

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.142 van 29 april 2025
in de zaak A. 229.572/XII-9637**

In zake : de NV APOTEEK PLASKIE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ann Dierickx
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Mechelsestraat 107-109
 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 Manoël De Keukelaere
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpesteenweg 181/24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld 19 november 2019, strekt tot de
nietigverklaring van:

“1. het advies van 29 juli 2019 van de Nederlandstalige vestigingscommissie [...] in het dossier 6048/JLO/18 van NV Apoteek Plaskie, waarin:

- wordt gesteld dat de aanvraag van 22 oktober 2018 van NV Apoteek Plaskie tot overbrenging van een voor het publiek opengestelde apotheek in de onmiddellijke nabijheid van 1860 Meise, Brusselsesteenweg 110 naar 1860 Meise, Nieuwelaan 29, niet beschouwd wordt als een aanvraag tot overbrenging van een voor het publiek opengestelde apotheek in de onmiddellijke nabijheid;
- NV Apoteek Plaskie vervolgens geadviseerd wordt om desgewenst haar aanvraag om te zetten in een aanvraag tot overbrenging van een

voor het publiek opengestelde apotheek buiten de onmiddellijke nabijheid; en

- NV Apoteek Plaskie erop gewezen wordt dat, indien zij haar aanvraag niet binnen de wettelijk voorziene termijn omzet in een aanvraag tot overbrenging van een voor het publiek opengestelde apotheek buiten de onmiddellijke nabijheid, zij geacht wordt uitdrukkelijk afstand te doen van haar aanvraag;
2. de beslissing van 18 september 2019 ondertekend door de secretaris van de Nederlandstalige vestigingscommissie [...] in het dossier 6048/JLO/18 van NV Apoteek Plaskie, waarin mede via het als bijlage toegevoegd advies van 29 juli 2019 van de Nederlandstalige vestigingscommissie dat daarvan integraal deel uitmaakt:
- wordt aangenomen dat de aanvraag van 22 oktober 2018 van NV Apoteek Plaskie tot overbrenging van een voor het publiek opengestelde apotheek in de onmiddellijke nabijheid van 1860 Meise, Brusselsesteenweg 110 naar 1860 Meise, Nieuwelaan 29, niet beschouwd wordt als een aanvraag tot overbrenging van een voor het publiek opengestelde apotheek in de onmiddellijke nabijheid;
 - aan NV Apoteek Plaskie vervolgens meegedeeld wordt dat ze desgewenst haar aanvraag kan omzetten in een aanvraag tot overbrenging van een voor het publiek opengestelde apotheek buiten de onmiddellijke nabijheid; en
 - NV Apoteek Plaskie erop gewezen wordt dat, indien zij haar aanvraag niet binnen de wettelijk voorziene termijn omzet in een aanvraag tot overbrenging van een voor het publiek opengestelde apotheek buiten de onmiddellijke nabijheid, zij geacht wordt uitdrukkelijk afstand te doen van haar aanvraag.”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 april 2025.

Kamervoorzitter Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Manoël De Keukelaere, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste 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 22 oktober 2018 dient de verzoekende partij een aanvraag in tot overbrenging van haar apotheek binnen de onmiddellijke nabijheid.

3.2. Op 30 oktober 2018 stelt de verwerende partij vast dat de *sub* 3.1 vermelde aanvraag niet werd ingediend overeenkomstig de bepalingen van het artikel 4, § 2^{ter}, van het koninklijk besluit van 25 september 1974 ‘betreffende de opening, de overbrenging en de fusie van voor het publiek opengestelde apotheken’ (hierna: koninklijk besluit van 25 september 1974) en wordt de verzoekende partij gevraagd om binnen de 30 dagen de aanvraag te vervolledigen met onder meer een bewijs van terbeschikkingstelling van het gebouw, een kopie van de vergunning en het registratieattest.

Op 6 november 2018 maakt de verzoekende partij een aantal bijkomende stukken over, waarna de verwerende partij op 22 november 2018 meedeelt dat de aanvraag ontvankelijk werd ingediend.

3.3. Op 11 december 2018 wordt de *sub* 3.1 vermelde aanvraag genotificeerd aan de farmaceutisch inspecteur, die op 18 december 2018 een negatief advies verleent over de kwalificatie als “overplaatsing in de onmiddellijke nabijheid” aangezien de afstand in werkelijkheid 339 meter bedraagt over de weg voor een voetganger en 803 meter voor een wagen. Daarnaast stelt de inspecteur vast dat de afstand tot de vier dichtstbij gelegen apotheken na de overbrenging vermindert.

3.4. Met een brief van 14 februari 2019 gaat de verzoekende partij in tegen het advies van de inspecteur en bezorgt zij een aanvullend verslag van een landmeter.

3.5. Op 7 mei 2019 bezorgt de inspecteur haar opmerkingen op de brief van 14 februari 2019 en geeft zij te kennen dat zij geen reden ziet om haar oorspronkelijk advies te wijzigen, waarna de verzoekende partij op 14 mei 2019 aangeeft het niet eens te zijn met de zienswijze van de inspecteur.

3.6. Op 3 juni 2019 wordt de zaak opgeroepen voor de zitting van de Vestigingscommissie dewelke de zaak in beraad neemt.

Op 29 juli 2019 brengt de Vestigingscommissie haar tussenadvies uit, waarin het volgende is geoordeeld:

“De Commissie dient elke aanvraag afzonderlijk te beoordelen. De aanvaardbare afstand van een overbrenging in de onmiddellijke nabijheid varieert naargelang de concrete omstandigheden.

Gelet op het advies van de inspecteur dd. 18 december 2018 waarin zij stelt dat de overplaatsing gebeurt over een afstand van 339 meter (te voet) of 803 meter (met wagen) en de apotheek de dichtstbijzijnde apotheken benadert.

Redelijkerwijze is een overbrengingsafstand van 339 meter (te voet) of 803 meter (met wagen) niet noodzakelijk te beschouwen als een overbrenging in de onmiddellijke nabijheid.

De interferentie die de overbrenging kan teweegbrengen en de spreiding der apotheken dient derhalve onderzocht te worden.

De commissie is dan ook van oordeel dat toepassing dient gemaakt te worden van artikel 15, alinea 2 en 3 KB 1974 die luiden als volgt:

‘Indien de vestigingscommissie van mening is dat de aanvraag betrekking heeft op een overbrenging buiten de onmiddellijke nabijheid, brengt het secretariaat dit per aangetekend schrijven ter kennis aan de aanvrager. De aanvrager kan binnen dertig dagen na de kennisgeving hiervan, zijn aanvraag omzetten in een aanvraag tot overbrenging buiten de onmiddellijke nabijheid, waarbij hij het supplement dient te betalen dat het verschil bedraagt tussen de betaling voor de overbrenging in de onmiddellijke nabijheid en de betaling voor de overbrenging buiten de onmiddellijke nabijheid, overeenkomstig artikel 4, § 2 of § 2bis, naargelang het geval.

Die aanvraag zal dan onderzocht worden overeenkomstig de andere bepalingen van dit besluit.

Indien binnen een termijn van dertig dagen na deze notificatie hiervan de aanvrager nalaat zijn aanvraag tot overbrenging in de onmiddellijke nabijheid aldus om te zetten in een aanvraag tot overbrenging buiten de onmiddellijke nabijheid, wordt deze geacht uitdrukkelijk afstand te doen van zijn aanvraag.’

Adviseert dat aanvrager, zijn aanvraag (6048/JLO/18) moet omzetten in een aanvraag tot overbrenging buiten de onmiddellijke nabijheid mits eerbiediging van hierboven aangehaalde termijnen voorzien in art. 15 alinea 3 van het vermeld K.B.”

Dit advies en het begeleidend schrijven van 18 september 2019 worden bij het thans voorliggend annulatieberoep bestreden.

3.7. Op 17 oktober 2019 verzoekt de verzoekende partij om de omzetting van de aanvraag naar de overbrenging buiten de onmiddellijke nabijheid.

3.8. Op 22 oktober 2019 stelt de verwerende partij vast dat de omgezette aanvraag is ingediend overeenkomstig de bepalingen van artikel 4, § 2^{ter}, van het koninklijk besluit van 25 september 1974 en derhalve ontvankelijk is.

3.9. Vervolgens wordt op 31 oktober 2019 de (omgezette) aanvraag genotificeerd aan de adviserende instanties en de omliggende apothekers.

Op 16 december 2019 verleent de inspecteur een ongunstig advies verwijzend naar de afstand gemeten met een geopunt voor verplaatsingen met de wagen.

De Algemene Pharmaceutische Bond adviseert op 17 december 2019 ongunstig omdat de geografische spreiding enkel zou verbeteren ten opzichte van apotheken in de directe omgeving en er geen sprake is van een verbetering van de demografische spreiding.

De nv Houmanfarma en een andere apotheek dienen op 8 respectievelijk 9 december 2019 een bezwaarschrift in waarin zij zich verzetten tegen de gevraagde overplaatsing.

3.10. Vervolgens bezorgt de verzoekende partij een bijkomend deskundig verslag van 31 juli 2020 en een gemotiveerd schrijven van haar raadsliden van 12 augustus 2020.

3.11. Op 3 september 2020 verleent de inspecteur een advies in die zin dat zij, na een aantal vaststellingen te hebben gedaan, “het aan de wijsheid van de Vestigingscommissie [laat] of aan de hand van deze nieuwe gegevens een verbeterde geografische spreiding aangetoond word[t] en of deze dus voldoet aan art. 1 van het [koninklijk besluit van 25 september 1974] op basis van verbeterde geografische spreiding”.

In zijn “Rapport en conclusies” van 28 mei 2020 adviseert de afgevaardigde van de administrateur-generaal van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (hierna: FAGG) ongunstig “[g]ezien de overbrenging geen betere geografische spreiding noch betere demografische spreiding tot gevolg heeft in vergelijking met de toestand vóór de overbrenging” zodat niet is voldaan aan artikel 1, § 5*bis*, 3°, van het koninklijk besluit van 25 september 1974, waarna de verzoekende partij op 7 september een brief bezorgt waarin zij kritiek uit op de meetwijze en de meetresultaten van de inspecteur.

3.12. Nadat de Vestigingscommissie de zaak in beraad nam, brengt zij op 19 oktober 2020 een gunstig advies uit dat, onder meer, overweegt wat volgt:

“De Gouverneur, de PGC en OPHACO hebben niet geantwoord en hun advies wordt bijgevolg geacht gunstig te zijn overeenkomstig artikel 7 in fine van het bovenvernoemd besluit.

Alle uitgebrachte adviezen zijn ongunstig, er is ook een bezwaarschrift van advocatenkantoor De Schreye en Sommerijns namens vergunninghouder van de dichtstbijzijnde apotheek.

Het rapport en conclusies van 28 mei 2020 van de afgevaardigde van de administrateur-generaal van het FAGG is ongunstig.

Het aantal inwoners binnen de invloedssfeer bedraagt 2724 volgens de aanvrager. Voor de nieuwe vestigingsplaats worden er 2216 inwoners opgegeven. Er kan dus geen betere demografische spreiding aangetoond worden.

Aanvrager haalt aan dat 'de gemeente Meise het volledig afsluiten van de doorgang op het "gemeenteplein" plant, waardoor er een knip komt in de Brusselsesteenweg, en doorgaand verkeer omzeggens onmogelijk wordt. Dit is opgenomen in het "circulatieplan" dat in september voorgesteld wordt. Ze hebben dit nu al "tijdelijk" ingevoerd.'

Volgens dit circulatieplan moet de verkeersdrukte aangepakt worden en dient hiervoor het centrumplein autovrij te zijn en de Brusselsesteenweg een enkelrichting van Boechtstraat naar Baptist de Donderstraat. De Beaufortstraat zal geknipt worden. Er zouden evenwel fietsstroken in beide richtingen worden aangelegd. Bij de beoordeling dient de Commissie rekening te houden met deze gewijzigde constellatie, het autoluw maken van het centrum van de gemeente Meise en het eenrichtingsverkeer in het gebied waar de huidige apotheek is gelegen.

In vergelijking tot de huidige vestigingsplaats verkleint de afstand tot de apotheek Florentz van 1156 meter tot 908 meter (afstanden gemeten met Geopunt), evenals de afstand tot de andere omliggende apotheken. Alle andere apotheken liggen evenwel minstens op méér dan 1900 meter van zowel de huidige als de nieuwe vestigingsplaats. Er kan gesteld worden dat er geen merkbare invloed zal zijn op de verder gelegen apotheken, onder meer door de ligging van de A12. Ook Apotheek Florentz ligt aan de andere kant van de A12 (Kapittellaan) en behelst hierdoor een ander gebied.

Gemeten over de weg verwijdt aanvrager zich van de dichtstbijgelegen apotheek. De afstand van de nieuwe vestigingsplaats tot de dichtstbijgelegen apotheek Hou[man]farma neemt toe. Er is een betere geografische spreiding ten opzichte van deze apotheek."

3.13. Op 10 december 2020 beslist de verwerende partij om zich aan te sluiten bij het advies van de Vestigingscommissie van 19 oktober 2020 en om de vergunning tot overbrenging te verlenen.

Tegen deze beslissing stelt de nv Houmanfarma een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State, gekend onder het nummer A. 232.948/XII-9638.

3.14. De verzoekende partij geeft in de voormelde zaak in haar memorie tot tussenkomst aan dat zij de bestreden overbrengingsvergunning niet heeft gebruikt binnen de twee jaar na notificatie waardoor deze overbrengings-vergunning is vervallen op grond van artikel 14, § 1, van het

koninklijk besluit van 25 september 1974, dat bepaalt “dat wie binnen de 2 jaren na de notificatie van de vergunning geen gebruik heeft gemaakt van deze vergunning, daarvan vervallen is”.

3.15. Op 28 april 2022 dient de verzoekende partij een nieuwe aanvraag in voor de overbrenging van haar vestiging in de onmiddellijke nabijheid, zijnde opnieuw van de Brusselsesteenweg 110 te 1860 Meise naar de Nieuwelaan 29 te 1860 Meise.

Deze aanvraag is gesteund op het koninklijk besluit van 16 januari 2022 ‘betreffende de registratie en spreiding van voor het publiek opengestelde apotheken en tot opheffing van de koninklijk besluiten van 25 september 1974 betreffende de opening, de overbrenging en de fusie van voor het publiek opengestelde apotheken en van 21 september 2004 betreffende de overbrenging van een voor het publiek opengestelde apotheek naar een gebouw van een luchthaven’.

3.16. Bij besluit van 8 december 2022 van de directeur-generaal van het FAGG, optredend als afgevaardigde van de minister, wordt de aanvraag van de verzoekende partij tot overbrenging in de onmiddellijke nabijheid van de apotheek te Brusselsesteenweg 110, 1860 Meise naar Nieuwelaan 29, 1860 Meise goedgekeurd.

Tegen dit besluit stelt de nv Hومانfarma een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State, gekend onder het nummer A. 238.341/XII-9650.

IV. Toepassing korte debattenprocedure

Ambtshalve exceptie wegens gebrek aan actueel belang

Uiteenzetting van de ambtshalve exceptie

4. Het auditoraat werpt in zijn verslag ambtshalve de niet-ontvankelijkheid van het beroep op wegens gebrek aan actueel belang in hoofde van de verzoekende partij, op grond van de volgende overwegingen:

“4. AMBTSHALVE EXCEPTIE: GEBREK AAN ACTUEEL BELANG

1. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht ‘door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang’. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren. Een verzoekende partij beschikt over het rechtens vereiste belang indien zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel lijdt en tegelijk dat de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaft, hoe miniem ook.

Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde verbiedt beroepen die een zuiver symbolische vernietiging beogen of die enkel strekken tot het vernietigen in het belang van de wet, zonder dat de verzoekende partij enig voordeel, hoe miniem ook, kan halen uit die nietigverklaring.

2. Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep, maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat. De verzoekende partij dient bij het annulatieberoep een actueel belang te hebben.

3. Om als toereikend te worden beschouwd, moet het belang onder meer rechtstreeks zijn en de verzoekende partij een voordeel verschaffen dat voldoende direct verband houdt met de finaliteit van een nietigverklaring, namelijk het doen verdwijnen van de bestreden rechtshandeling uit de rechtsorde.

4. Uit het feitelijk kader blijkt dat de verzoekende partij haar aanvraag ingediend op 22 oktober 2018 die heeft geleid tot de bestreden besluiten, uiteindelijk is ingewilligd op 10 december 2020 waardoor zij haar apotheek kon overbrengen buiten de onmiddellijke nabijheid van Brusselsesteenweg 110 te 1860 Meise naar 1860 Meise, Nieuwelaan 29.

Doordat zij de overbrengingsvergunning niet heeft gebruikt binnen de twee jaar na notificatie is deze vergunning vervallen op grond van artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 25 september 1974.

5. Zoals uit het feitelijk kader blijkt, heeft de verzoekende partij een nieuwe aanvraag ingediend op grond van het koninklijk besluit van 16 januari 2022. Zij heeft op 8 december 2022 een vergunning verkregen voor de overbrenging naar het door haar gewenste adres. Echter, dit besluit is niet definitief, aangezien het is aangevochten in de zaak G/A 238.341/XII-9.650. Wat de uitkomst van deze zaak ook mag zijn, de verzoekende partij kan op grond van haar aanvraag van 22 oktober 2018 geen vergunning tot overbrenging verkrijgen.

6. uit het voorgaande volgt dat de verzoekende partij niet langer voordeel kan

halen uit de nietigverklaring van de bestreden besluiten.”

Beoordeling

5. Wanneer de ontvankelijkheid van het beroep in vraag wordt gesteld – en zulks des te meer wanneer dit zoals te dezen gebeurt in het beredeneerd verslag dat over de zaak is opgesteld door het daartoe aangestelde lid van het auditoraat – dan moet die partij daarover een standpunt innemen en de nodige verduidelijkingen bijbrengen.

Bij brief van 3 april 2025 brengt de verzoekende partij de Raad van State ter kennis zich aan te sluiten bij het auditoraatsverslag.

In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, dat het voorliggende beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk is, wegens gebrek aan actueel belang in hoofde van de verzoekende partij. Het auditoraat heeft terecht gemeend dat de zaak met korte debatten een oplossing kan krijgen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negenentwintig april tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps