

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIVe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 236.853 van 20 december 2016  
in de zaak A. 211.922/XIV-35.602**

In zake :           1. Bruno DEDEYNE  
                      2. de BVBA BRUNO DEDEYNE  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Kurt Demeester  
                      kantoor houdend te 9030 Mariakerke-Gent  
                      Brugsesteenweg 378  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkomende partij :

de BVBA VANDENHENDE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Rik Ascrawat  
kantoor houdend te 8630 Veurne  
Kaaiplaats 10  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.               Het beroep, ingesteld op 7 maart 2014, strekt tot de  
nietigverklaring van het “besluit van de minister van Sociale Zaken en  
Volksgezondheid van 24 december 2013 waarbij aan de bvba Vandenhende een  
vergunning wordt afgeleverd voor de overbrenging van een voor het publiek

opengestelde apotheek buiten de onmiddellijke nabijheid van 8700 Tielt-Aarsele, Deinseseenweg 256 naar 9880 Aalter, Brugstraat 136.”

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend 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 25 april 2014. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben 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 7 september 2016.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kurt Demeester, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Manoël De Keukelaere, die *loco* advocaat Jérôme Sohier verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Rik Ascrawat, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers 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. Op 6 mei 2013 dient de tussenkomende partij een aanvraag in tot het bekomen van een vergunning tot overbrenging buiten de onmiddellijke nabijheid van een voor het publiek opengestelde apotheek van 8700 Tielt-Aarsele, Deinsesteenweg 256 naar 9880 Aalter, Brugstraat 136.

3.2. Het secretariaat van de vestigingscommissie bevestigt op 24 juni 2013 dat de aanvraag werd ingediend overeenkomstig de bepalingen van artikel 4, §2<sup>ter</sup> van het koninklijk besluit van 25 september 1974 ‘betreffende de opening, de overbrenging en de fusie van voor het publiek opengestelde apotheken’ (hierna: besluit van 25 september 1974).

3.3. Met een e-mail van 20 juli 2013 verzetten twee omliggende apotheken zich tegen de vergunning en vragen zij inzage in het dossier. Het secretariaat van de vestigingscommissie deelt hun raadsman mee dat in inzage in het dossier door derden niet is voorzien. De verzoekende partijen kunnen geen inzage krijgen in een lopend dossier dat hangende is bij de vestigingscommissie.

3.4. De volgende door de regelgeving voorziene adviezen werden verstrekt. De gouverneur adviseert gunstig. De inspecteur - apotheker meent in haar advies dat de geografische spreiding in de gemeente Aalter niet verbetert en dat de geplande overbrenging het grootste deel van het cliënteel van apotheker Dedeyne ontnemt. OPHACO adviseert ongunstig. De Algemene Pharmaceutische Bond en de Provinciale Geneeskundige Commissie van Oost-Vlaanderen brengen eveneens een ongunstig advies uit.

3.5. De afgevaardigde van de administrateur-generaal adviseert gunstig in zijn rapport en conclusies.

3.6. De raadsman van de verzoekende partijen en de raadsman van de tussenkomende partij maken hun besluiten over aan de vestigingscommissie.

3.7. Op 9 december 2013 verleent de vestigingscommissie een gunstig advies dat luidt:

“[...]

#### NOPENS DE GEGEVENS VAN DE AANVRAAG

De overbrenging gebeurt van Tielt naar de aangrenzende gemeente Aalter. In de huidige situatie ligt de dichtste apotheek op 1,1 km. Binnen een straal van 2 km is er géén andere apotheek.

Binnen een straal van 6 km zijn er 4 apotheken. Op de geplande vestigingsplaats ligt de dichtste apotheek eveneens op 1,1 km maar liggen er 3 apotheken in een straal van 2 km. Binnen een straal van 6 km zijn er 8 apotheken.

De theoretische invloedssfeer gebaseerd op de halve afstanden zou volgens landmeter Vandewoude toenemen van 1635 naar 2404 inwoners.

#### TOEPASSELIJKE WETTELIJKE BEPALINGEN

Overeenkomstig artikel 1, §5bis, 3°, van voornoemd besluit kan een overbrenging van een bestaande apotheek worden toegestaan indien de overbrenging, (...) plaatsvindt in dezelfde gemeente of in een aangrenzende gemeente (...) en ze (...) een betere geografische of demografische spreiding van de apotheken tot gevolg heeft, in vergelijking met de toestand vóór de overbrenging.

#### BESPREKING

Het advies van de gouverneur is gunstig (demografisch betere spreiding).

Ook volgens de Inspecteur is er een demografische verbetering maar wordt door de geplande overbrenging het grootste deel van het cliënteel van apotheek Dedeyne ontnomen.

De PGC heeft negatief geantwoord hoewel ‘deze aanvraag zuiver theoretisch nipt beantwoordt aan de criteria van het KB van 25/9/1974, ....’.

OPHACO geeft een verder niet gemotiveerd ongunstig advies.

In hun ongunstig advies houdt APB, evenmin als meester Demeester Hubert in zijn aangetekend schrijven dd. 2 december 2013 namens apotheek Dedeyne, geen rekening met het feit dat de Raad van State reeds meermaals (o.a. in arrest nr. 25.835, arrest 139.011 en andere) gesteld heeft dat het bepalen van de afstand gebeurt langs met de auto berijdbare wegen. Bovendien dient ook de invloedssfeer van de bestaande apotheek volgens het principe van de halve afstanden berekend te worden.

De Commissie stelt vast dat de geografische spreiding niet verbetert. Evenwel dient slechts voldaan te zijn aan één van de twee criteria (betere geografische of demografische spreiding) en aangezien er een toename is van de theoretische invloedssfeer van 1635 inwoners (bestaande apotheek) naar 2404 inwoners (geplande apotheek) is er een betere demografische spreiding.

Gezien de overbrenging plaatsvindt in een aangrenzende gemeente, een betere

demografische spreiding van apotheken tot gevolg heeft in vergelijking met de toestand vóór de overbrenging en 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; is voldaan aan artikel 1, §5bis, 3°.”

3.8. Op 24 december 2013 beslist de minister om zich aan te sluiten bij het advies van de vestigingscommissie en om aan de tussenkomende partij de gevraagde vergunning te verlenen.

Dit is de bestreden beslissing.

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

##### *Standpunt van de partijen*

4. De verwerende partij daarin bijgetreden door de tussenkomende partij, roept een exceptie van niet-ontvankelijkheid in. Zij zet uiteen, in hoofdde, dat vragen rijzen omtrent de hoedanigheid van de verzoekende partijen en hun concrete belang in de voorliggende zaak. Zo vermeldt het verzoekschrift als eerste verzoekende partij “[d]e [h]eer Dedeyne Bruno, KBO 0423.665.415, apotheker-titularis”. Dat nummer heeft evenwel betrekking op de nv Apotheek Dedeyne die geen procespartij blijkt. Bovendien blijkt het vergunningsnummer 440103 van de apotheek eveneens op naam van de nv Apotheek Dedeyne. Het is volgens de verwerende partij dan ook onduidelijk wie in welke hoedanigheid tussenkomt. Met verwijzing naar jurisprudentie stelt de verwerende partij dat reeds is geoordeeld dat het enkel aan de “eigenaar-vergunninghouder” van de apotheek toekomt om te beoordelen of rechtsvorderingen dienen te worden ingesteld die erop gericht zijn de economische belangen van de apotheek te verdedigen en om die vorderingen te benaarstigen. De apotheker-titularis, die niet de eigenaar is van de apotheek en die geen eigen belang inroept, heeft niet de vereiste hoedanigheid bij de door hem ingestelde vordering. De tweede verzoekende partij, met name de “bvba Dedeyne Bruno, met als ondernemingsnummer 0476.579.905” zou dan weer tussenkomen

als eigenaar van de betrokken apotheek hoewel volgens de informatie beschikbaar op de Kruispuntban voor Ondernemingen lijkt deze vennootschap echter activiteiten uit te oefenen met betrekking tot “arbeidsbemiddeling” en “holdings”. Zelfs indien de tweede verzoekende partij vaste vertegenwoordiger zou zijn van de genoemde nv dan ontleent zij daaraan nog geen recht om in eigen naam op te komen voor andermans apotheek. De verwerende partij besluit dat ernstige vragen rijzen omtrent de hoedanigheid en het belang, en derhalve omtrent de ontvankelijkheid van het verzoekschrift ingediend door beide verzoekende partijen.

5. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat het verzoekschrift werd ingediend door de heer Bruno Dedeyne die titularis is van de voor het publiek opengestelde apotheek, de nv Apotheek Dedeyne dewelke tevens houder is van het vermeld vergunningsnummer 440103. De bvba Bruno Dedeyne, dit is de tweede verzoekende partij beschikt over 748 aandelen van de 750 aandelen van de nv Apotheek Dedeyne en is dus eigenaar van de nv Apotheek Dedeyne. Zij besluiten dat aldus beide verzoekende partijen belanghebbende partijen zijn bij de vernietiging van het bestreden besluit en de nv “geen gedingvoerende partij hoeft te zijn”.

### *Beoordeling*

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

7. Te dezen blijkt uit het door de verzoekende partijen bijgebrachte registratieattest dat de eerste verzoekende partij, de heer Dedeyne Bruno, KBO 0423.665.415, apotheker - titularis is van de apotheek. De door de verzoekende partijen bijgebrachte vergunning voor die apotheek met vergunningsnummer 440103 is toegekend aan de nv Apotheek Dedeyne. De

tweede verzoekende partij, de bvba Dedeyne Bruno, met ondernemingsnummer 0476.579.905, zou volgens het verzoekschrift eigenaar zijn van die apotheek. Zij beschikt over 748 van de 750 aandelen van de nv Apotheek Dedeyne.

Wat de eerste verzoekende partij betreft, kunnen de verwerende en de tussenkomen de partij niet worden gevolgd waar zij ervan uitgaan dat enkel de eigenaar-vergunninghouder het rechtens vereiste belang kan bezitten om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen een vergunning die de vestiging van een nieuwe apotheek in de omgeving toestaat. De rechtspraak waarnaar zij verwijzen staan een belang in hoofde van de apotheker-titularis niet in de weg. De genoemde arresten betreffen de bijzondere omstandigheid dat de in die zaak betrokken verzoekende partijen hun belang putten uit de doelstelling om de economische belangen van de betrokken apotheken te verdedigen. In andere omstandigheden, wanneer geen beroep gedaan wordt op dat specifieke belang, heeft de Raad van State er al meermaals op gewezen dat titularissen van gevestigde apotheken er in beginsel belang bij hebben dat geen apotheek in hun omgeving of nabijheid wordt opgericht. Er wordt te dezen niet betwist dat de over te brengen apotheek in de nabijheid gelegen is van de apotheek waarvan de eerste verzoekende partij apotheker titularis is zodat moet worden aangenomen dat de eerste verzoekende partij beschikt over de vereiste hoedanigheid en het vereiste belang om de vernietiging van de bestreden beslissing te benaarstigen.

De tweede verzoekende partij beroept zich op haar hoedanigheid van aandeelhouder. Wanneer een vennootschap schade ondervindt van een bestuursbeslissing komt het in eerste plaats aan die vennootschap toe om zich tegen die beslissing te verzetten. Het belang van de aandeelhouder is in dat geval een afgeleid belang. Volgens rechtspraak van de Raad van State doet wie zich beroept op zijn hoedanigheid van aandeelhouder slechts blijken van een onrechtstreeks belang. Daaruit volgt dat er geen persoonlijk en rechtstreeks belang bestaat in hoofde van de tweede verzoekende partij bij het ingestelde beroep.

8. De exceptie van niet-ontvankelijkheid is ongegrond wat de eerste doch gegrond wat de tweede verzoekende partij betreft.

De eerste verzoekende partij wordt verder aangeduid als “verzoeker”.

#### *V. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

9. Verzoeker voert in zijn eerste middel een schending aan van artikel 1, § 5bis, 3°, van het koninklijk besluit van 25 september 1974. Hij stelt dat de bestreden beslissing hoewel “uitdrukkelijk getroffen op basis van het begrip demografie zich in feite steunt op geografische basis”, namelijk de methode van de halve afstand en zodoende intern tegenstrijdig is. Volgens verzoeker wordt een verkeerde invulling gegeven aan het begrip “demografie”. Hij zet uiteen dat op de plaats van oorsprong, Aarsele, dat een landelijk gebied is, rekening moet worden gehouden met het totaal aantal inwoners als invloedssfeer voor beide apotheken. Verzoeker meent dat er, na overbrenging, meer apotheken zijn op de geplande vestigingsplaats voor minder inwoners dan op de plaats van oorsprong. Het begrip “demografie” is “heel wat ruimer dan een meetlat en een telraam”. Rekening houdend met de beperkte omvang van het centrum zelf van Aarsele, is het volgens verzoeker duidelijk dat de invloedssfeer tegenover het uitgebreide gebied met 4076 inwoners niet kan afgewogen worden naar elk van de apotheken afzonderlijk en men er redelijkerwijze moet van uitgaan “dat beide apotheken hun invloed hebben op de totaliteit en derhalve het demografisch criterium op inexacte bevolkingscijfers werd toepasselijk verklaard”.

Verzoeker zet in de memorie van wederantwoord verder uiteen dat de redenering die aan het middel ten grondslag ligt, de vaststelling is dat de

ministeriële beslissing bevestigt dat aan het geografisch criterium niet voldaan is wat “*in se* reeds [inhoudt] dat te Aalter de spreiding dus verslechtert en uiteraard verbetert in Aarsele”. De bestreden beslissing stelt verder dat er een betere demografische spreiding is, namelijk 1635 tegenover 2004 inwoners maar deze cijfers zijn vastgelegd op basis van het geografisch criterium. Het is en blijft een feit dat de verwerende partij geen weg weet met het begrip “demografisch” dat inderdaad “tot aan de bestreden beslissing nooit aan bod is gekomen”. De bestreden beslissing gaat eraan voorbij dat door de toepassing van het geografisch criterium te Aalter het demografisch criterium van Aarsele geenszins verbetert. Minstens diende de vraag zich aan of er, bij aanwending van het demografisch criterium, een betere demografische spreiding is van de apotheken in vergelijking met de toestand zoals die bestond vóór de overbrenging. De toestand voor de beide plaatsen (plaats van oorsprong en plaats van overbrenging) moesten worden onderzocht in plaats van zich te baseren op de geografische gegevens van de nieuwe vestigingsplaats om tot een overbrenging te komen op louter demografische basis. De demografische verbetering te Aalter weegt niet op tegen de demografische verslechtering te Aarsele. Door een “tamelijk diverse ligging (één in de gemeente en de andere op de rand van de gemeente langs de grote baan)” kan de bevolking zich geleidelijk spreiden over de twee officina’s te Aarsele zodat men demografisch kan stellen dat er in feite voor elke apotheek een potentieel cliënteel van 4076 inwoners is. De tussenkommende partij tracht tevergeefs aan te tonen hoe de smalle straatjes van Aarsele een haast niet te nemen hindernis zouden zijn voor de bereikbaarheid van de apotheek van de tussenkommende partij. Niets is minder waar nu die apotheek gelegen is op de Grote Steenweg (Deinze-Tielt) die uiteindelijk door iedereen wordt bereikt, niet door de smalle straatjes in het dorp maar heel eenvoudig door een reeks invalswegen op de Grote Steenweg en het zijn die invalswegen die voor de verspreide bevolking inderdaad de “gewone weg” zijn, precies om het centrum van Aarsele te vermijden.

De Raad van State begrijpt de laatste memorie van verzoeker waarin deze een globale eindkritiek formuleert zonder aan te geven op welk

middel van zijn verzoekschrift deze eindkritiek betrekking heeft, als een verdere argumentatie met betrekking tot zijn eerste middel. In die laatste memorie zet hij uiteen dat de op het ogenblik van de bestreden beslissing geldende regelgeving zoals die in 2008 werd gewijzigd “een logisch samengaan van zowel het geografisch element als het demografisch element”, heeft losgekoppeld. Door die loskoppeling wordt het mogelijk dat een apotheek die wordt overgebracht zich “heel eenvoudig kan vestigen naast een andere apotheker” wat “vloekt met alle principes die men ter zake voorhoudt en waarbij het begrip ‘volksgezondheid’ uiteindelijk zelfs geen fictie meer is maar een totale onwerkelijkheid wordt”. Hij merkt tot slot op dat ook politici dat hebben ingezien en wijst daartoe op een parlementair initiatief dat ertoe strekt de op het ogenblik van de bestreden beslissing geldende regelgeving, te wijzigen opdat “het evenwicht [wordt] hersteld”.

### *Beoordeling*

10. Het koninklijk besluit van 25 september 1974 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 koninklijk besluit van 25 september 1974 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 koninklijk besluit van 25 september 1974 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 koninklijk besluit van 25 september 1974 bepaalt de gevallen waarin een vergunning voor de overbrenging van een apotheek kan worden verleend. Artikel 1, § 1, van datzelfde besluit zoals van kracht ten tijde van de bestreden beslissing bepaalt wat volgt:

“§ 1. De criteria die erop gericht zijn een behoorlijke spreiding van de voor het publiek opengestelde apotheken te organiseren zijn:

1° het beperken van het aantal apotheken tot een maximum per gemeente, zoals bepaald in de hiernavolgende paragrafen.”

De te dezen relevante § 5bis, 3°, van datzelfde artikel, waarvan de schending wordt ingeroepen vormt één van de concrete toepassingen van het in artikel 1 vernoemde criterium 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 voor zover 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 koninklijk besluit van 25 september 1974 vereist niet zoals verzoeker stelt 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 demografisch of het geografisch criterium. Ter zake dienend is aldus de beoordeling of de overbrenging, geografisch en/of demografisch, strekt tot een verbetering van de geneesmiddelenvoorziening.

Het komt op grond van artikel 1, § 5*bis*, 3°, van het koninklijk besluit van 25 september 1974 aan de verwerende partij toe te oordelen of de overbrenging van de bestaande apotheek een betere geografische of demografische spreiding met zich meebrengt, “in vergelijking met de toestand vóór de overbrenging”. De in artikel 1, § 5*bis*, 3°, van het koninklijk besluit van 25 september 1974 bedoelde discretionaire bevoegdheid (zoals die bepaling luidde ten tijde van de bestreden beslissing) 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 binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen. Het is daarbij overigens, anders dan verzoeker in zijn laatste memorie oppert, niet relevant te verwijzen naar eventuele toekomstige wijzigingen in de regelgeving noch, in de mate verzoeker dat zou beogen, welke betekenis - zo die al anders zou zijn - aan voornoemd artikel 1, § 5*bis*, 3°, van het koninklijk besluit van 25 september 1974 moet worden gegeven sedert de wijziging ervan bij het koninklijk besluit van 19 april 2014, wijziging die aldus dateert van na de bestreden beslissing.

11. Te dezen wordt de bestreden vergunning verleend op grond van het destijds geldende artikel 1, § 5*bis*, 3° van het koninklijk besluit van 25 september 1974. Zowel de vestigingscommissie als de minister zijn van oordeel dat de overbrenging een betere demografische spreiding tot gevolg heeft aangezien er een toename is in hoofde van de over te brengen apotheek van de theoretische invloedssfeer van 1635 inwoners (bestaande apotheek) naar 2404 inwoners (geplande apotheek). In het advies van de vestigingscommissie dat integraal deel uitmaakt van het bestreden besluit, wordt ook nog vermeld dat de invloedssfeer van de bestaande apotheek volgens de “methode van de halve afstanden” moet worden berekend. 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 op voorwaarde dat de aanvraag *in concreto* wordt onderzocht waarbij wordt nagegaan of er hindernissen of bepaalde feitelijke omstandigheden zijn die zich verzetten tegen een onverkorte toepassing van het criterium van de halverwege-afstanden.

De vestigingscommissie en de minister baseren zich te dezen op het rapport van landmeter V. die in zijn deskundig verslag de invloedssfeer van de bestaande vestigingsplaats heeft bepaald volgens de halveringsafstand tussen de verschillende dichtst bijgelegen apotheken in alle windrichtingen en dit heeft uitgetekend op het plan dat is bijgevoegd in bijlage 1 van het deskundigenverslag. Op basis van dit plan werden de straten opgelijst die zich binnen dit gebied bevinden en werden de inwoners geteld. Op basis van al deze gegevens wat niet leidt tot interne tegenstrijdigheid, kwam landmeter V. tot het besluit dat de invloedssfeer voor de bestaande vestiging bestaat uit 1635 inwoners. Landmeter V. heeft deze werkwijze herhaald voor de geplande vestiging en vastgesteld dat binnen de invloedssfeer, afgebakend op grond van de halverwege afstanden er 2404 inwoners zijn. Uit wat voorafgaat volgt dat de vestigingscommissie zich gebaseerd heeft op het deskundigenverslag van landmeter V. dat de berekening van de invloedssfeer van de bestaande vestiging en de geplande vestiging weergeeft en dat, na vergelijking, blijkt dat de overbrenging een betere demografische spreiding van de apotheken tot gevolg heeft.

De loutere bewering van verzoeker dat de verwerende partij en de vestigingscommissie zijn uitgegaan van verkeerde gegevens zonder dat hij aan de hand van concrete feitelijke gegevens aantoont of aannemelijk maakt dat het deskundigenverslag op verkeerde gegevens berust of verkeerde conclusies trekt, volstaat niet om het deskundigenverslag of de bestreden beslissing te ontkrachten. Verzoeker toont geen schending aan van artikel 1, § 5bis 3°, van het koninklijk besluit van 25 september 1974.

12. Het middel kan niet tot de nietigverklaring leiden.

*B. Tweede middel*

*Uiteenzetting van het middel*

13. Verzoeker voert in zijn tweede middel een schending aan “van de motiveringsplicht en zorgvuldigheidscriterium”. Hij zet in zijn verzoekschrift uiteen dat de vestigingscommissie behoorde te motiveren hoe het begrip “demografie” wordt ingevuld en toegepast. De bestreden beslissing is - buiten de vermelding dat de vestigingscommissie in haar advies het demografische criterium volgt -, niet gemotiveerd terwijl het aangehaalde cijfer van 1635 inwoners op onduidelijke wijze werd bepaald.

In zijn memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker dat door het blijven door elkaar gebruiken van de twee wettelijk voorziene criteria, de motivering uiteraard mank loopt, des te meer nu het begrip “demografisch” een term is die enige verduidelijking vraagt. Hij meent dat de werkmethode van de vestigingscommissie inhoudt dat “men terugvalt op het geografisch criterium dat dan via een achterpoort ter hulp [wordt] geroepen en zodoende het gebrek aan verduidelijking of betekenis van het begrip ‘demografisch’ verdoezelt”.

*Beoordeling*

14. Het auditoraat besluit dat dit middel niet tot nietigverklaring kan leiden op grond van de volgende overwegingen.

“Verzoeker voert de schending van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidscriterium aan.

Vooreerst wordt opgemerkt dat verzoeker niet uiteenzet hoe het zorgvuldigheidscriterium zou geschonden zijn. Het middel is niet ontvankelijk in de mate dat het de schending van het zorgvuldigheidscriterium inroept.

In zoverre de uiteenzetting van verzoeker als een ontvankelijk middel kan worden gelezen, kan de schending van de motiveringsplicht niet worden aangenomen. De bestreden beslissing is gesteund op de verbetering van de demografische spreiding op basis van cijfers die werden bepaald door landmeter

[V.]. Er kan niet ingezien worden hoe de beide criteria in de bestreden beslissing door elkaar worden gebruikt. Voor het overige wordt verwezen naar de bespreking van het eerste middel”.

15. Verzoeker betwist deze conclusie niet. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft verzoeker immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Hij verzuimt immers om op de bespreking van het middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, dat het tweede middel niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden.

16. Het middel kan niet tot de nietigverklaring leiden.

### *C. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

17. In een derde middel voert verzoeker de schending van het gelijkheidsbeginsel aan. Verzoekers kritiek betreft de criteria die zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 25 september 1974 zoals dat op het ogenblik van de bestreden beslissing gold, met betrekking tot de overbrenging van apotheken. Zijn kritiek lijkt zich vooral te richten op het begrip “aangrenzende gemeenten”. Het is volgens verzoeker moeilijk te verantwoorden dat een maatregel strekkende tot het tegemoetkomen aan de noden van de volksgezondheid en die voor iedereen een gelijke behandeling voorzag, “plots werd beperkt tot enkele plaatsen”. Door die handelswijze is het zo dat “bepaalde plaatsen die inderdaad in de voorwaarden verkeerden om in het belang van de volksgezondheid een overbrenging te bekomen, deze niet kunnen bekomen of m.a.w. dat er een ongelijkheid in het leven werd geroepen die weliswaar door huidige [verzoeker]

niet rechtstreeks voor zichzelf [kan] ingeroepen worden, maar uiteindelijk [wijst] op het totaal willekeurig karakter van de wetgeving”. Verzoeker besluit dat de geldende criteria er voor zorgen dat “het wegwerken van de overconcentratie op een bepaalde manier door de overheid wordt gekanaliseerd naar een bepaald gebied dat uiteindelijk alle aanvragen tot overbrenging naar zich toetrekt en dus wordt behept met een overlast”.

In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker dat de overconcentratie wordt verplaatst en dat in de aanpalende gemeenten (waarnaar de apotheek wordt overgeplaatst) de (bestaande) officina worden bestraft. Opnieuw wordt er kritiek geuit op het begrip “aanpalende gemeente”. Het middel zou zich steunen op het feit dat verzoeker benadeeld is door het feit dat de wetgeving slechts een beperkt territorium openstelt voor het overbrengen van een vestiging zodat alle kandidaat-overbrengers zich wel dienen te richten naar door de wet opgelegde gebieden.

### *Beoordeling*

18. Vooreerst moet worden vastgesteld dat verzoeker zelf bevestigt dat de ingeroepen ongelijkheid te dezen niet kan worden ingeroepen. Er kan dan ook niet worden ingezien hoe de beweerde ongelijkheid in verband kan worden gebracht met de (on)wettigheid van de bestreden beslissing.

Bovendien verzuimt verzoeker de categorieën van de te vergelijken gevallen inzichtelijk te maken; noch toont hij concreet aan of maakt hij aannemelijk hoe de invoering van het begrip “aangrenzende gemeente” een ongelijkheid veroorzaakt. Het komt evenwel een verzoeker toe om aan de Raad van State aanwijzingen te verschaffen dat hij ongelijk werd behandeld door het begrip “aangrenzende gemeente” zonder dat daarvoor een deugdelijke verantwoording bestaat. Het gelijkheidsbeginsel kan immers slechts geschonden zijn indien in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk werden behandeld zonder dat er voor deze ongelijke behandeling een objectieve verantwoording

bestaat. Een verzoeker moet in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens de schending van het gelijkheidsbeginsel aantonen. Daarin slaagt verzoeker te dezen niet. Hij blijft erg vaag en onduidelijk en maakt de verwijten op geen enkel ogenblik concreet.

19. Het derde middel kan niet tot de nietigverklaring leiden.

#### *D. Vierde middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

20. In een vierde middel voert verzoeker een schending aan van “de *ratio legis* met machtsafwending tot gevolg”.

In zijn verzoekschrift zet verzoeker uiteen dat “[i]n de huidige wettelijke stand van zaken het wegwerken van de overconcentratie het enige doel [is] van de overheid en dus praktisch een synoniem van het begrip spreiding dat nog steeds ten gronde het voorwerp uitmaakt van de wet”. Bij de geplande overbrenging is er geen sprake van overconcentratie nu het potentieel aantal inwoners voor de beide apotheken samen in de gemeente van de bestaande vestiging potentieel hoger ligt dan in de gemeente van de geplande vestiging zodat dient te worden vastgesteld dat een overbrenging van een landelijk gebied naar een aanpalend landelijk gebied niet aan het wettelijk voorziene doel beantwoordt. Volgens verzoeker is er ten gevolge van de overbrenging onmiddellijk plaats voor een nieuwe overbrenging naar de gemeente van de bestaande vestiging terwijl dit niet het geval is voor de gemeente van de geplande vestiging. Nu de wet uitdrukkelijk opteert voor een geografisch beperkte overbrengingspolitiek, beperkt tot die plaatsen waar er overconcentratie is, kan men spreken van machtsafwending aangezien de bestreden beslissing steunt op het begrip overconcentratie hoewel die in het voorliggende geval niet aanwezig is. Dit geldt des te meer nu de afstand tussen beide vestigingen 12 km bedraagt.

Bijkomend, *in fine* van zijn verzoekschrift, geeft verzoeker nog een “beschouwing omtrent demografische elementen” waarin wordt gesteld dat niet enkel afstand en inwoners in aanmerking mogen worden genomen maar ook het economische karakter van het gebied waartoe de invloedssfeer van de apotheek behoort.

In zijn memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker dat het duidelijk is dat er van deconcentratie geen sprake is nu de vrijgekomen plaats te Aarsele onmiddellijk en op basis van dezelfde wet kan worden ingenomen en ditmaal zelfs op basis van het geografisch criterium én het demografisch criterium. Volgens hem wijst dit op het dubbelzinnig en het contradictoir karakter van de wet als men met het ene criterium het andere buiten gebruik kan stellen. Verzoeker meent dat de bestreden beslissing in het kader van de *ratio legis* van de regelgeving ontoelaatbaar is.

### *Beoordeling*

21. In beginsel is er slechts van machtsafwending sprake wanneer een bestuursoverheid de haar door de wet met het oog op het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang gegeven bevoegdheid gebruikt om een ander doel na te streven en wanneer dat ander oogmerk het enige doel van de betrokken bestuurshandeling is.

De bestreden beslissing, genomen op basis van artikel 1, § 5*bis*, 3°, van het koninklijk besluit van 25 september 1974, besluit tot overbrenging omdat te dezen door die overbrenging de demografische spreiding verbetert. Artikel 4, § 3, 1°, 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’ schrijft voor dat de Koning de criteria bepaalt om de spreiding van de voor het publiek opengestelde apotheken te organiseren. De spreidingscriteria zijn erop gericht een behoorlijke spreiding van apotheken te organiseren. Het is de bedoeling om de

volksgezondheid te beschermen en in alle streken van het land een adequate, doeltreffende en regelmatige geneesmiddelenvoorziening te verzekeren.

De uiteenzetting van verzoeker lijkt eerder betrekking te hebben op het (verlaten van het) criterium dat werd ingevoegd door het koninklijk besluit 19 april 1977 in een nieuw artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 25 september 1974, namelijk “het voorkomen van een te grote concentratie apotheken op een bepaalde plaats” dat werd ingevoegd om een betere spreiding van de apotheken te verkrijgen door een te grote concentratie op bepaalde plaatsen te voorkomen doch dat door het koninklijk besluit van 25 maart 1999 weer werd opgeheven.

22. In die mate is het middel niet ontvankelijk.

23. Voorts tonen de beweringen van verzoeker niet aan dat de verwerende partij de bestreden beslissing heeft genomen om een ander doel na te streven dan de behoorlijke spreiding van de apotheken te organiseren en, zodoende, een doeltreffende regelmatige geneesmiddelenvoorziening te verzekeren. Uit het middel kan niet opgemaakt worden welk het andere doel van de bestreden beslissing dan wel zou zijn, laat staan dat dit (onbenoemde) oogmerk het enige doel van de betrokken bestuurshandeling zou zijn.

24. In de mate het middel ontvankelijk is, kan het niet tot de nietigverklaring leiden.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro, elk voor de helft.**

**De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.**

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

|                 |                                   |
|-----------------|-----------------------------------|
| Carlo Adams,    | wnd. kamervoorzitter, staatsraad, |
| Peter Sourbron, | staatsraad,                       |
| Kaat Leus,      | staatsraad,                       |
| bijgestaan door |                                   |
| Joris Casneuf,  | griffier.                         |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Joris Casneuf**

**Carlo Adams**