RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 261.068 van 17 oktober 2024
in de zaak A. 236.918/VII-41.614

In zake : de BV WEDWINKEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Benedicte De Beys, Valentine de Francquen
en Katrijn Vermeulen
kantoor houdend te 1050 Brussel
Flageyplein 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Christophe Coen
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 juli 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 30 mei 2022 om geen convenant af te sluiten met de bv Wedwinkel voor het verder exploiteren van een kansspelinrichting klasse IV, op het adres Falconplein 18B te Antwerpen.

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 3 maart 2023 een verslag opgesteld.

‡BHKYKABAC-BFIFDGU‡

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 30 mei 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Valentine de Francquen, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Christophe Coen, 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. De verzoekende partij exploiteert een wedkantoor aan het Falconplein te Antwerpen. Zij beschikt daartoe over een vergunning F2 die op 3 april 2019 door de Kansspelcommissie werd verleend voor een geldigheidstermijn van drie jaar.

3.2. Op 1 februari 2022 richt de verzoekende partij een aanvraag tot het stadsbestuur om een convenant af te sluiten voor de verdere exploitatie van de inrichting, zoals wordt vereist door de artikelen 43/4, § 1, vierde lid, en 43/5, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: kansspelwet).

3.3. Over deze aanvraag worden verscheidene adviezen uitgebracht. Zo verleent de burgemeester van de stad Antwerpen op 31 maart 2022 een ongunstig advies.

3.4. Op 30 mei 2022 weigert de gemeenteraad van de stad Antwerpen om met de verzoekende partij een convenant af te sluiten aangaande de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan het Falconplein te Antwerpen.

Dit is de thans bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd:

> "Aanleiding en context
> Op 1 februari 2022 werd namens de heer [B.M.] […] een aanvraag gedaan om een convenant af te sluiten met bv Wedwinkel […], met maatschappelijke zetel aan de Vilvoordsesteenweg 146 te 1120 Brussel voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan het Falconplein 18B te 2000 Antwerpen.
> […]
> Argumentatie
> De bv Wedwinkel baat de kansspelinrichting gelegen aan het Falconplein 18B te 2000 Antwerpen uit. Hiervoor beschikt zij over een kansspelvergunning F2 die nu hernieuwd moet worden. De hernieuwing van de kansspelvergunning F2 gebeurt driejaarlijks. Voorafgaandelijk moet thans een convenant afgesloten worden zoals bepaald in de wijzigingswet van 7 mei 2019.
> De voorwaarden waar de aanvrager conform artikel 43/5 van de Kansspelwet aan moet voldoen om een kansspelvergunning F2 te kunnen verkrijgen, gelden eveneens voor het hernieuwen van dergelijke vergunning. Het gegeven dat er reeds een kansspelvergunning werd uitgereikt, doet geen afbreuk aan het feit dat er thans, na inwerkingtreding van de artikelen 43/4, § 1 en 43/5, 6°, alsnog een convenant moet worden afgesloten. Aangezien deze wetswijziging pas in werking trad nadat de eerdere kansspelvergunning werd uitgereikt, behoudt de gemeente zijn discretionaire bevoegdheid te beslissen of en onder welke voorwaarden er thans een convenant wordt afgesloten. Het is immers pas na deze wetswijziging dat de gemeente door de convenantverplichting de bevoegdheid heeft gekregen daadwerkelijk een rol te spelen in de verkrijgingsprocedure voor een kansspelvergunning.
> Artikel 43/5, 5° van de Kansspelwet bepaalt ondubbelzinnig dat 'de aanvrager van het convenant ervoor moet zorgen dat een 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.'
> De parlementaire voorbereiding stipuleert verder dat: 'Dat convenant bepaalt waar de kansspelinrichting wordt gevestigd, inzonderheid rekening houdend met onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door

jongeren worden bezocht, plaatsen waar erediensten worden gehouden of gevangenissen.' De concrete omstandigheden die een weigering om een convenant te kunnen sluiten kunnen verantwoorden, zijn derhalve niet beperkt tot de inrichtingen die uitdrukkelijk vermeld staan in hoger geciteerd artikel uit de Kansspelwet. Dit werd bevestigd door een arrest van het Grondwettelijk Hof van 9 december 2021 (arrest nr. 177/2021).

Er moet bij de beoordeling om al dan niet over te gaan tot het afsluiten van een convenant nagegaan worden of de voorgestelde locatie in de nabijheid van dergelijke inrichtingen gelegen is. De ingevoerde bepaling strekt ertoe om de risico's in verband met de ligging van een vaste kansspelinrichting klasse IV te beperken en de spelers te beschermen. Dergelijk nabijheidsonderzoek is een determinerend motief in de afweging van de gemeente om in een individueel dossier te beslissen om al dan niet het convenant af te sluiten.

De stad Antwerpen investeert in een coherent en geïntegreerd drugbeleid. Naast middelenverslavingen wordt binnen dit beleid ook aandacht geschonken aan gedragsverslavingen, zoals gamen en gokken. Het is daarbij belangrijk om preventief en voor aanvang van de problematiek in te grijpen. Bijgevolg zijn uiterst belangrijke doelgroepen voor verslavingspreventie jongeren en kwetsbare personen.

Onderzoek toont immers aan dat het in contact komen met middelen of verslavende gedragingen op jonge leeftijd, het risico op verslaving op latere leeftijd verhoogt. Dit heeft te maken met de ontwikkeling van de hersenen: 'Hoe eerder iemand begint, hoe meer invloed dit heeft op de ontwikkeling van de hersenen, hoe impulsiever iemand wordt, wat dan weer de kans op verslaving verhoogt. Dit is voor gokken net zo: problematische gokkers bleken telkens vroeger te zijn gestart met gokken -vaak al rond de leeftijd van 10 jaar- dan leeftijdsgenoten die (niet problematisch) gokken.' (Shead, Derevensky & Gupta, 2010, Geel en Fisher in Bowden-Jones & Georges, 2015).

Antwerpen is een bruisende studentenstad en heeft ook heel wat (middelbare) scholen op het grondgebied. Geld inzetten op sportwedstrijden is de gokvorm die het meest frequent wordt beoefend door de Vlaamse studenten, zo blijkt uit onderzoek van de VAD. (Van Damme et al., 2022). Nog problematischer, hoewel gokken onder de 18 jaar verboden is, is de vaststelling dat 0,9% van de middelbare school jongeren een regelmatige speler is bij sportweddenschappen en 7,7% aangeeft ooit te hebben gespeeld. (Rossiers, VAD Webinar, 2021, 19:38). Er kan bijgevolg niet aan voorbijgegaan worden dat hier zeer strikt op moet toegezien worden.

Het door Wedwinkel bv voorgestelde vestigingsadres, […], bevindt zich sedert 10 december 2012 aan het Falcomplein 18B te 2000 Antwerpen. Deze vestigingsplaats bevindt zich in de nabijheid van tal van kwetsbare inrichtingen.

Na concreet onderzoek blijkt immers dat het wedkantoor […] zich in de nabijheid van diverse onderwijsinstellingen bevindt.

Het gaat onder meer om Academie Verbist met een kappersschool aan het Falconplein 30 te 2000 Antwerpen. Hier worden kappersopleidingen en stages georganiseerd zowel voor minderjarigen als voor meerderjarigen.

Dit instituut is op nauwelijks 34 meter wandelafstand gelegen van het wedkantoor.
Daarnaast zijn verschillende campussen van de Universiteit van Antwerpen gelegen in de nabijheid van voormelde inrichting. Het gaat om de campus aan de Prinsstraat 13 te 2000 Antwerpen, dewelke gelegen is op 650 meter wandelafstand. Daarnaast zijn ook de campussen aan de Kleine Kauwenberg 14 te 2000 Antwerpen en deze aan de Lange Nieuwstraat 101 te 2000 Antwerpen op respectievelijk 750 meter en 1100 meter wandelafstand verwijderd van de voorziene vestigingsplaats. Tevens is de campus 'Stadswaag' van de Karel de Grote Hogeschool aan de Predikerinnenstraat 18 te 2000 Antwerpen op een geringe wandelafstand van 350 meter gelegen en heeft de Artesis Hogeschool Antwerpen aan de Paardenmarkt 93 te 2000 Antwerpen op 800 meter wandelafstand van de vooropgestelde locatie een campus. Ook de Koninklijke Academie voor Schone Kunsten aan de Blindestraat 35 te 2000 Antwerpen is gelegen op een wandelafstand van 450 meter. In deze academie worden bachelor- en masteropleidingen in de beeldende kunsten aangeboden. Tot slot worden in 'The Beacon', gelegen aan Sint-Pietersvliet 7 te 2000 Antwerpen en op 400 meter wandelafstand verwijderd van de vestigingsplaats, door de Universiteit Antwerpen onderzoeksprojecten voltooid waardoor deze inrichting eveneens door studenten gefrequenteerd wordt.
Dagelijks brengt de aanwezigheid van deze inrichtingen tal van studenten in de omgeving op de been, die op weg naar hun studentenkot, horecagelegenheden of uitgaansmogelijkheden in ieder geval het wedkantoor passeren.
De nabijheid van voormelde onderwijsinstellingen volstaat op zich reeds om het convenant te weigeren op grond van artikel 43/5, 5° van de Kansspelwet.
Dit wordt tevens bevestigd door rechtspraak van de Raad van State: 'Te dezen vermeldt de bestreden beslissing de afstanden van de onderwijsinstellingen tot de kansspelinrichting en aldus doet zij blijken van een *in concreto* onderzoek. Het nabijheidsverbod voor onderwijsinstellingen wil de scholieren behoeden voor de verleiding om een speelautomatenhal op te zoeken omdat zij de inrichting niet ver verwijderd weten of omdat het slechts een minimale inspanning vergt om ze te bereiken. De concrete beoordeling van de nabijheid betreft *ipso facto* de aantrekkingskracht van de kansspelinrichting en van de inspanning om er te geraken. De gedetailleerde opgave van de afstand tot de kansspelinrichting voor wat onder meer een aantal onderwijsinstellingen betreft, volstaat om te gewagen van een aantrekkingskracht die van de kansspelinrichting op scholieren uitgaat.
(…)
De verzoekende partij maakt ook niet aannemelijk dat de vermelde afstanden voldoende ruim zijn opdat de scholieren een zekere inspanning moeten doen om de kansspelinrichting te bereiken. Het motief betreffende de nabijheid van onderwijsinstellingen, dat de wettigheidstoetsing heeft doorstaan, volstaat op zich om de weigering van het gevraagde convenant te verantwoorden.' (RvS, nr. 208.789 van 9 november 2010).

Voorts moet ervoor gezorgd worden dat de vooropgestelde locatie niet in de nabijheid gelegen is van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht.
Het wedkantoor is evenwel gelegen aan een studentenbuurt waarbij studentenhuisvesting alom tegenwoordig is in de omliggende straten o.a. Kommekensstraat, Falconrui, Brouwersvliet, Oudeleeuwenrui, Huikstraat, … Er zijn bijgevolg zeer veel studenten woonachtig in de onmiddellijke omgeving van het wedkantoor hetgeen onvermijdelijk veel passage van jongeren aan het wedkantoor met zich meebrengt.
Bovendien maken talrijke horecagelegenheden (zoals onder meer fastfoodrestaurants, bijvoorbeeld Pita Falcon, gelegen aan het Falconplein 4 te 2000 Antwerpen op 56 meter wandelen en Frituur Falcon, gelegen aan de Oudeleeuwenrui 6 te 2000 Antwerpen op 120 meter wandelen van het wedkantoor), uitgaansgelegenheden (zoals onder meer Red & Blue, dancing aan de Lange Schipperskapelstraat 11 te 2000 Antwerpen op 350 meter loopafstand van het wedkantoor) en de verbinding vanuit de studentenbuurt richting 'Het Eilandje' via het Falconplein, dat veel jongeren het wedkantoor dagelijks passeren.
Vanwege de nagestreefde sociale bescherming van jongeren betreft de aangevraagde vestigingsplaats aldus een ongeschikte locatie gezien de wet uitdrukkelijk verbiedt dat kansspelinrichtingen gelegen zijn in de buurt van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht. Dit wordt ook uitdrukkelijk door de Raad van State bevestigd:
'Tevergeefs brengt verzoekster tegen die beoordeling in dat er dan blijkbaar geen enkele locatie in het centrum van Kortrijk aan de voorwaarden voor het sluiten van een convenant kan voldoen. Daargelaten de feitelijke juistheid hiervan, gaat verzoekster er blijkbaar van uit dat een kansspelinrichting in het centrum mogelijk moet zijn. De Raad van State is geen dergelijk voorschrift bekend. Daarentegen bestaat er wel een wetsvoorschrift dat kansspelinrichtingen in de buurt van plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, verbiedt.
(…)
Wanneer dan ook de weigering op dat motief berust volstaat het ten aanzien van de formele motiveringseis dat de prohibitieve nabijheid afdoende met redenen wordt omkleed. Te dezen is daaraan voldaan. Immers preciseert de bestreden beslissing welke door het voorschrift bedoelde inrichtingen of plaatsen te dicht bij de vestigingsplaats van verzoekster gelegen zijn en waarom, namelijk op welke afstand ze zich ten opzichte van de kansspelinrichting (slechts) bevinden.' (RvS nr. 197.781 van 13 november 2009)
Daarnaast zijn zowel Jack's Health Center als EDGE Antwerp gelegen in de onmiddellijke omgeving van het wedkantoor. Jack's Health Center is een fitnesscentrum aan de Verversrui 15 te 2000 Antwerpen op nog geen 150 meter wandelen van de vestigingsplaats. EDGE Antwerp is een trainingsstudio waar sporttrainingen op maat georganiseerd worden. Deze inrichting is gevestigd aan Klapdorp 70A te 2000 Antwerpen, met name 270 meter loopafstand van het wedkantoor. Beide sportinstituten kunnen in ieder geval begrepen worden als 'plaatsen waar jongeren samenkomen' gelet op het doelpubliek waar sportcentra zich doorgaans op richten.

Bovendien is het zo dat leden en medewerkers van sportclubs, onterecht, denken op basis van hun kennis van sport en expertise hierover meer invloed te hebben op sportweddenschappen. Dit blijkt uit een recent onderzoek (Rosiers et al., 2020) waar het aandeel respondenten dat aangeeft in het laatste jaar op sportweddenschappen te hebben gegokt 5 tot 6 keer hoger ligt in vergelijking met de algemene Vlaamse bevolking. Ook lopen sportclubleden ongeveer 10 keer zoveel kans op risicovol gokken. Kijkend naar louter de laatstejaarsgokkers, vertoont zelfs een derde van de respondenten een risico-indicatie. Qua profilering van de meer risicovolle gokkers gelden mannen, jongere leden en -in iets mindere mate- teamsporters als groepen die vaker gokken op sportweddenschappen en/of meer gerelateerde risico's lopen […].

Aan de aanwezigheid van beide sportclubs kan dus niet voorbijgegaan worden. De nabijheid van elk van bovengenoemde plaatsen, waar tevens veel jongeren samenkomen, volstaat om het sluiten van het convenant te weigeren.

Verder mogen de vaste kansspelinrichtingen klasse IV niet worden gevestigd in de nabijheid van ziekenhuizen (artikel 43/5, eerste lid, 5° van de wet van 7 mei 1999, ingevoegd bij artikel 24, 2° van de Kansspelwet). Uit lezing van de parlementaire voorbereidingen blijkt dat een wedkantoor niet mag worden gevestigd in de nabijheid van ziekenhuizen waar inzonderheid personen worden behandeld wegens spelgerelateerde problemen.

Het is zo dat problematische gokkers vaak psychische klachten hebben. In onderzoek bij gokkers in België werd de 'Symptom Checklist' (SCL-90R) gebruikt om na te gaan welke psychische klachten gokkers zelf rapporteren. Problematische gokkers hadden een hogere score voor somatische klachten, angst, slaapproblemen en depressie in vergelijking met niet-problematische gokkers of risicogokkers. Risicogokkers hadden vergeleken met niet-problematische gokkers een hogere score voor angst en slaapproblemen (Minet et al, 2004). Ook Lorains, Cowlishaw & Thomas (2011) komen tot dezelfde conclusie: gokproblemen worden in grote mate geassocieerd met andere mentale gezondheidsproblemen en in het bijzonder met middelengebruik, stemmingsstoornissen en angststoornissen. Om voormelde reden is de aanwezigheid van het Antwerps Drug Interventie Centrum (ADIC VZW) aan de Venusstraat 11 te 2000 Antwerpen, met name op 550 meter wandelafstand van het wedkantoor, uiterst relevant. Het Antwerps Drug Interventie Centrum is een psychosociaal revalidatiecentrum voor personen met problematisch druggebruik. Er wordt zowel korte opvang als langdurige residentiële en ambulante behandeling voorzien. Omwille van het sociaal risico is het geenszins wenselijk om een wedkantoor te vestigen in de nabijheid hiervan, aangezien het ADIC geestelijke gezondheidszorg aanbiedt aan verslavingsgevoelige personen. Ook deze overweging is afdoende om het sluiten van een convenant te weigeren.

De fysieke nabijheid of makkelijke beschikbaarheid van gokgelegenheden verhoogt de participatie aan gokken bij de bewoners uit de buurt. Zij zullen meer geld uitgeven aan gokspelen, alsook de prevalentie van problematisch gokgedrag neemt toe. (Vasiliadis, Jackson, Christensen & Francis, 2013; St-Pierre, Walker, Derevensky & Gupta, 2014). De aanwezigheid van tal

van kwetsbare inrichtingen in de omgeving van het wedkantoor betreffen concrete lokale omstandigheden die de stad Antwerpen ertoe dwingen om het afsluiten van een convenant met bv Wedwinkel (RPR 0832.913.264), met maatschappelijke zetel aan de Vilvoordsesteenweg 146 te 1120 Brussel voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV, gelegen aan het Falconplein 18B te 2000 Antwerpen, te weigeren.
[…].”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de kansspelwet, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de “bevoegdheid van de Kansspelcommissie” en van het beginsel van fair play.

In een eerste middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat het sluiten van een convenant werd geweigerd “zonder het opgeven van redenen” waarom “een zekere mate van voorwaarden inzake openingstijden en dagen niet zou beantwoorden aan de doelstelling om jongeren of kwetsbare of verslaafde personen te beschermen” en “welke andere locatie met hetzelfde profiel voor het betrokken wedkantoor in aanmerking zou kunnen komen”. Zij benadrukt dat de verwerende partij heeft beslist om de exploitatie van het wedkantoor niet toe te staan terwijl haar bevoegdheid in het kader van het sluiten van een convenant beperkt is tot de vraag “waar en hoe de activiteit zou kunnen plaatsvinden”.

Als tweede middelonderdeel wordt aangevoerd dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing zich de overeenkomstig artikel 21 van de kansspelwet aan de Kansspelcommissie toegekende bevoegdheid heeft toegeëigend door geen alternatieve vestigingsplaats voor te stellen en door geen nadere voorwaarden te bepalen die jongeren en kwetsbare personen kunnen beschermen.

In een derde middelonderdeel meent de verzoekende partij dat het beginsel van fair play geschonden is doordat de bestreden beslissing zou doen blijken van een “verdoken politiek” van de verwerende partij om de exploitatie van alle kansspelinrichtingen op haar grondgebied te weren.

5. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing een omstandige en afdoende motivering bevat waarom geen convenant wordt afgesloten en dat geen andere elementen (gemoduleerde openingstijden en/of alternatieve locaties) in de bestreden beslissing moesten worden beoordeeld. Zij benadrukt dat de wetgever heeft gewild om de gemeente in de fase van de convenantaanvraag de bevoegdheid te geven om de nabijheid van de in artikel 43/5 van de kansspelwet vermelde inrichtingen te beoordelen. De gemeente beschikt ter zake over een discretionaire bevoegdheid. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid heeft zij zich dan ook niet in de plaats gesteld van de Kansspelcommissie. In zoverre fair play als een beginsel van behoorlijk bestuur moet worden aangemerkt, veronderstelt een gebrek aan fair play volgens de verwerende partij onder meer dat de overheid met kwade trouw, minstens met opzet, zou hebben gepoogd om de rechtsonderhorige in de uitoefening van zijn rechten te belemmeren. Het komt aan de verzoekende partij toe dit aan te tonen.

Uit geen enkele positiefrechtelijke norm, noch uit enig beginsel van behoorlijk bestuur, volgt dat het bestuur ertoe gehouden is om alternatieve locaties voor de kansspelinrichting te suggereren. Daarnaast spreekt het volgens de verwerende partij voor zich dat wanneer de gemeenteraad een convenant weigert wegens de nabijheid van in artikel 43/5 van de kansspelwet bedoelde inrichtingen, het niet aan de orde is om de modaliteiten inzake openingsuren en -dagen te onderzoeken.

6. In haar memorie van wederantwoord laat de verzoekende partij gelden dat het de Kansspelcommissie is die overeenkomstig artikel 21 van de kansspelwet de wettelijke voorwaarden voor de toekenning van een F2-vergunning nagaat en dat het maximumaantal kansspelinrichtingen klasse IV wordt vastgelegd op federaal en niet op gemeentelijk niveau. Met betrekking tot het beginsel van fair play beklemtoont de verzoekende partij dat de verwerende partij op geen enkel

ogenblik heeft meegedeeld dat er een probleem was met de voorgestelde locatie. Hieruit leidt zij af dat de verwerende partij te kwader trouw heeft gehandeld.

Beoordeling

Eerste en tweede onderdeel

7. Artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de kansspelwet 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. Artikel 43/4, § 1, vierde lid, van de kansspelwet verplicht de gemeente van vestiging alleszins niet om elke aanvraag tot het sluiten van een convenant in te willigen en nog minder om aan een dergelijke aanvraag een positief gevolg te geven zonder acht te slaan op de in artikel 43/5, eerste lid, punt 5, van dezelfde wet bedoelde prohibitieve nabijheid die vereist dat de "de kansspelinrichting klasse IV niet gevestigd wordt in de nabijheid van onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, [en] plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht".

De opvattingen van de verzoekende partij dat de op grond van artikel 43/4, § 1, van de kansspelwet aan de gemeente van vestiging verleende bevoegdheid beperkt zou zijn tot het vaststellen van de exploitatievoorwaarden van het wedkantoor en dat de betrokken gemeente zich de bevoegdheid van de Kansspelcommissie toe-eigent als zij weigert een convenant af te sluiten, falen naar recht. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, verplichten geen van de in het

middel aangehaalde rechtsbepalingen en -beginselen het bestuur tot een onderzoek naar alternatieve vestigingsplaatsen of naar de modaliteiten die de exploitatie van de inrichting in de betrokken omgeving aanvaardbaar zouden maken.

8. In dit geval wordt er in de bestreden beslissing op gewezen dat de vestigingsplaats “zich in de nabijheid van tal van kwetsbare inrichtingen [bevindt]”, waarbij vervolgens wordt gepreciseerd om welke inrichtingen het concreet gaat (verscheidene onderwijsinstellingen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht en ziekenhuizen) en op welke wandelafstand deze inrichtingen ten opzichte van de vooropgestelde vestigingsplaats zijn gelegen.

In zoverre in het middel wordt aangevoerd dat het convenant wordt geweigerd “zonder het opgeven van redenen”, mist het feitelijke grondslag.

9. Het eerste en het tweede middelonderdeel zijn ongegrond.

Derde onderdeel

10. Aangenomen dat fair play als een beginsel van behoorlijk bestuur zou kunnen worden beschouwd, veronderstelt een gebrek daaraan alleszins dat de overheid met opzet zou hebben gepoogd de verzoekende partij in de uitoefening van haar rechten te belemmeren. Het komt aan de verzoekende partij toe om zulks aan te tonen. Voor de bewering dat het stadsbestuur alle wedkantoren op haar grondgebied zou willen verbieden, wordt geen overtuigend bewijs bijgebracht.

11. Het derde middelonderdeel is ongegrond.

Conclusie

12. Het eerste middel is, in al zijn onderdelen, ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

13. Als tweede middel wordt de schending aangevoerd van het redelijkheidsbeginsel en van het "verbod op rechtsmisbruik". De verzoekende partij poneert dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing "de meest restrictieve toepassing van de wet heeft gedaan met als doel de kansspelinrichtingen van haar grondgebied te weren", terwijl het doel van de wetgeving is om jongeren en kwetsbare personen te beschermen en hiervoor beschermingsmaatregelen te nemen en dat "het weigeren van het sluiten van een convenant zonder alternatieven aan te bieden niet in lijn ligt met het doel dat wordt nagestreefd door de wetgeving".

14. De verwerende partij antwoordt dat ze sinds de inwerkingtreding van het huidige artikel 43/5 van de kansspelwet reeds met zes exploitanten van een kansspelinrichting een convenant heeft afgesloten, wat maakt dat de beweringen van de verzoekende partij als zou zij "een impliciete beleidslijn aanhouden om geen convenanten af te sluiten" feitelijke grondslag mist. Daarnaast wijst zij erop dat er geen "recht" bestaat op de vestiging van een wedkantoor in een stedelijke omgeving.

15. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat sedert 30 mei 2022 er wel degelijk sprake is van een "impliciete beleidslijn" om geen convenanten af te sluiten voor de uitbating van kansspelinrichtingen klasse IV. Zij verwijst in dit verband naar een verklaring van de burgemeester van de stad Antwerpen in een krant.

Beoordeling

16. Een schending van het redelijkheidsbeginsel (of van het proportionaliteitsbeginsel dat er een bijzondere toepassing van is) als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van

de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordelings- of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt.

Van een schending van het redelijkheidsbeginsel (en van het proportionaliteitsbeginsel) kan slechts sprake zijn wanneer een beslissing, waarvan is vastgesteld dat ze berust op deugdelijke grondslagen, inhoudelijk dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon of, nog, zodanige wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot die besluitvorming zou komen of die beslissing zou nemen. De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen. Het komt de Raad van State evenwel niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid.

17. Uit de beoordeling van het eerste middel volgt dat de verwerende partij de juridische draagwijdte van de artikelen 43/4, § 1, en 43/5, eerste lid, punt 5, van de kansspelwet niet heeft miskend. De draagwijdte van deze rechtsbepalingen brengt mee dat de weigering om een convenant af te sluiten op grond van de vaststelling dat in de nabijheid van het wedkantoor talrijke inrichtingen gelegen zijn die door de kansspelwet als kwetsbaar moeten worden aangemerkt, niet doet blijken van een wanverhouding die met toepassing van het redelijkheidsbeginsel moet worden gesanctioneerd.

Tevens past het te herhalen dat voor de bewering dat er sprake zou zijn van een bijzonder opzet van de verwerende partij om aanvragen tot het sluiten van een convenant als bedoeld in artikel 43/4, § 1, van de kansspelwet, stelselmatig te weigeren, geen overtuigend bewijs wordt bijgebracht.

18. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

19. Het verzoekschrift tot nietigverklaring bevat een derde middel dat is afgeleid uit de schending van de vrijheid van ondernemen, zoals gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat bepaalt dat de vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken en in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, dat bepaalt dat eenieder vrij is om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen.

De verzoekende partij zet uiteen dat zij door de bestreden beslissing geen economische activiteit kan uitoefenen, dat het niet aan de verwerende partij toekomt om op algemene wijze de uitoefening van een bepaalde economische activiteit op haar grondgebied te verbieden en dat de bestreden beslissing bijgevolg "[o]vereenkomstig artikel 159 van de Grondwet […] niet [kan] worden toegepast voor zover zij in strijd is met de vrijheid van ondernemerschap".

20. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het buiten toepassing laten van de bestreden weigeringsbeslissing omdat zulks niet kan meebrengen dat met haar een convenant gesloten moet worden. Ten gronde argumenteert zij dat de wetgever erin heeft voorzien dat het exploiteren van kansspelen in principe verboden is en er via een systeem van vergunningen slechts een beperkt legaal aanbod van kansspelen is toegestaan. Doelstellingen inzake fraudebestrijding, consumentenbescherming en bescherming van de maatschappelijke orde zijn dwingende redenen van algemeen belang die beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen. Zij wijst er nogmaals op dat van een "algemene weigering" om convenanten voor de exploitatie van wedkantoren af te sluiten geen sprake is.

21. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat een “algemene weigering” om convenanten af te sluiten niet kan worden beschouwd als een evenredige beperking van de vrijheid van ondernemen.

22. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat een “beperking op de vrijheid van ondernemen […] toegelaten [is] indien zij een legitiem doel nastreeft en de gekozen wijze noodzakelijk en evenredig is”, terwijl in voorliggend geval moet besloten worden dat de “niet constructieve houding” van de verwerende partij de vrijheid van ondernemen onevenredig beperkt.

Beoordeling

23. Aangezien door het instellen van het vernietigingsberoep de bestreden beslissing hoe dan ook onderworpen is aan de wettigheidscontrole van de Raad van State, is een bijkomend beroep op de toepassing van artikel 159 van de Grondwet nutteloos.

24. Het toepassingsgebied van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is, wat betreft het optreden van de lidstaten, omschreven in artikel 51, lid 1, van het Handvest, luidens hetwelk de bepalingen van het Handvest tot de lidstaten zijn gericht “uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen” (HvJ 26 februari 2013, nr. C-617/10, Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:105, punten 17-20). De verzoekende partij toont niet aan dat met de bestreden beslissing het recht van de Unie ten uitvoer wordt gelegd.

25. Artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, waaraan het middel eveneens refereert, waarborgt de vrijheid “om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen”. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 142/2014 van 9 oktober 2014 gesteld dat de vrijheid van handel en nijverheid, of nog de vrijheid van ondernemen, zijn gewaarborgd bij de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht. Die vrijheid kan evenwel, aldus het Grondwettelijk Hof, “niet worden opgevat als een absolute vrijheid. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van handel en nijverheid zou

beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel" (punt B.7.2.).

De in het middel aangevoerde schending van artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht heeft in wezen betrekking op een beweerd gebrek aan proportionaliteit van een algemeen verbod om wedkantoren op het grondgebied van de verwerende partij te exploiteren. Zoals uit de beoordeling van het derde onderdeel van het eerste middel en het tweede middel blijkt, kan niet aangenomen worden dat er sprake is van een dergelijk algemeen verbod.

26. Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventien oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**