wedkantoor problematisch wordt geacht ondanks een afstand van toch al 800 meter tot het skatepark.

20. De weigering om het convenant te sluiten steunt in de tweede plaats op “politionele argumenten relevant en risicovol voor het uitbaten van een kansspelinrichting, nl. de politionele feiten verbonden aan de zaakvoerder, [X]”, met vermelding van het nummer van één proces-verbaal, welke politionele feiten

volgens de verwerende partij “in strijd zijn met het criterium vermeld in artikel 43/5.2, van de wet van 7 mei 1999 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 één proces-verbaal, waarvan de inhoud niet wordt weergegeven in de bestreden beslissing, en dat niet werd gevoegd als bijlage bij de bestreden beslissing, noch deel uitmaakt van het administratief dossier.

21. 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 die wet 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”.

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

23. Het tweede onderdeel van het eerste 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 10 2024_GR_00137), waarbij wordt geweigerd om een convenant te sluiten met de 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 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 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, XIVE 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