

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 222.511 van 14 februari 2013

in de zaak A. 199.943/VII-38.075.

In zake :

1. Marie Jeanne COEKAERTS
2. de NV APOTHEEK FARMA COEKAERTS
3. Julie VAN LOO
4. de NV APOTHEEK CELIS
5. Nele VLEUGELS
6. de NV APOTHEEK LINAPO
7. Eveline GIELEN
8. de NV APOTHEEK ST-JORIS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karine Tobback
kantoor houdend te 3000 Leuven
Tiensestraat 76
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pierre Legros en Jérôme Sohier
kantoor houdend te 1000 Brussel
Emile De Motlaan 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

Leontine VAN SANNEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Stijns
kantoor houdend te 3001 Leuven
Philipssite 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 april 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid van 17 februari 2011 waarbij aan Leontine Van Sannen vergunning wordt verleend voor de opening van een voor het publiek opengestelde apotheek, gelegen aan de Staatsbaan 115 te Lubbeek.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 215.261 van 22 september 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 november 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 januari 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michel Van Dievoet, die loco advocaat Karine Tobback verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Manoël De Keukelaere, die loco advocaat Jérôme Sohier verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Tina Merckx, die loco advocaat Jan Stijns verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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 tussenkomende partij dient op 22 juni 1992 een aanvraag in met het oog op het verkrijgen van een vergunning voor de opening van een voor het publiek opengestelde apotheek op het adres Staatsbaan 71 te Lubbeek.

3.2. Op 16 juli 1992 wordt de aanvraag bekendgemaakt aan de eigenaars van de bestaande apotheken in de omgeving.

3.3. Met een brief van 29 april 1993 bevestigt de tussenkomende partij dat zij haar aanvraag handhaaft.

3.4. Op 11 augustus 2006 wordt de vestigingscommissie ervan in kennis gesteld dat "de nieuwe apotheek van cliënte zou gevestigd worden te 3210 Lubbeek, Staatsbaan 115, een tweehonderdtal meter verder dan de oorspronkelijk voorziene ligging, die onbeschikbaar was geworden".

3.5. De farmaceutisch inspecteur en het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG) adviseren gunstig.

3.6. Vervolgens brengen de farmaceutische inspectie en de Nederlandstalige Provinciale Geneeskundige Commissie van Brabant een gunstig advies uit. De Algemene Pharmaceutische Bond (APB), het Brabants Apothekers Forum (BAF) en de Vereniging der coöperatieve apotheken van België, adviseren de aanvraag ongunstig.

3.7. Op 11 januari 2010 verzoekt de vestigingscommissie de farmaceutische inspectie om een bijkomend advies te verstrekken "over de vraag of de adreswijziging in de onmiddellijke nabijheid heeft plaatsgevonden en of er een dwingende reden aanwezig is".

De inspectie beantwoordt deze vragen positief.

3.8. Het advies van 20 december 2010 van de vestigingscommissie is gunstig over de aanvraag.

3.9. Op 17 februari 2011 sluit de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid zich aan bij het gunstig advies van de vestigingscommissie en verleent zij de gevraagde vestigingsvergunning.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunten van de verwerende en de tussenkomende partij

4.1. De verwerende partij werpt als exceptie op dat enkel de eigenaar-vergunninghouder van een apotheek een voldoende belang kan hebben bij het ingestelde beroep. Enkel de zesde en achtste verzoekende partij leggen een

registratie-attest voor waaruit hun benodigde hoedanigheid blijkt.

4.2. Daarenboven "past (het)" volgens de verwerende partij ten aanzien van de tweede, vierde, zesde en achtste verzoekende partij, die rechtspersonen zijn, om zich de vraag te stellen" of er voldaan is aan de vereiste dat het statutair bevoegde orgaan daadwerkelijk en tijdig besloten heeft tot het instellen van het beroep en dient het voorwerp van het annulatieberoep geïndividualiseerd en identificeerbaar te zijn.

5. De tussenkomende partij werpt als exceptie vooreerst op dat de door de tweede, vierde, zesde en achtste verzoekende partij gemandateerde advocaten zich dienden terug te trekken, aangezien zij reeds voor de tussenkomende partij zijn tussengekomen en het niet strookt om te trachten informatie die de tussenkomende partij heeft aangereikt, tegen haar te gebruiken. Voorts ligt er geen stuk voor waaruit blijkt dat aan de nieuwe raadsman van de verzoekende partijen mandaat werd verleend om de procedure voort te zetten na het arrest van de Raad van State nr. 215.261 van 22 september 2011, waarin de vordering tot schorsing werd verworpen. Zij stelt dat "de vordering tot voortzetting van de procedure" door de huidige raadsman van de verzoekende partijen onontvankelijk is wegens gebrek aan mandaat daartoe, en dat het niet neerleggen van een verzoek tot voortzetting door de oorspronkelijke raadsliden tot gevolg heeft dat afstand van geding werd gedaan.

Beoordeling

Belang en hoedanigheid van de verzoekende partijen

6. Ook titularissen of uitbaters van gevestigde apotheken hebben er in beginsel belang bij dat er geen bijkomende apotheek in hun nabijheid wordt opgericht.

De eerste, de vijfde en de zevende verzoekster werden geregistreerd als apotheker-titularis van dergelijke apotheken.

Aan de tweede verzoekende partij werd een vergunning afgeleverd voor een apotheek, eveneens gelegen in de nabijheid van de apotheek waarop de bestreden vergunning betrekking heeft.

Uit het verzoekschrift blijkt dat de derde verzoekster de apotheek "uitbaat" van de vierde verzoekende partij en dat die is gevestigd in de nabijheid van de apotheek waarop de betwiste vergunning betrekking heeft.

Vereiste beslissing om in rechte te treden

7. Een exceptie moet zonder voorbehoud worden geformuleerd. De vragen die de verwerende partij opwerpt, zonder daaromtrent zelf duidelijk stelling in te nemen worden niet als een te beantwoorden exceptie beschouwd.

Ontvankelijkheid van het verzoek tot voortzetting

8. Het verzoek tot voortzetting werd namens de verzoekende partijen door hun huidige advocaat ingediend binnen de daartoe gestelde termijn. Het bestaan van het mandaat ad litem van de advocaat wordt vermoed tot het bewijs van het tegendeel. De tussenkommende partij brengt geen concrete elementen aan die dit vermoeden weerleggen. Het komt voorts niet aan de Raad van State toe om uitspraak te doen over betwistingen van deontologische aard die tussen de optredende advocaten zijn gerezen.

De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partijen

9.1. De verzoekende partijen voeren als eerste middel de schending aan van artikel 1, §§ 1 en 3, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 september 1974 betreffende de opening, de overbrenging en de fusie van voor het publiek opengestelde apotheken (hierna : koninklijk besluit van 25 september 1974).

9.2. In een eerste onderdeel betogen zij dat de door de tussenkomende partij aangevraagde apotheek niet voorziet in de behoeften van 2.500 inwoners. Daarbij stellen zij dat in het advies van de vestigingscommissie, dat integraal deel uitmaakt van de bestreden beslissing, "sprake is van een kennelijk onredelijke bepaling van de invloedzone van de aangevraagde apotheek die ingaat tegen artikel 1, § 3, littera a" van het koninklijk besluit van 25 september 1974.

Zij halen zeven grieven aan :

- er blijkt niet met welk inwonersaantal van de gemeente Lubbeek rekening werd gehouden;
- het gebrek aan enig bewijs van de behoeften;
- er werden inwoners dubbel geteld;
- er werd geen rekening gehouden met de aantrekkingskracht van de centra van de nabije (deel)gemeenten;
- er wordt geen rekening gehouden met de drukke Staatsbaan (natuurlijke hindernis);
- er werd geen rekening gehouden met de faciliteiten inzake openbaar vervoer;
- er werd geen rekening gehouden met de faciliteiten aangeboden aan de rusthuisbewoners.

Wat betreft de vierde tot de zevende grief voegen de verzoekende partijen in hun laatste memorie nog een bespreking toe van een "enquête" die sommige verzoekende partijen inmiddels hebben gevoerd, en van verklaringen van derden, om aan te tonen dat het merendeel van de inwoners die in de bestreden beslissing bij de invloedzone van de aangevraagde apotheek werden gerekend, zich effectief tot de andere apotheken zullen blijven wenden.

9.3. In het tweede middelonderdeel betogen de verzoekende partijen dat geen rekening werd gehouden met het gevaar dat de aangevraagde apotheek oplevert voor de volksgezondheid. Zij stellen dat de vergunde apotheek "een kleine apotheek" betreft, "in een afgelegen parochiecentrum", die over een te kleine geneesmiddelenvoorraad zal beschikken, en niet zal kunnen voldoen aan de wettelijke verplichtingen inzake de doeltreffende en kwaliteitsvolle aflevering van geneesmiddelen en het verzekeren van wachtdiensten, wat volgens hen een gevaar oplevert voor de volksgezondheid. Tevens brengt de vergunde apotheek de efficiënte verdeling en kwaliteitsvolle aflevering van geneesmiddelen door de verzoekende partijen in gevaar. Tenslotte is het in het advies van de vestigingscommissie aangehaalde doeleinde te "voorzien in de noden van afgelegen woonkernen" niet langer besloten in artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 25 september 1974, en schendt het de wel overblijvende doelstelling om het aantal apotheken per gemeente te beperken.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

Eerste grief

10. De bestreden vergunning wordt verleend in toepassing van artikel 1, § 3, a), van het koninklijk besluit van 25 september 1974. Overeenkomstig die bepaling mag de vestiging van een bijkomende apotheek

worden toegestaan onder de voorwaarde dat de geplande apotheek de behoeften dekt van 2.500 inwoners.

Het is niet relevant dat in de bestreden beslissing wordt aangegeven van welk "bevolkingsaantal van de gemeente Lubbeek" er wordt uitgegaan. Niet het totaal aantal inwoners van de gemeente maar wel het aantal inwoners van de afgebakende invloedssfeer vormen te dezen het relevante beoordelingscriterium. Het advies van de vestigingscommissie waar de bestreden beslissing op steunt, aanvaardt de door de aanvrager afgebakende "hypothetische invloedssfeer van 2.523 inwoners aan de hand van officiële bevolkingscijfers van het jaar 2006 voor een gemeente die een gestaag groeiende bevolking heeft".

Tweede grief

11. De gegevens die door de aanvrager worden bijgebracht in verband met de bij de afbakening van de invloedssfeer gehanteerde methode van de halverwege-afstanden, wordt aangenomen. Deze methode veronderstelt dat de inwoners naar de apotheek gaan die zich het dichtst bij hen bevindt. Dit criterium kan bij de beoordeling van de afbakening van de invloedssfeer worden betrokken, mits de aanvraag in concreto wordt onderzocht. De berekening steunt op bevolkingscijfers die werden aangeleverd door de gemeenten Lubbeek en Holsbeek, uitgaand van het bevolkingsaantal van de straten gelegen binnen het afgebakende gebied.

Bij de afbakening van de invloedssfeer werd enkel rekening gehouden met de inwoners van de straten gelegen binnen de, volgens de methode van de halverwege-afstanden, afgebakende zone. Het komt de Raad van State niet toe om de feitelijke beoordeling van de vergunningsaanvraag over te doen. De criteria die in de bestreden beslissing worden gehanteerd zijn niet onwettig en evenmin wordt hun kennelijke onredelijkheid aangetoond.

Derde grief

12. Het louter formuleren van beweringen, zonder deze te onderbouwen met concrete gegevens, volstaat niet om een grief aannemelijk te maken.

Vierde tot zevende grief

13. Zoals hiervoor werd aangegeven, steunt de bestreden beslissing op de methodiek van de halverwege-afstanden. Bij haar onderzoek in concreto dient de vestigingscommissie onder meer na te gaan of er hindernissen of omstandigheden zijn die zich verzetten tegen een onverkorte toepassing van het criterium van de halverwege-afstanden. Voor de afbakening van de relevante invloedssfeer beschikt de vergunningverlenende overheid aldus over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid.

Gelet op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad van State volstaat het voor de verzoekende partijen niet om hun opvatting omtrent de omschrijving van de invloedssfeer in de plaats te stellen van de opvatting van de vergunningverlenende overheid. Wanneer de verzoekers in het middel inroepen dat de overheid onvoldoende rekening heeft gehouden met bepaalde hindernissen of omstandigheden, moeten zij niet alleen het bestaan daarvan bewijzen maar moeten zij bovendien ook aantonen dat de bewoners die bij de invloedssfeer van de geplande apotheek werden ingedeeld, zich als gevolg van die hindernissen en omstandigheden ongetwijfeld zullen blijven wenden tot andere apotheken in de omgeving. Daarbij moeten zij ook verduidelijken welke het actueel en relevant bevolkingscijfer is dat zij in aanmerking nemen willen zij een voordeel uit het aangevoerde middel kunnen halen.

Uit het gegeven dat een advies niet wordt bijgetreden, kan niet zonder meer worden afgeleid dat met de inhoud van dat advies bij de besluitvorming geen rekening werd gehouden. De minister is er immers niet toe

gehouden alle argumenten uit een advies stuk voor stuk te weerleggen. Uit het advies van de vestigingscommissie blijken de redenen waarom de vergunning toch werd verleend.

De verwerende partij en de tussenkomende partij konden uiteraard niet meer schriftelijk reageren op de resultaten van de gehouden enquête, die bij de laatste memorie werd gevoegd. Wanneer de afbakening van de invloedssfeer wordt betwist, moeten alle noodzakelijke en relevante gegevens daaromtrent aan deugdelijke tegenspraak worden onderworpen. Dergelijke gegevens kunnen dan ook niet in een laatste memorie voor het eerst worden aangevoerd.

Tweede middelonderdeel

14. Overeenkomstig artikel 1, § 3, a), van het koninklijk besluit van 25 september 1974 "mag de vestiging van een bijkomende apotheek worden toegestaan (...) indien de dichtstbijgelegen apotheek zich op ongeveer 1 km bevindt van de geplande apotheek en indien deze laatste de behoefte dekt van 2500 inwoners". Die bepaling wijkt uitdrukkelijk af van de algemene bepaling vervat in artikel 1, § 2, dat met het oog op de spreiding van de apotheken een beperkt aantal apotheken toelaat op basis van het bevolkingscijfer van de gemeente.

De omstandigheid dat de vergunningsaanvraag niet kan worden verleend met toepassing van artikel 1, § 2, verhindert de toepassing niet van artikel 1, § 3, van het koninklijk besluit van 25 september 1974. Indien, zoals te dezen, na onderzoek van de aanvraag blijkt dat de aanvraag voldoet aan de criteria van artikel 1, § 3, dan volstaat die vaststelling om een vergunning af te leveren. Een toetsing aan bijkomende criteria blijkt overeenkomstig artikel 1, § 3, niet noodzakelijk. Een schending van de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen wordt niet aangetoond.

De beweringen omtrent "het gevaar voor de volksgezondheid" zijn gestoeld op loutere hypothesen.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partijen

15.1. De verzoekende partijen voeren als tweede middel de schending aan van de artikelen 1bis, 4 en 13 van het koninklijk besluit van 25 september 1974.

15.2. Het eerste onderdeel heeft betrekking op de wijziging van het oorspronkelijke adres van de gevraagde vergunning van Staatsbaan 71 naar Staatsbaan 115 in Lubbeek. Het middelonderdeel behelst de schending van artikel 4, § 4, van het koninklijk besluit van 25 september 1974, dat bepaalt dat het oorspronkelijke adres waarvoor de vergunning wordt aangevraagd "wegens duidelijk gebleken dwingende redenen en tot acht dagen vóór de zitting waarop de aanvraag door de Vestigingscommissie wordt behandeld" kan worden gewijzigd, "voor zover deze in de onmiddellijke nabijheid blijft". De mededeling in een brief van de raadsman van de tussenkomende partij van 11 augustus 2006 dat de origineel opgegeven locatie "onbeschikbaar" zou zijn geworden, voldoet volgens de verzoekende partijen niet als bewijs van de "dringende redenen". Bovendien werden de bij de adreswijziging horende stukken pas op 27 december 2009 overgemaakt, nadat het dossier reeds op de vergaderingen van de vestigingscommissie van 31 juli 2008 en 16 december 2008 werd besproken. Ook zou de nieuwe locatie, gelegen op 322 meter van het originele adres, niet voldoen aan de voorwaarde van de "onmiddellijke nabijheid".

15.3. In het tweede onderdeel wordt de schending aangevoerd van artikel 1, § 3, van het koninklijk besluit van 25 september 1974, dat bepaalt dat

"gedurende de periode die ingaat op 8 december 1999 en die eindigt op 8 december 2009 (...) er geen aanvragen of hernieuwde aanvragen tot vergunning (...) (kunnen) worden ingediend, behalve de aanvragen die zouden kunnen worden ingediend om redenen van volksgezondheid op basis van artikel 15sexies".

In het licht van de argumentatie bij het eerste middelonderdeel, moet de aanvraag volgens de verzoekende partijen niet op 15 juni 1992 gedateerd worden, maar wel op 11 augustus 2006, "of zelfs op 27 december 2009". Bijgevolg zou de aanvraag moeten zijn afgewezen als onontvankelijk.

15.4. Het derde onderdeel heeft betrekking op de schending van artikel 4, § 1, tweede lid, punt 2, van het koninklijk besluit van 25 september 1974, samengelezen met artikel 4, § 2ter, van hetzelfde koninklijk besluit.

Met toepassing van deze bepalingen bestaat een ontvankelijke aanvraag tot vergunning uit een ingevuld modelformulier en de daarbij gevoegde stukken.

Het middelonderdeel houdt in essentie in dat de tussenkomende partij noch wat het oorspronkelijke adres, noch wat het nieuwe adres betreft, aantoont dat zij kan beschikken over het betreffende pand.

15.5. Het vierde middelonderdeel betreft de schending van artikel 13 van het koninklijk besluit van 25 september 1974. Volgens die bepaling brengt het secretariaat per aangetekende brief het advies van de vestigingscommissie ter kennis van de aanvrager, van de in artikel 7 bedoelde overheden, en van de beroepsorganisaties.

De verzoekende partijen stellen dat te dezen het advies van de vestigingscommissie nooit werd overgemaakt aan de beroepsorganisaties, en zeker niet aan de Apothekersbond, noch aan het Brabants Apothekers Forum.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

16. De vestigingscommissie stelt in haar advies van 20 december 2010 over het gewijzigde vestigingsadres, het volgende :

"De aanvrager kan niet meer beschikken over het oude adres. Het goed werd verkocht na het overlijden van de voormalige eigenaar, wat gezien het tijdsverloop tussen de initiële aanvraag op 16 juni 1992 en de uiteindelijke behandeling, moet geacht worden te voldoen aan het begrip 'duidelijk gebleken dwingende redenen'. Dit wordt bevestigd door de inspecteur ter zitting op 20 december 2010".

De minister heeft zich in de bestreden beslissing hierbij uitdrukkelijk aangesloten, waardoor zij aangeeft akkoord te gaan met de in het advies weergegeven beoordeling van de wijziging van de gevraagde vestigingsplaats.

Dergelijke interpretatie van het begrip "dwingende reden" is noch onwettig, noch kennelijk onredelijk.

De bestreden beslissing steunt op het advies van de vestigingscommissie waarin wordt vastgesteld dat het nieuwe adres zich situeert "op 309 meter van het oude".

De invulling van het begrip "onmiddellijke nabijheid" vergt een feitelijke appreciatie. Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht moet hij nagaan of de administratieve overheid de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. De verzoekende partijen brengen

onvoldoende concrete gegevens aan die aannemelijk maken dat de beoordeling door de verwerende partij niet binnen redelijke grenzen aanvaardbaar is.

De feitelijke gegevens die de verzoekende partijen in hun laatste memorie aanbrengen dateren van na de bestreden beslissing en kunnen de wettelijkheid ervan niet aantasten.

Tweede middelonderdeel

17. De wijziging van de vestigingsplaats geschiedde regelmatig overeenkomstig artikel 4, § 4, van het koninklijk besluit van 25 september 1974. De aankondiging van de nieuwe vestigingsplaats kan dan ook niet als een nieuwe aanvraag worden beschouwd.

Derde middelonderdeel

18. De bepaling, zoals die door de verzoekende partijen wordt aangehaald, gold niet ten tijde van het indienen van de aanvraag door de tussenkomende partij. In zoverre de verzoekende partijen bedoelen dat bij de initiële aanvraag een bewijs diende te worden gevoegd dat de aanvrager "over de aangevraagde vestigingsplaats zal kunnen beschikken, indien hem de vergunning wordt verleend", is deze grief dan ook niet gegrond.

De verzoekende partijen trekken de bewijswaarde in twijfel van een bijgebrachte verklaring met betrekking tot het kunnen beschikken over de nieuwe locatie, maar brengen zelf geen stuk bij om hun kritiek te staven. Niet-gestaafde beweringen kunnen niet tot een nietigverklaring leiden. Een schending van de ingeroepen bepalingen wordt dan ook niet aangetoond.

Vierde middelonderdeel

19. De verzoekende partijen zetten niet uiteen in welke mate de beweerde onregelmatigheid het besluitvormingsproces heeft aangetast en in welke mate daardoor hun belangen werden geschaad.

Het middelonderdeel is onontvankelijk.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

20.1. In het derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de redelijke termijn, het redelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

20.2. In een eerste onderdeel wijzen zij er op dat bijna twintig jaar is verlopen alvorens de verwerende partij het dossier definitief afhandelt, en dat "ondanks alle negatieve adviezen" op basis van een twintig jaar oude aanvraag een vergunning wordt verleend, waarmee zowel de redelijketermijnvereiste als het redelijkheidsbeginsel zou geschonden zijn.

20.3. In een tweede onderdeel betogen de verzoekende partijen dat het redelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel zijn geschonden doordat de bestreden beslissing geen rekening houdt met het feit dat er in de dorpskern van Lubbeek twee apotheken aanwezig zijn die vlak naast elkaar gelegen zijn. Mochten deze apotheken hebben geweten dat de vestigingscommissie positief zou oordelen over een aanvraag tot een bijkomende apotheek in de regio, dan hadden deze, aldus de verzoekende partijen, zeker zelf ook een aanvraag ingediend om één van beide apotheken over te brengen naar een andere nabije locatie in de buurt.

20.4. In een derde onderdeel noemen de verzoekende partijen de bestreden beslissing onredelijk wegens een beweerd strafrechtelijk verleden van de tussenkomende partij.

20.5. In een vierde onderdeel achten de verzoekende partijen de bestreden beslissing onredelijk omdat in andere gemeenten met een vergelijkbare of lagere bevolkingsdichtheid in totaal minder apotheken bestaan.

21. De verwerende partij en de tussenkomende partij noemen het eerste middelonderdeel onontvankelijk in zoverre het de schending inroept van de redelijke termijn.

22. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen wat het derde onderdeel betreft nog toe dat, volgens een Siggis-studie, de twee bestaande apotheken in de gemeente Lubbeek ingevolge de thans bestreden beslissing geen invloedzone van elk 2.500 inwoners overhouden.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

23. Het eerste middelonderdeel is niet ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op de schending van de redelijke termijn. De verzoekende partijen, die niet de aanvragers zijn van de vergunning, hebben geen belang bij dit middelonderdeel. Het kan er immers niet toe leiden dat de bestreden vergunning wordt nietig verklaard.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van haar beslissing kennelijk onredelijk heeft gehandeld. Om een dergelijke schending aannemelijk te maken, dienen concrete argumenten te worden aangevoerd.

De adviezen waar de verzoekende partijen naar verwijzen, zijn niet-bindende adviezen. De uiteindelijke beslissing komt toe aan de verwerende partij die over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt. Uit niet-bindende adviezen kunnen geen verwachtingen geput worden aangaande toekomstige beslissingen van het bestuur. Het feit dat ondanks sommige ongunstige adviezen toch een vergunning werd verleend maakt deze niet kennelijk onredelijk. Daartoe moet ook worden aangetoond dat de motieven waarop de bestreden vergunning steunt, kennelijk onredelijk zijn. Een dergelijke concrete argumentatie ontbreekt.

Tweede middelonderdeel

24. In het advies van de vestigingscommissie waar de bestreden beslissing op steunt werd met de andere apotheken wel degelijk rekening gehouden bij de beoordeling van de aanvraag. Beide apotheken worden vermeld in het advies, met daarbij de vermelding van de afstand tot de aangevraagde vestigingsplaats. Een schending van het ingeroepen redelijkheidsbeginsel wordt niet aangenomen.

Voor het overige komen de verzoekende partijen niet verder dan het formuleren van loutere veronderstellingen.

Derde middelonderdeel

25. De verzoekende partijen tonen niet aan dat ingevolge het beweerde "strafrechtelijk verleden" van de tussenkomende partij deze niet meer in aanmerking zou komen voor het verkrijgen van een vergunning om een apotheek te openen. Het is dan ook niet kennelijk onredelijk, noch onwettig dat haar, in toepassing van artikel 1, § 3, a), van het koninklijk besluit van 25 september 1974, een vergunning wordt afgeleverd.

Vierde middelonderdeel

26. De vergunningverlenende overheid onderzocht in concreto de situatie in de gemeente waar de apotheek zal worden geopend en hoeft daarbij in beginsel geen rekening te houden met wat in andere gemeenten het geval is.

Voor zover ook een schending wordt ingeroepen van "alle beginselen van behoorlijk bestuur", moet worden vastgesteld dat dit geen concreet uitgewerkte grief betreft die tot de nietigverklaring aanleiding kan geven.

De Siggis-studie, waarover sprake, is een eenzijdig opgemaakt stuk. Het blijkt niet dat deze stukken werden voorgelegd tijdens de administratieve vergunningsprocedure. De Raad van State moet, in het kader van zijn wettigheidscontrole, de feitelijke elementen van de aanvraag niet beoordelen in de plaats van de tot vergunnen bevoegde overheid.

Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

27. Een vierde middel steunt op de schending van het materiële motiveringsbeginsel en van de formele motiveringsplicht. De verzoekende partijen betogen, wat de schending van de formele motiveringsplicht betreft, dat de bestreden beslissing niet vermeldt waarom het dossier niet als onontvankelijk wordt afgewezen, waarom er niet onmiddellijk ongunstig werd beslist op grond van de ongunstige adviezen uit de jaren negentig, van welk bevolkingsaantal van de gemeente Lubbeek er wordt uitgegaan, waarom er inwoners dubbel worden geteld en op grond van welke objectieve gegevens wordt afgeweken van de eerder door de vestigingscommissie verleende adviezen, waarom er geen rekening wordt gehouden met de aantrekkingskracht van nabij gelegen dorpscentra, de door de

Apothekersbond overgemaakte informatie aangaande de drukke Staatsbaan, de faciliteiten inzake openbaar vervoer en de faciliteiten die worden aangeboden aan de rusthuisbewoners en, ten slotte, waarom wordt afgeweken van de in de wet besloten evolutie naar minder en grotere apotheken.

28. De verwerende partij werpt de onontvankelijkheid van het middel op, in zoverre het betrekking heeft op de schending van de materiële motiveringsplicht, bij gebrek aan concrete elementen ter ondersteuning van dit middelonderdeel.

Beoordeling

29. In het verzoekschrift wordt niet aangegeven om welke redenen de verzoekende partijen van oordeel zijn dat de materiële motiveringsplicht geschonden is. Het middel is dus niet ontvankelijk in zoverre het de schending van dit beginsel aanvoert.

De bestreden beslissing steunt uitdrukkelijk op de motivering van het advies van de vestigingscommissie, dat er ook formeel deel van uitmaakt.

Het advies van de vestigingscommissie vermeldt dat de aanvraag ontvankelijk is. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat deze vermelding onwettig is.

Voorts is het, zoals hiervoor reeds gesteld, niet relevant dat in de bestreden beslissing wordt aangegeven van welk "bevolkingsaantal van de gemeente Lubbeek" er wordt uitgegaan.

In beginsel volstaat het dat formeel tot uiting wordt gebracht op welke gronden de vergunning wordt verleend. Dit is te dezen het geval. De door de verzoekende partijen in het middel opgevoerde "leemten" houden verband met de argumenten die reeds, bij de bespreking van de andere aangevoerde middelen,

ongegrond werden bevonden. Er wordt niet aannemelijk gemaakt waarom de motivering van de bestreden beslissing, zoals deze voorkomt in het advies van de vestigingscommissie, niet afdoende is.

Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

30. Als vijfde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel. De onzorgvuldigheid zou zich zowel voordoen bij de voorbereiding van het advies als bij de redactie ervan. Daarnaast zou de onzorgvuldigheid ook blijken uit het niet-mededelen ervan aan de meest representatieve beroepsorganisaties en meer bepaald aan de Apothekersbond.

31. In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen nog toe dat de onzorgvuldigheid eveneens blijkt uit het gedurende bijna 20 jaar stilzitten van de vestigingscommissie.

Beoordeling

32. De grieven die in dit middel worden aangevoerd vormen niet meer dan een herhalende samenvatting van wat reeds in andere middelen werd aangevoerd.

Aangezien geen van die andere middelen gegrond werd bevonden, kunnen de in die middelen ontwikkelde grieven niet leiden tot het besluit dat de bestreden beslissing op een onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

Het vijfde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 2.800 euro, elk voor een achtste.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien februari tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin