

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.347 van 12 april 2016
in de zaak A. 205.608/XIV-35.235**

In zake : de CVBA BRUGGEFARMA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Devers
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kouter 71-72
 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

Tussenkommende partij :

de BVBA APOTHEEK CANNAERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6/24
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Ascrawat
kantoor houdende te 8630 Veurne
Kaaiplaats 10

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 juli 2012, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de minister van Sociale Zaken en
Volksgezondheid van 20 april 2012 waarbij aan de bvba Apotheek Cannaert een
vergunning wordt verleend voor de overbrenging van een voor het publiek

opengestelde apotheek buiten de onmiddellijke nabijheid van de Oude Zak 54 te 8000 Brugge naar de Torhoutsesteenweg 356 te 8200 Brugge.

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.

De bvba Apotheek Cannaert heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 september 2012. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 mei 2015.

Staatsraad Wilfried Van Vaerenbergh heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leendert Lachaert, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Manoël De Keukelaere, die *loco* advocaten Pierre Legros en Jérôme Sohier verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Gilles Dewulf, die 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 heeft de apotheek gelegen Oude Zak 54 te 8000 Brugge overgenomen. Naar aanleiding van de tijdelijke sluiting van meer dan zestig dagen van die apotheek wordt, op verzoek van de tussenkomende partij, beslist tot het behoud van de vergunning voor de periode van 1 april 2010 tot 1 april 2013.

3.2. Op 27 augustus 2010 dient de raadsman van de tussenkomende partij namens deze laatste bij de Vestigingscommissie een aanvraag in tot overbrenging van de genoemde apotheek buiten de onmiddellijke nabijheid, namelijk van Oude Zak 54 te 8000 Brugge naar Torhoutsesteenweg 356 te 8200 Brugge (Sint-Michiels). Bij de aanvraag is een verslag gevoegd van landmeter-expert D. P. waarin de afstand tussen de oorspronkelijke vestigingsplaats en de nieuwe vestigingsplaats wordt bepaald alsook, aan de hand van de methode van de halverwege afstanden, de invloedssfeer van zowel de oorspronkelijke als de nieuwe vestigingsplaats.

3.3. Deze aanvraag wordt bij brief van 9 mei 2011 genotificeerd aan de verzoekende partij, die de apotheek gelegen Koningin Astridlaan 204 te 8200 Brugge uitbaat.

3.4. Onder meer namens de verzoekende partij wordt op 6 juli 2011 bij de Vestigingscommissie een nota ingediend aangaande de aanvraag tot overbrenging, waarin wordt uiteengezet waarom de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden bepaald in het koninklijk besluit van 25 september 1974 'betreffende de opening, de overbrenging en de fusie van voor het publiek opengestelde apotheken' (hierna: het vestigingsbesluit). Bij die nota is een verslag gevoegd van

landmeter-expert M. M., met daarin de weergave van het resultaat van de opmeting van afstanden voor het bepalen van de invloedssfeer van de geplande vestiging.

3.5. Als reactie op die nota bezorgt de raadsman van de tussenkomende partij bij brief van 12 oktober 2011 aan de Vestigingscommissie een aanvullend verslag van landmeter D. P..

3.6. Bij brief van 12 september 2011 worden de adviesverlenende instanties verzocht om advies uit te brengen over de ingediende aanvraag. De Vereniging der coöperatieve apotheken van België (hierna: de OPHACO) en de Algemene Pharmaceutische Bond (hierna: de APB) verlenen een ongunstig advies. De farmaceutisch inspecteur, de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen en de provinciale geneeskundige commissie van West-Vlaanderen brengen een gunstig advies uit. De afgevaardigde van de administrateur-generaal van FAGG besluit zijn rapport en conclusies met een gunstig advies.

De Vestigingscommissie behandelt de aanvraag tijdens de zitting van 23 januari 2012. Tijdens de zitting legt de tussenkomende partij besluiten neer.

3.7. Op 20 februari 2012 brengt de Vestigingscommissie een advies uit dat luidt:

“De adviezen van de Provinciegouverneur, de Provinciaal Geneeskundige Commissie en de Farmaceutische Inspecteur zijn gunstig, de adviezen van beide beroepsorganisaties zijn ongunstig.

Uit de demografische en geografische gegevens blijkt dat de overbrenging alleszins leidt tot een betere geografische spreiding.

Gezien de overbrenging plaatsvindt in dezelfde gemeente en een betere geografische spreiding van de apotheken tot gevolg heeft in vergelijking met de toestand vóór de overbrenging, is voldaan aan artikel 1, §5*bis*, 3°. De discussie over de demografische spreiding doet dus eigenlijk niet ter zake, de Commissie stelt evenwel vast dat de argumenten van dhr. [D. P.] in zijn aanvullend verslag van 7 oktober 2011 ter weerlegging van de vaststellingen van landmeter [M. M.] overtuigend zijn en dat hieruit blijkt dat deze overbrenging ook tot een betere demografische spreiding leidt.”

3.8. Op 20 april 2012 beslist de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid om zich aan te sluiten bij het advies van de Vestigingscommissie dat integraal deel uitmaakt van de beslissing waarbij de vergunning wordt verleend.

Dit is de bestreden beslissing.

3.9. Tegen deze beslissing wordt op 2 juli 2012 nog een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State. Die zaak is bij de Raad gekend onder zaaknummer A. 205.449/XIV-35.234.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4, § 3, 1°, vierde lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidsberoepen’ (hierna: het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967), *juncto* artikel 1, § 5*bis*, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit, van de motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat uit het samenlezen van de twee voornoemde bepalingen volgt dat de vergunningverlenende overheid niet alleen moet nagaan of de overbrenging van een bestaande apotheek tot een betere geografische of demografische spreiding leidt, maar ook moet nagaan of de betere geografische of demografische spreiding leidt tot een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening.

Volgens de verzoekende partij steunt de bestreden beslissing enkel op het motief dat de overbrenging een betere geografische spreiding tot gevolg zal hebben, doch wordt niet nagegaan of ook sprake is van een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening.

Volgens de verzoekende partij is er te dezen geen sprake van een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening. In dat verband wordt verwezen naar het verslag van landmeter-expert M. M., waaruit blijkt dat, ten eerste, na de overbrenging van de apotheek gelegen Oude Zak 54 er in het centrum van Brugge geen enkele vergunde apotheek meer zal zijn in een cirkel met een diameter van 1 km, en, ten tweede, na de overbrenging er in Brugge Sint-Michiels, binnen een cirkel met een diameter van 280 m twee vergunde apotheken zijn, en binnen een cirkel met een diameter van 740 m drie vergunde apotheken waar er voorheen slechts twee waren. Bovendien diende volgens de verzoekende partij, wat het centrum van Brugge betreft, een zorgvuldig bestuur ook rekening te houden met de behoefte aan geneesmiddelen in hoofde van bezoekers of toeristen, en niet enkel met de inwonersaantallen.

Gelet hierop acht de verzoekende partij de bestreden beslissing in strijd met de voornoemde bepalingen, de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

5. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat te dezen de betere geografische spreiding waarop de verwerende partij zich heeft gesteund om de overbrenging toe te staan, niet bijdraagt tot een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening. Een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening mag daaruit niet impliciet worden afgeleid doch moet expliciet tot uitdrukking worden gebracht.

In haar laatste memorie handhaaft de verzoekende partij haar eerdere grieven en argumenten. Zij benadrukt dat uit geen enkel gegeven van het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij bij het bepalen van de

behoeften aan geneesmiddelenvoorziening rekening heeft gehouden met bezoekers en toeristen. Er mag niet louter worden verondersteld dat dit wel is gebeurd.

Beoordeling

6. Artikel 4, § 3, 1°, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, zoals het van toepassing was op het ogenblik van de bestreden beslissing, bepaalt:

“§ 3. 1° Voor de opening, de overbrenging of de fusie van voor het publiek opengestelde apotheken is een voorafgaande vergunning vereist, toegestaan aan één natuurlijk of één rechtspersoon die de aanvraag doet.

De vergunning is persoonlijk.

[...].

De Koning bepaalt, na het advies te hebben ingewonnen van de meest representatieve farmaceutische beroepsorganisaties en voor zover dit advies Hem binnen zestig dagen na de aanvraag wordt verstrekt, de criteria die erop zijn gericht een spreiding van de apotheken te organiseren ten einde ter bescherming van de volksgezondheid in alle streken van het land een adequate, doeltreffende en regelmatige geneesmiddelenvoorziening te verzekeren, met inachtneming van de verschillende vormen van terhandstelling.

[...]”.

In uitvoering van voormelde bepaling stelt het vestigingsbesluit de criteria vast voor een adequate spreiding van de voor het publiek opengestelde apotheken teneinde een adequate, doeltreffende en regelmatige geneesmiddelenvoorziening te verzekeren.

Artikel 1, § 5bis, van het vestigingsbesluit zoals het van toepassing was op het ogenblik van de bestreden beslissing, bepaalt:

“§ 5bis. In afwijking van de §§ 4 en 5 kan, voor de aanvragen die worden ingediend na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 8 december 1999, bedoeld in § 3bis, de overbrenging van een bestaande apotheek worden toegestaan:

1° indien is voldaan aan de bepalingen van § 2 of § 3bis, of

2° indien het gaat om een overbrenging in de onmiddellijke nabijheid, met dien verstande dat een overbrenging binnen een straal van 100 meter altijd wordt beschouwd als een overbrenging in de onmiddellijke nabijheid, of

3° indien de overbrenging, enerzijds, plaatsvindt in dezelfde gemeente of in een

aangrenzende gemeente, in het laatste geval voorzover het aantal apotheken per inwoner, in de gemeente waarin de apotheek wordt gesloten, na de overbrenging niet lager ligt dan het aantal dat met toepassing van de criteria bepaald in § 2 of § 3bis geopend kan worden, en ze, anderzijds, een betere geografische of demografische spreiding van de apotheken tot gevolg heeft, in vergelijking met de toestand vóór de overbrenging.

Een voor het publiek opengestelde apotheek komt slechts in aanmerking voor overbrenging indien ze ten minste vijf jaar vergund is voor de plaats waar ze gevestigd is, behoudens (wegens duidelijk gebleken dwingende redenen.”

7. Aangezien het vestigingsbesluit werd vastgesteld in uitvoering van artikel 4, § 3, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, dat ertoe strekt een adequate, doeltreffende en regelmatige geneesmiddelenvoorziening te organiseren, moeten de in het vestigingsbesluit bepaalde voorwaarden in verband met de spreiding van apotheken derhalve worden opgevat als zijnde gericht op een doeltreffende aflevering van de geneesmiddelen aan de bevolking en niet op de economische leefbaarheid van bestaande of nog te vestigen apotheken. Zij sluiten niet uit dat ten gevolge van de vestiging van een bijkomende apotheek de invloedssfeer van de bestaande apotheken wordt verkleind.

De bestreden beslissing maakt toepassing van artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit. Deze bepaling die betrekking heeft op een overbrenging (buiten de onmiddellijke nabijheid) die plaatsvindt in dezelfde gemeente of in een aangrenzende gemeente, vereist niet dat de overbrenging van een bestaande apotheek tegelijk leidt tot een betere geografische én demografische spreiding. Het volstaat dat het bestuur, na een zorgvuldig onderzoek van de geografische en demografische aspecten op grond van een discretionaire afweging van alle relevante elementen van het dossier, in redelijkheid tot het besluit komt dat de overbrenging leidt tot een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening. Het voornoemde besluit verbiedt niet dat een betere geografische spreiding ten koste gaat van de bestaande demografische spreiding in de gemeente waar de apotheek wordt overgebracht.

De beoordelingscriteria bepaald in voornoemd artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, wijken af van deze bepaald in de daaraan voorgaande paragrafen. Bij de beoordeling van een aanvraag tot overbrenging op grond van artikel 1, § 5bis,

eerste lid, 3°, dient in beginsel dan ook geen rekening te worden gehouden met de beoordelingscriteria die zijn opgenomen in de daaraan voorgaande paragrafen. De vergunningverlenende overheid beschikt aldus over een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid om te beoordelen of de overbrenging al dan niet een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening tot gevolg heeft.

8. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ 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 bestaansredenen 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.

9. De verzoekende partij kan niet worden gevolgd waar zij stelt dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk moet worden vermeld dat de vastgestelde verbetering van de geografische spreiding zoals vereist door artikel 1, § 5*bis*, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit leidt tot een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening. In het voorliggend geval zijn de Vestigingscommissie en de minister van oordeel dat de overbrenging een betere geografische spreiding tot gevolg heeft. Het advies van de Vestigingscommissie, dat integraal deel uitmaakt van de bestreden beslissing, vermeldt dat ten opzichte van de vier dichtstbijgelegen apotheken voor en na de geplande overbrenging, de geografische spreiding verbetert. De gemiddelde afstand neemt toe van 521 m tot 1054 m en de hoge concentratie van apotheken rond de bestaande, dit is de over te brengen,

apotheek (20 in een straal van 1 km) vermindert wat door de verzoekende partij niet wordt betwist.

Uit deze formeel tot uitdrukking gebrachte motieven blijkt waarom de minister, in navolging van de Vestigingscommissie, van oordeel is dat de geografische spreiding verbetert. Deze motieven volstaan om de beslissing te dragen. Een verdere motivering inzake de verbetering van de geneesmiddelenvoorziening is niet vereist. Rekening houdend met de hiervoor vermelde finaliteit van het vestigingsbesluit, de daarin opgenomen vestigingsvoorwaarden - te dezen betreft het een overbrenging van een bestaande apotheek - en het gegeven dat te dezen toepassing wordt gemaakt van een bepaling van die reglementering, moet worden aangenomen dat de minister van oordeel is dat de vastgestelde betere geografische spreiding een doeltreffende en regelmatige aflevering van geneesmiddelen ten goede komt. Het staat aan de verzoekende partij om desgevallend aannemelijk te maken dat dit niet het geval is.

10. In dat verband verwijst de verzoekende partij naar het verslag van landmeter-expert M. M. waaruit naar haar oordeel blijkt dat, ten eerste, na de overbrenging van de apotheek gelegen Oude Zak 54 er in het centrum van Brugge geen enkele vergunde apotheek meer zal zijn in een cirkel met een diameter van 1 km, en, ten tweede, na de overbrenging er in Brugge Sint-Michiels, binnen een cirkel met een diameter van 280 m twee vergunde apotheken zijn, en binnen een cirkel met een diameter van 740 m drie vergunde apotheken waar er voorheen slechts twee waren.

De verzoekende partij gaat eraan voorbij dat de overbrenging van een bestaande apotheek naar een andere vestigingsplaats als evident gevolg heeft dat de concentratie aan apotheken rond de oorspronkelijke vestigingsplaats afneemt en de concentratie aan apotheken rond de nieuwe vestigingsplaats toeneemt. De argumenten van de verzoekende partij in verband met de wijzigingen op het vlak van concentratie, zonder dat daarbij wordt aangetoond om welke reden de gewijzigde toestand een doeltreffende aflevering van geneesmiddelen in de weg

zou staan, volstaan niet om te besluiten tot de in het middel aangevoerde onwettigheden.

11. In zoverre de verwerende partij wordt verweten het zorgvuldigheidsbeginsel te hebben geschonden omdat bij de besluitvorming geen rekening is gehouden met “de behoefte aan geneesmiddelen in hoofde van de bezoekers/toeristen”, kan de verzoekende partij niet worden gevolgd.

Vooreerst moet worden opgemerkt dat te dezen is geoordeeld dat, na overbrenging, de geografische spreiding verbetert hetgeen het determinerend motief is van de bestreden beslissing en op zichzelf volstaat om met toepassing van artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit, de overbrenging toe te staan.

Daargelaten de vraag of in die omstandigheden een verwijzing naar bezoekers-, toeristen- of inwonersaantallen (het demografisch criterium) relevant is, - én anders dan de verzoekende partij voorhoudt - verwijst inzake de overbrenging van een apotheek het begrip “inwoner” in het vestigingsbesluit naar personen die een vast verblijf hebben in een wijk of op een plaats in de omgeving van de geplande apotheek of er gewoonlijk leven zodat ze in de regel hun geneesmiddelen in die apotheek kopen, en niet naar eerder toevallige passanten zoals bijvoorbeeld vakantiegangers.

Overigens voert de verzoekende partij niet aan noch toont zij aan dat, na de overbrenging, de spreiding van apotheken niet zou volstaan om aan de concrete behoefte aan geneesmiddelenvoorziening te voldoen, met inbegrip van die van bezoekers en toeristen in het Brugse stadscentrum.

12. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

13. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit, *juncto*, wat het eerste middelonderdeel ervan betreft, artikel 15ter van hetzelfde besluit, en de schending van de motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

Eerste middelonderdeel

Uiteenzetting van het eerste middelonderdeel

14. In het eerste middelonderdeel, eerste *subonderdeel*, stelt de verzoekende partij dat zij geen weet heeft van een aan de aanvraag tot overbrenging voorafgaande beslissing van de bevoegde minister, met toepassing van artikel 15ter, §§ 6 en 7, van het vestigingsbesluit waarbij het behoud van de vergunning van de voor het publiek opengestelde apotheek, na stopzetting van de uitbating, werd toegestaan. In zoverre een dergelijke beslissing niet bestaat of niet rechtsgeldig is tot stand gekomen, is de aanvraag tot overbrenging volgens de verzoekende partij niet-ontvankelijk.

15. In haar memorie van wederantwoord dringt de verzoekende partij niet verder aan op dit subonderdeel gelet op de mededeling door de verwerende partij van het ministerieel besluit van 23 november 2010 waarbij aan de tussenkommende partij het behoud van de vergunning voor de apotheek gelegen aan de Oude Zak 54 te Brugge wordt verleend voor de periode van 1 april 2010 tot 1 april 2013.

16. In het eerste middelonderdeel, tweede *subonderdeel*, betoogt de verzoekende partij dat alleen een bestaande apotheek, in de zin van een effectief voor het publiek opengestelde apotheek, met toepassing van artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit het voorwerp kan uitmaken van een aanvraag tot overbrenging. Aangezien de aanvraag tot overbrenging een tijdelijk gesloten

apothekes betreft, is zulke aanvraag volgens de verzoekende partij *ab initio* onontvankelijk en schendt de bestreden beslissing het voornoemde artikel 1, § 5*bis*, eerste lid, 3°.

17. In de memorie van wederantwoord preciseert de verzoekende partij dat krachtens artikel 1, § 5*bis*, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit dat de aanvraag tot overbrenging moet uitgaan van een “bestaande” apotheek, in de zin van een apotheek in exploitatie. Minstens diende de aanvraag uit te gaan van een apotheek die een vergunning tot behoud had verkregen die te dezen pas werd bekomen op 23 november 2010 wat, naar het oordeel van de verzoekende partij, de aanvraag van de tussenkomen partij *dd.* 27 augustus 2010 onontvankelijk maakt. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat zij dit tweede subonderdeel van het eerste middelonderdeel wel degelijk handhaaft.

Beoordeling

18. In de memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij afstand van het in het verzoekschrift aangevoerde eerste subonderdeel van het eerste middelonderdeel.

Dat eerste subonderdeel wordt dan ook niet verder onderzocht.

19. In het tweede subonderdeel van het eerste middelonderdeel betoogt de verzoekende partij dat de aanvraag tot overbrenging *ab initio* onontvankelijk was, aangezien zij een tijdelijk gesloten apotheek betrof en geen “bestaande” apotheek in de zin van een effectief opengestelde apotheek.

Artikel 15*ter*, § 7, van het vestigingsbesluit, zoals van toepassing op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, bepaalt uitdrukkelijk dat de beslissing waarbij het behoud van de vergunning van de voor het publiek opengestelde apotheek wordt toegestaan, vervalt na drie jaar, of eerder, namelijk bij het heropenen van de apotheek op het laatste adres waarvoor de vergunning is

verleend, of bij het verkrijgen van een vergunning tot overbrenging van de apotheek. Uit laatstgenoemde bepaling volgt dat een vergunning tot overbrenging ook kan worden bekomen voor een tijdelijk gesloten apotheek. Dat de beslissing tot behoud werd verleend bij ministerieel besluit van 23 november 2010 doet daaraan niets af. De aanvraag tot behoud van de vergunning voor de officina waarvan de tijdelijke sluiting meer dan zestig dagen bedraagt, werd door de tussenkomende partij ingediend op 16 juni 2010 en het ministerieel besluit van 23 november 2010 maakt uitdrukkelijk gewag van een tijdelijke sluiting van 1 april 2010 tot 1 april 2013. De bestreden beslissing van 20 april 2012 betreft derhalve de overbrenging van een tijdelijk gesloten apotheek in de zin van artikel 15ter, § 7, van het vestigingsbesluit.

20. Het tweede *subonderdeel* van het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede middelonderdeel

Uiteenzetting van het tweede middelonderdeel

21. In het tweede middelonderdeel van het tweede middel betoogt de verzoekende partij dat bij de toepassing van het criterium van de geografische spreiding, bedoeld in artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit, een willekeurige, minstens niet-gemotiveerde vergelijkingsmethode is gehanteerd, aangezien in het advies van de Vestigingscommissie niet wordt verduidelijkt waarom in dat verband enkel rekening wordt gehouden met de vier dichtstbijgelegen apotheken. Volgens de verzoekende partij vereist het redelijkheidsbeginsel dat in de eerste plaats rekening wordt gehouden met de meest dichtstbijgelegen bestaande apotheek. Zich baserend op de meetresultaten opgenomen in het proces-verbaal van landmeter-expert M. M. van 25 juni 2012 is de verzoekende partij van oordeel dat in dat geval van een betere geografische spreiding geen sprake is.

Voorts had de Vestigingscommissie ook aandacht moeten hebben voor de nieuwe situatie ingevolge de overbrenging, waarbij de densiteit in het centrum van Brugge afneemt en in Brugge Sint-Michiels toeneemt, en waarbij derhalve ook vanuit dit oogpunt geen sprake kan zijn van een betere geografische spreiding.

Gelet hierop, schendt volgens de verzoekende partij het bestreden besluit het voornoemde artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit, de motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

22. In haar memorie van wederantwoord handhaaft de verzoekende partij dit tweede middelonderdeel. Zij benadrukt dat de minste uitleg ontbreekt waarom door de Vestigingscommissie niet ook rekening moet gehouden worden met de afstand tot de dichtst gelegen vergunde officina, met een vergelijking tussen de oorspronkelijke en de nieuwe locatie.

Voorts voert zij in haar memorie van wederantwoord nog aan, wat zij in haar laatste memorie benadrukt, dat het begrip “betere geografische spreiding” niet alleen impliceert, wat de aangevraagde locatie betreft, een vergelijking tussen de bestaande en de (aangevraagde) nieuwe toestand doch evenzeer een vergelijking, wat de bestaande locatie aangaat, een vergelijking tussen de bestaande en de nieuwe toestand. Het is de afweging van die twee vergelijkingen, samen gezien, welke een valabel motief voor de overbrenging kan opleveren. Dergelijke afweging werd niet gemaakt.

Beoordeling

23. De verzoekende partij roept de schending in van artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit, van de motiveringsplicht en van het redelijkheidsbeginsel.

Met betrekking tot de motivering wordt door de verzoekende partij aangevoerd dat niet tot uitdrukking wordt gebracht waarom enkel rekening wordt gehouden met de afstand ten opzichte van de vier dichtstbijgelegen apotheken. De verzoekende partij beroept zich aldus op een formeel motiveringsgebrek.

Bij de beoordeling van het eerste middel is gebleken dat het in de bestreden beslissing tot uiting gebrachte determinerend motief, namelijk dat ten opzichte van de vier dichtstbijgelegen apotheken voor en na de geplande overbrenging, de geografische spreiding verbetert, voldoet aan de formelemotiveringsplicht. Het is niet noodzakelijk om de motieven van de motieven weer te geven.

24. Het standpunt van de verzoekende partij dat het redelijkheidsbeginsel vereist dat rekening wordt gehouden met de telkens meest dichtstbijgelegen apotheek vindt geen steun in de toepasselijke regelgeving (aangehaald *supra*, punt 6). Uit artikel 1, § 5*bis*, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit volgt immers dat voor een overbrenging (buiten de onmiddellijke nabijheid) in dezelfde gemeente, de gemeente in beginsel het referentiepunt vormt om de geografische spreiding te beoordelen.

Evenmin kan de kritiek van de verzoekende partij gevolgd worden waar zij stelt dat het van willekeur getuigt dat bij de beoordeling van de afstanden tot de omliggende apotheken enkel rekening wordt gehouden met de vier dichtstbijgelegen apotheken. De verwerende partij kan worden bijgetreden waar zij stelt dat wanneer niet enkel rekening wordt gehouden met de vier dichtstbijgelegen apotheken er zelfs sprake is van een groter verschil in gemiddelde afstand. De verzoekende partij betwist deze vaststelling overigens niet.

Tot slot, de loutere bewering dat er sprake is van ‘willekeur’ heeft niet tot gevolg dat er sprake is van een beslissing die de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat of van motieven die niet binnen de grenzen van de

redelijkheid kunnen worden aanvaard in het licht van het doel van de gehanteerde regelgeving, met name de verbetering van de geneesmiddelenvoorziening.

25. De verzoekende partij ziet nog een schending van het redelijkheidsbeginsel in de vaststelling dat de overbrenging voor het centrum van de stad Brugge tot gevolg heeft dat er binnen een cirkel met een diameter van 1 km geen enkele apotheek meer is, terwijl deze voor Sint-Michiels tot gevolg heeft dat er binnen een cirkel met een diameter van 740 m drie in plaats van twee apotheken gevestigd zijn.

Zoals werd aangegeven bij de beoordeling van het eerste middel, heeft de overbrenging van een bestaande apotheek als evident gevolg dat de concentratie van apotheken rond de oorspronkelijke vestigingsplaats afneemt, terwijl de concentratie rond de nieuwe vestigingsplaats toeneemt. Wil een schending van het redelijkheidsbeginsel aannemelijk worden gemaakt, dan moet worden aangetoond dat het bestuur een onjuist of onredelijk gebruik van haar beleidsvrijheid heeft gemaakt.

Het gegeven dat er sprake is van een toename van het aantal apotheken binnen een bepaald deelgebied van de gemeente volstaat daartoe niet en maakt op zich niet dat de bestreden beslissing de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat. Daartoe moet minstens worden aangetoond dat de beslissing de geneesmiddelenvoorziening binnen het grondgebied van de gemeente, in zijn geheel beschouwd, niet ten goede komt. De verzoekende partij toont zulks evenwel niet aan.

26. In zoverre de verzoekende partij eerst in de memorie van wederantwoord of laatste memorie aanvoert dat het begrip ‘betere geografische spreiding’ werd miskend door het ontbreken van een afweging van de twee door haar bedoelde vergelijkingen, toont zij niet aan dat zij dit argument niet reeds in haar verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft de verzoekende partij op

laattijdige en niet ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan het middel. Het kan derhalve niet tot nietigverklaring leiden.

27. Ook het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

28. Het tweede 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 175 euro.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf april tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Wilfried Van Vaerenbergh,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Nick Hollevoet,	toegevoegd griffier.

De griffier

De voorzitter

Nick Hollevoet

Geert Debersaques