

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.348 van 12 april 2016
in de zaak A. 205.449/XIV-35.234**

In zake : de BVBA DLHVA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46/1
 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 2 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 Bart Staelens, die 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 de oorspronkelijke en de nieuwe vestigingsplaats.

3.3. Deze aanvraag wordt bij brief van 9 mei 2011 genotificeerd aan de verzoekende partij, die de apotheek gelegen Torhoutsesteenweg 238 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. In dat advies wordt de aanvraag als volgt besproken:

“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 en wordt de gevraagde vergunning verleend.

Dit is de bestreden beslissing.

3.9. Tegen deze beslissing wordt op 16 juli 2012 nog een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State. Dit beroep wordt verworpen met 's Raads arrest nr. 234.347 van 12 april 2016.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert als eerste middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: de wet van 29 juli 1991), aangezien de bestreden beslissing zelf niet formeel is gemotiveerd, maar wat dat betreft aansluit bij de motivering van het advies van de Vestigingscommissie van 20 februari 2012. Volgens de verzoekende partij is een motivering door verwijzing niet in overeenstemming met de formelemotiveringsplicht.

Wat de in het advies van de Vestigingscommissie opgenomen motivering betreft, stelt de verzoekende partij dat het louter poneren dat het overbrengen van een apotheek leidt tot een betere geografische en demografische spreiding, enkel aangeeft welke reglementaire bepaling er wordt toegepast, maar dat daardoor niet wordt gemotiveerd waarom is voldaan aan de voorwaarde van een betere geografische of demografische spreiding. Zo wordt in het advies niet verantwoord waarom het feit dat de gemiddelde afstand ten aanzien van vier bestaande apotheken toeneemt, leidt tot een betere geografische spreiding.

Gelet hierop, staat het volgens de verzoekende partij aan de minister en aan de Vestigingscommissie om een nieuwe beslissing te nemen, zodat de motieven waarop wordt gesteund duidelijk zijn en een toetsing in rechte mogelijk is.

In haar memorie van wederantwoord herneemt de verzoekende partij haar eerste middel. Ze benadrukt dat niet duidelijk is waarom de bevindingen van landmeter D. P. zo overtuigend zouden zijn. Zij stelt nog dat “minstens moet worden vastgesteld” dat het samen lezen van het eerste en het tweede middel moet leiden tot vernietiging van de bestreden beslissing.

In de laatste memorie wordt niets wezenlijks toegevoegd aan wat reeds is gesteld in de eerdere procedurestukken.

Beoordeling

5. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

6. Het advies van de Vestigingscommissie, dat integraal deel uitmaakt van de bestreden beslissing, is formeel met redenen omkleed. Er wordt

vermeld dat de Vestigingscommissie in haar advies vaststelt dat de aanvraag beantwoordt aan de vereisten bepaald in artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit en dat het dus gaat om een overbrenging in dezelfde gemeente met een betere geografische spreiding tot gevolg. De minister sluit zich aan bij de motivering in dat advies.

Aan de formele motiveringsplicht kan worden voldaan door een verwijzing naar een advies, op voorwaarde dat de inhoud van het advies waarnaar wordt verwezen aan de rechtszoekende ter kennis is gebracht, dat dit advies zelf afdoende is gemotiveerd, dat het wordt bijgevalen in de uiteindelijke beslissing en dat er geen tegenstrijdige adviezen zijn.

De hiervoor weergegeven motieven van de Vestigingscommissie (*supra*, punt 3.7.) die de verwerende partij zich eigen heeft gemaakt, verschaffen aan de verzoekende partij voldoende duidelijkheid over de motieven voor het verlenen van de overbrengingsvergunning.

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.

In de mate door de verzoekende partij wordt vereist dat nader wordt gemotiveerd waarom de toename van de afstand tot de vier dichtstbijgelegen apotheken leidt tot de vaststelling dat er sprake is van een verbetering van de geografische spreiding, dient erop te worden gewezen dat de formelemotiveringsplicht niet vereist dat de overheid specificeert wat de gronden van haar motieven zijn.

Met het voor het eerst in de memorie van wederantwoord en in de laatste memorie aangehaalde argument dat het eerste middel en het tweede middel dienen te worden samen gelezen, wordt geen rekening gehouden, omwille van het laattijdig aanvoeren ervan.

7. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. Als derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit, gelezen in samenhang met de algemene economie van dat besluit, het gelijkheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

In essentie wordt door de verzoekende partij uiteengezet dat het criterium van een betere geografische of demografische spreiding, opgenomen in artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het voornoemde besluit, moet worden gelezen in samenhang met artikel 1, § 2, van datzelfde besluit. Daaruit zou volgens de verzoekende partij volgen dat het niet redelijk is om de geografische en de demografische spreiding apart te beoordelen, maar dat deze in het licht van een betere verstrekking van geneesmiddelen samen beoordeeld moeten worden. De geografische spreiding zou bijgevolg in geen geval kunnen worden herleid tot een louter geometrisch criterium. Volgens de verzoekende partij is het bovendien niet redelijk om het Tillegembos bij de beoordeling van de geografische spreiding te betrekken.

Volgens de verzoekende partij strookt het niet samen beoordelen van het geografisch en het demografisch criterium bovendien niet met het gelijkheidsbeginsel, doordat op die wijze een onderscheid zou worden gemaakt tussen nieuw te vestigen apotheken en apotheken die zich elders vestigen op grond van een aanvraag tot overbrenging, aangezien het voor de laatste categorie zou kunnen volstaan om enkel met de geografische spreiding rekening te houden.

In haar memorie van wederantwoord herneemt de verzoekende partij het middel en stelt dat “het derde middel [...] evenzeer [kan] samen gelezen

worden met het tweede middel want de schendingen die in het derde middel zijn ontwikkeld, hadden moeten voorkomen worden door een duidelijke formele motivering en een zorgvuldige en redelijke besluitvorming [...]”. Zij besluit dat ook het derde middel, “desgevallend samen te lezen met het eerste en het tweede middel”, gegrond is.

In de laatste memorie wordt niets wezenlijks toegevoegd aan wat reeds eerder door de verzoekende partij is gesteld.

Beoordeling

9. Het vestigingsbesluit werd vastgesteld in uitvoering van artikel 4, § 3, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 ‘betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies’, zoals gewijzigd bij de wet van 17 december 1973. De doelstelling van deze reglementering bestaat uit het organiseren van een adequate, doeltreffende en regelmatige geneesmiddelenvoorziening. De beperkingen die het vestigingsbesluit heeft ingesteld voor de vestiging van apotheken zijn derhalve niet rechtstreeks gericht op de bescherming van de economische leefbaarheid van bestaande of nog te vestigen apotheken. Om in overeenstemming te zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen inzake volksgezondheid, moeten de in het vestigingsbesluit gestelde voorwaarden in verband met de spreiding van de apotheken worden opgevat als zijnde gericht op de doeltreffende aflevering van geneesmiddelen aan de bevolking.

Artikel 1 van het vestigingsbesluit bepaalt in welke gevallen een vergunning voor de overbrenging van een apotheek kan worden verleend. Artikel 1, § 5bis, van datzelfde koninklijk besluit, waarvan de schending wordt ingeroepen, vormt één van de concrete toepassingen van de in het artikel vernoemde criteria voor de overbrenging van de officina. Het luidde ten tijde van de bestreden beslissing:

“§ 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:

[...]

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.

[...].”

Artikel 1, § 5bis, 3°, van het vestigingsbesluit vereist niet dat de overbrenging van een bestaande apotheek tegelijk leidt tot een betere geografische én demografische spreiding. Aangezien die verbetering gericht is op de doeltreffende aflevering van de geneesmiddelen aan de bevolking, kan zij in voorkomend geval enkel verband houden met het geografisch criterium. Het vestigingsbesluit verbiedt aldus ook niet dat een betere geografische spreiding ten koste gaat van de bestaande demografische spreiding in de gemeente waarnaar de apotheek wordt overgebracht. Ter zake dienend is aldus de beoordeling of de overbrenging, geografisch of demografisch, strekt tot een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening.

Het volstaat derhalve dat de overbrenging leidt tot hetzij een betere geografische, hetzij een betere demografische spreiding van de apotheken. Wanneer aan één van beide is voldaan, kan de overbrenging worden toegestaan. Niet wordt betwist dat de bestreden overbrenging leidt tot een betere geografische spreiding.

Het komt op grond van het voornoemde artikel 1, § 5bis, 3°, van het vestigingsbesluit aan de verwerende partij toe te oordelen of de overbrenging van de bestaande apotheek een betere geografische of demografische spreiding met zich meebrengt. Deze discretionaire beoordelingsbevoegdheid houdt de verplichting in de gevolgen van de overbrenging te vergelijken tussen de toestand op de plaats van de oorspronkelijke vestiging met die van de plaats van de gevraagde vestiging.

Het komt aan de Raad van State in het raam van zijn wettigheidscontrole niet toe om desgevraagd zelf deze beoordeling te maken. De Raad van State is enkel bevoegd om na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan overeenkomstig de voormelde reglementaire bepaling en binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

10. In het voorliggend geval zijn de Vestigingscommissie en de minister van oordeel dat de overbrenging een betere geografische spreiding tot gevolg heeft. Een betere geografische spreiding volstaat op zich, op voorwaarde dat de nieuwe geografische spreiding leidt tot een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening. In het advies van de Vestigingscommissie wordt gesteld dat ten opzichte van de vier dichtstbij gelegen apotheken voor en na de geplande overbrenging de geografische spreiding verbetert. Zij stelt vast dat de gemiddelde afstand toeneemt van 521 m tot 1054 m en de hoge concentratie van apotheken rond de bestaande apotheek (20 in een straal van 1 km) vermindert.

De verzoekende partij meent uit de bestreden beslissing te kunnen afleiden dat een betere verstrekking van geneesmiddelen niet relevant wordt bevonden. Deze bewering wordt evenwel door de verzoekende partij niet hard gemaakt en kan evenmin worden afgeleid uit het gegeven op zich dat een betere geografische spreiding volstaat. Wil de verzoekende partij aannemelijk maken dat de bestreden beslissing niet ten goede komt aan een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening, dan dient zij dat met concrete gegevens te staven. In het middel beperkt de verzoekende partij zich tot een theoretische en abstracte uiteenzetting, zonder concreet aan te geven waarom de overbrenging volgens haar de geneesmiddelenvoorziening niet ten goede komt. De bewijslast daartoe ligt bij de verzoekende partij.

11. In de mate de verzoekende partij aanvoert dat de bestreden beslissing het redelijkheidsbeginsel schendt, worden geen concrete gegevens aangevoerd op grond waarvan de aanwezigheid van het Tillegembos tot gevolg

zou hebben dat de vergunde overbrenging in strijd is met een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening. De verzoekende partij voert wel aan dat binnen de toegenomen afstand met de omliggende apotheken er ook sprake moet zijn van een voldoende potentieel aan patiënten, maar concretiseert het eventuele gebrek daaraan niet met relevante gegevens. De bewering dat de beoordeling “volstrekt onredelijk” is, wordt dan ook niet afdoende aannemelijk gemaakt.

12. Los van de vraag of het gaat om vergelijkbare situaties, is de kritiek van de verzoekende partij dat het niet samen beoordelen van het geografisch en het democratisch criterium een ongerechtvaardigd verschil in behandeling inhoudt tussen nieuw te vestigen apotheken (waarbij rekening moet worden gehouden met demografische en geografische gegevens) en apotheken die zich elders vestigen op grond van een aanvraag tot overbrenging (waarbij kan worden volstaan om enkel met het geografisch criterium rekening te houden) gericht tegen het vestigingsbesluit aangezien dat verschil in behandeling uit dat besluit zelf voortvloeit (*supra*, punt 9).

13. Het derde middel is, in zoverre het ontvankelijk is, ongegrond.

C. Tweede en vierde middel

Uiteenzetting van de middelen

14. Als tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

In essentie wordt aangevoerd dat de Vestigingscommissie en de minister in hun adviesverlening respectievelijk besluitvorming onzorgvuldig te werk zijn gegaan, aangezien de uitgebrachte adviezen daarin onvoldoende werden betrokken en dat er werd uitgegaan van uiteenlopende meetresultaten zonder daarbij het initiatief te nemen om, gelet hierop, zelf de nodige betrouwbare

gegevens in te zamelen. Het is dan ook onredelijk om op grond van een dergelijke onzorgvuldige handelwijze tot een beslissing te komen.

15. In een vierde middel wordt eveneens de schending aangevoerd van de twee voornoemde beginselen, alsook van de materiële motiveringsplicht en van artikel 1, § 5*bis*, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit.

Dit vierde middel wordt door de verzoekende partij opgevat als “subsidiair” ten opzichte van de eerste drie middelen. Het middel wordt gestaafd door een weerlegging van de inhoud van de verslagen opgemaakt door landmeter D. P. en van de wijze waarop daarin de methode van de halverwege afstanden wordt toegepast. In combinatie met het niet rekening houden met de adviezen van de OPHACO en de APB, leidt dit volgens de verzoekende partij tot een schending van de voornoemde beginselen en van artikel 1, § 5*bis*, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit. De verzoekende partij meent dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de toeristenstroom in Brugge en dat de methode van de halverwege afstanden niet correct is toegepast omdat voor het bepalen van de invloedzone in de binnenstad, ten onrechte, “stukken worden weggehakt waar er verkeerstechnische bezwaren bestaan, nl. waar er met de wagen geen doorgang is”.

In haar memorie van wederantwoord wijdt de verzoekende partij, wat het tweede middel betreft, op een weliswaar omstandige doch veeleer warrige wijze, uit waarom zij meent dat het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel niet in acht zijn genomen. Zo zouden de plannen van landmeter M. M. niet aan enig onderzoek onderworpen zijn, zou geen enkel stuk van het administratief dossier een verklaring bieden waarom wordt gesteld dat aan de door het vestigingsbesluit gestelde criteria is voldaan en dienen het eerste en tweede middel te worden samen gelezen. Het “criterium van vier andere apotheken” zou weinig steek houden en, tot slot, herhaalt zij dat ook het demografisch criterium moest worden onderzocht. Wat het vierde middel betreft, herneemt zij haar kritiek dat er een verkeerde toepassing is gemaakt van de methode van de halverwege afstanden.

In de laatste memorie wordt niets wezenlijks toegevoegd aan wat reeds is gesteld in de eerdere door de verzoekende partij neergelegde procedurestukken noch wat het tweede, noch wat het vierde middel betreft. De verzoekende partij benadrukt nogmaals dat het vierde door haar aangevulde middel als een subsidiair middel moet worden beschouwd.

Beoordeling

16. De verzoekende partij voert in het tweede middel een schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel. Dezelfde beginselen worden ingeroepen in het vierde middel, samen met een schending van de materiële motiveringplicht en een schending van artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit.

Gelet op hun evidente samenhang, worden het tweede en het vierde middel samen beoordeeld.

17. Wanneer een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel samen in een middel worden aangevoerd, is de vraag of het redelijkheidsbeginsel geschonden is, eerst aan de orde wanneer vaststaat dat de bestreden beslissing op zorgvuldige wijze tot stand gekomen is en op deugdelijke motieven steunt, waarna beoordeeld kan worden of er een wanverhouding bestaat tussen de genomen beslissing en de motieven waarop zij steunt.

Om die reden wordt eerst het zorgvuldigheidsbeginsel onderzocht.

18. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de

feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

19. Uit het advies van de Vestigingscommissie, dat integraal deel uitmaakt van de bestreden beslissing, blijkt dat zij te dezen een afweging heeft gemaakt van de gevolgen voor de geografische spreiding van de geplande overbrenging, dat deze geografische spreiding verbetert, dat de gemiddelde afstand toeneemt van 521 m tot 1054 m, en dat er bovendien een hoge concentratie is aan apotheken rond de bestaande over te brengen apotheek (20 in een straal van 1 km).

De enkele bewering dat een aantal adviezen verleend tijdens de onderzoeksfase voorafgaand aan de Vestigingscommissie anders luiden dan de conclusie in de bestreden beslissing, toont op zich niet aan dat de inhoud van die adviezen niet werd betrokken bij de beoordeling.

De in het advies van de Vestigingscommissie opgenomen gegevens met betrekking tot de afstand tot de vier dichtstbijgelegen apotheken steunen op het verslag van landmeter-expert D. P.. De verzoekende partij betwist niet dat de gemiddelde afstand tot de vier dichtstbijgelegen apotheken na de overbrenging toeneemt. In het door de verzoekende partij neergelegde verslag van landmeter-expert M. M. wordt die toename bovendien bevestigd. De beoordeling van de Vestigingscommissie dat de gemiddelde afstandstoename in onderhavige zaak primeert op het gegeven dat een bestaande invloedzone wordt beïnvloed is niet onredelijk. Een overbrenging houdt immers inherent in dat bestaande invloedzones van de apotheken waarnaar de bestaande apotheek worden overgebracht, worden beïnvloed. Het vestigingsbesluit verbiedt niet dat een betere geografische spreiding ten koste gaat van de bestaande demografische spreiding in de gemeente waarnaar de apotheek wordt overgebracht.

Gelet op deze feitelijke vaststellingen mist de kritiek van de verzoekende partij die in het vierde middel wordt aangevoerd met betrekking tot het verschil in afbakening van de invloedzones in de verslagen van de landmeters

D. P. en M. M. relevantie. De afbakening van de invloedszones is enkel relevant wanneer het doorslaggevend motief betrekking zou hebben op de demografische spreiding, wat te dezen niet het geval is. Het determinerend motief van de bestreden beslissing steunt immers op de betere geografische spreiding wat, zoals uit de bespreking van het derde middel is gebleken, op zich volstaat om een vergunning tot overbrenging met toepassing van artikel 1, § 5bis, eerste lid, 3°, van het vestigingsbesluit te verlenen. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, drong een nader onderzoek van de precieze afbakening van de relevante invloedszones zich derhalve niet (meer) op.

In dat opzicht heeft de verzoekende partij geen belang bij de in dat verband aangevoerde grieven, en is het vierde middel in die mate niet-ontvankelijk.

20. Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij haar discretionaire bevoegdheid of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Het redelijkheidsbeginsel kan derhalve slechts geschonden zijn indien de administratieve overheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen.

Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij 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 het bestreden besluit is kunnen komen.

21. Het advies van de Vestigingscommissie dat, zoals reeds is gebleken, integraal deel uitmaakt van de bestreden beslissing toont aan dat de

overbrenging leidt tot een betere geografische spreiding, rekening houdend met de toename van de gemiddelde afstand ten opzichte van de vier dichtstbijgelegen apotheken voor en na de overbrenging en de hoge concentratie aan apotheken rond de bestaande (over te brengen) apotheek.

Inzake deze grief geven de door de verzoekende partij aangegeven argumenten en feitelijke beschouwingen weliswaar blijk van een eigen feitelijke beoordeling van de invloedssfeer en de gevolgen ervan voor de geneesmiddelenvoorziening, maar maakt zij niet aannemelijk dat de overheid in verband met de beoordeling ervan, tot een conclusie is gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan.

22. In de mate de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord bijkomende grieven en argumenten ontwikkelt, toont zij niet aan noch maakt zij aannemelijk dat zij zulks niet eerder in haar verzoekschrift kon doen.

23. Het tweede en het vierde middel zijn, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

24. In haar memorie van wederantwoord wordt door de verzoekende partij een bijkomend middel aangevoerd met betrekking tot de schending van artikel 15^{ter} van het vestigingsbesluit, aangezien de bestreden beslissing betrekking zou hebben op een apotheek die niet op reglementaire wijze meer dan zestig dagen gesloten was.

Beoordeling

25. Middelen, ook indien deze de openbare orde raken, moeten, teneinde de rechten van verdediging van de andere partijen te vrijwaren, in het verzoekschrift worden ontwikkeld, tenzij de grondslag ervan pas nadien aan het licht is kunnen komen, in welk geval die middelen ten laatste in het eerst mogelijke in de procedureregeling voorziene processtuk moeten worden opgeworpen.

De bestreden beslissing vermeldt dat de aanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid betrekking heeft op de overbrenging “van de - met behoud van vergunning tijdelijk gesloten (tot 1 april 2013) - apotheek van 8000 Brugge, Oude Zak 54 naar 8200 Brugge - Sint Michiels, Torhoutsesteenweg 356”. Gelet hierop mag de verzoekende partij geacht worden kennis te hebben van het gegeven dat de aanvraag tot overbrenging betrekking had op een tijdelijk gesloten apotheek. De bewering van de verzoekende partij dat het middel gesteund is op gegevens waarvan zij geen kennis kon hebben op het moment dat het verzoekschrift werd ingeleid, gaat niet op. De verzoekende partij had immers de mogelijkheid om de noodzakelijke informatie in te winnen, teneinde uit te maken of de overbrenging betrekking had op een reglementair gesloten apotheek, en om desgevallend een middel daaromtrent op te werpen in het inleidend verzoekschrift.

26. Het vijfde middel is niet-ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

3. 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 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