

JGR 2026/5 - Apotheek vangt bot: concurrentiebelang van een apotheek is geen reden tot handhaving

Gegevens

Publicatie

JGR 2026/5

Instantie

Raad van State

Datum uitspraak

23 juli 2025

Datum publicatie

18 maart 2026

Annotator

- J.P.W. Geven
Advocaat, Van Iersel Luchtman Advocaten, Breda
- C.A. Bach
Advocaat, Van Iersel Luchtman Advocaten, Breda

ECLI

[ECLI:NL:RVS:2025:3397](#)

Zaaknummer

202305865/1/A2

Relevante informatie

[Art. 61 Gnw](#), [Art. 11 Besluit Gnw](#), [Art. 8:69a Awb](#)

Inhoudsindicatie

Geneesmiddelenwet, Apotheek, Uitdeelpost, IGJ, Inspectie, Geëtiketteerde geneesmiddelen, Dokterstas, Handhavingsverzoek, Belanghebbende, Relativiteitsvereiste, Concurrentiebelang, Goede geneesmiddelenvoorziening

Samenvatting

Feiten: Apotheek Heythuysen verzoekt de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (de minister) om handhavend op te treden tegen de Huisartsengroepspraktijk Stramproy-EII, de huisartsen [huisarts A] en [huisarts B] en de apotheek APPO Heythuysen (APPO) wegens (i) het op voorraad aanwezig hebben en ter hand stellen van ongeëtiketteerde geneesmiddelen in uitdeelposten (art. 61 Geneesmiddelenwet (Gnw)) en (ii) verboden samenwerking met financiële vergoeding (art. 11 Besluit Gnw). De minister wijst het verzoek af; bezwaar slechts deels gegrond.

Uitspraak: De Afdeling oordeelt dat voor Apotheek Heythuysen het procesbelang ontbreekt voor handhaving op grond van art. 61 Gnw. Voorts oordeelt de Afdeling dat art. 11 Besluit Gnw strekt tot bevordering van een goede geneesmiddelenvoorziening en nadrukkelijk niet tot bescherming van concurrentiebelangen, zodat het relativiteitsvereiste (art. 8:69a Awb) aan vernietiging in de weg staat. Hoger beroep ongegrond; bevestiging uitspraak eerste aanleg.

Uitspraak

Procesverloop

Apotheek Heythuysen heeft de minister verzocht om handhavend op te treden tegen de Huisartsengroepspraktijk Stramproy-EII, de huisartsen [huisarts A] en [huisarts B] en de apotheek APPO Heythuysen (voorheen: DoktersApotheek Heythuysen) wegens overtredingen van de [Geneesmiddelenwet](#) (hierna: [Gmw](#)) en het Besluit [Gmw](#).

Bij besluit van 20 april 2021 heeft de minister dat verzoek afgewezen.

Bij besluit van 13 juli 2022 heeft de minister het door Apotheek Heythuysen daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk ongegrond verklaard en de afwijzing van het handhavingsverzoek onder wijziging van de motivering in stand gelaten.

Bij uitspraak van 4 augustus 2023 heeft de rechtbank het door Apotheek Heythuysen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Apotheek Heythuysen hoger beroep ingesteld.

De minister en Huisartsengroepspraktijk Stramproy-EII hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Apotheek Heythuysen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 juli 2025, waar Apotheek Heythuysen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. N.C. van Steijn, advocaat in Leiden, en de minister, vertegenwoordigd door drs. N.B. Kijlstra en mr. S.G. ten Hertog, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. [Artikel 61, eerste lid, aanhef en onder a, van de Gmw](#) luidt als volgt: "Onverminderd hetgeen elders in deze wet is bepaald, is het eenieder verboden UR-geneesmiddelen [een geneesmiddel dat uitsluitend op recept ter hand mag worden gesteld] of UA-geneesmiddelen [een geneesmiddel dat zonder recept en uitsluitend in een apotheek ter hand mag worden gesteld] te koop aan te bieden, te verkopen of ter hand te stellen, met uitzondering van apothekers die hun beroep in een apotheek uitoefenen [...]."

Artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) luidt als volgt: "Het is voorschrijvers en apotheekhoudenden verboden met elkaar rechtstreeks of indirect een overeenkomst of een andere vorm van samenwerking aan te gaan die tot gevolg heeft of kan hebben dat het ter hand stellen van UR-geneesmiddelen aan patiënten door andere overwegingen dan die van een goede geneesmiddelenvoorziening wordt beïnvloed [...]."

[Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht](#) (hierna: [Awb](#)) luidt als volgt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept" (hierna ook: relativiteitsvereiste).

Handhavingsverzoek en besluitvorming

2. APPO heeft apotheekservicepunten (hierna: uitdeelposten) in, onder meer, de praktijken van de Huisartsengroepspraktijk Stramproy-Ell en van de huisartsen [huisarts A] en [huisarts B]. Volgens Apotheek Heythuysen zijn in die uitdeelposten in strijd met [artikel 61, eerste lid, van de Gmw](#) ongeëtiketteerde geneesmiddelen (geneesmiddelen zonder sticker met patiëntgegevens) op voorraad aanwezig die door de huisartsen ter hand worden gesteld aan patiënten. Verder is de samenwerking tussen APPO en beide huisartsenpraktijken, waarbij de huisartsenpraktijken een financiële vergoeding van APPO krijgen, volgens Apotheek Heythuysen in strijd met artikel 11 van het Besluit [Gmw](#). Apotheek Heythuysen heeft de minister daarom in september 2020 verzocht om handhavend tegen APPO en de twee huisartsenpraktijken op te treden.

3. Als gevolg van de coronapandemie zijn alle uitdeelposten van APPO lange tijd gesloten geweest. Naar aanleiding van het handhavingsverzoek heeft de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op 10 maart 2021 een inspectiebezoek gebracht aan de uitdeelpost in de praktijk van Huisartsengroepspraktijk Stramproy-Ell, die recent weer was geopend. De uitdeelpost in de huisartsenpraktijk van [huisarts A] en [huisarts B] was nog gesloten, zodat daar geen inspectie heeft plaatsgevonden. Volgens de inspectie waren er in de uitdeelpost in de praktijk van Huisartsengroepspraktijk Stramproy-Ell geen overtredingen van [artikel 61 van de Gmw](#) of artikel 11 van het Besluit [Gmw](#). Bij het besluit van 20 april 2021 heeft de minister het handhavingsverzoek daarom afgewezen. Daarbij heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat Apotheek Heythuysen geen rechtstreeks belang heeft bij handhavend optreden tegen de gestelde financiële vergoedingen die door APPO zouden worden betaald aan de huisartsenpraktijken, zodat zij in zoverre niet kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van [artikel 1:2, eerste lid, van de Awb](#).

4. De minister heeft het bezwaar van Apotheek Heythuysen tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek gedeeltelijk gegrond verklaard, omdat Apotheek Heythuysen een concurrent is van APPO en bij nader inzien dus wel belang heeft bij het handhavingsverzoek wegens een vermeende overtreding van artikel 11 van het Besluit [Gmw](#). De inspectie heeft een onderzoek uitgevoerd naar deze gestelde overtreding en is tot de conclusie gekomen dat APPO en de beide huisartsenpraktijken artikel 11 niet hebben overtreden. De minister heeft het handhavingsverzoek daarom in zoverre afgewezen.

De minister heeft het bezwaar voor het overige ongegrond verklaard en de eerdere afwijzing van het handhavingsverzoek wegens de gestelde overtreding van [artikel 61, eerste lid, van de Gmw](#) in stand gelaten. De minister heeft de motivering van die afwijzing gewijzigd. Volgens de minister wordt Apotheek Heythuysen niet in haar concurrentiebelangen geraakt, omdat zij en de huisartsenpraktijken niet in hetzelfde marktsegment werkzaam zijn.

5. Op 25 augustus 2021 heeft de inspectie alsnog een bezoek gebracht aan de praktijk van de huisartsen [huisarts A] en [huisarts B]. Volgens de inspectie bleek uit de administratie van deze huisartsen dat zij in de periode 26 maart 2019 tot en met 10 maart 2020 onbevoegd geneesmiddelen aan patiënten ter hand hebben gesteld. Bij besluit van 17 januari 2023 heeft de minister hen daarom een boete opgelegd van € 12.000,00 wegens overtreding van [artikel 61, eerste lid, van de Gmw](#). [huisarts A] en [huisarts B] hebben geen bezwaar gemaakt tegen dat besluit. Tijdens het inspectiebezoek werd ook een aantal ongeëtiketteerde geneesmiddelen aangetroffen die buiten de lijst van geneesmiddelen vielen die in de zogenoemde 'dokterstas' aanwezig mogen zijn. [huisarts A] heeft ter plekke toegezegd dat die geneesmiddelen direct zouden worden verwijderd of vernietigd. Ook is de tekst over het afhaalpunt op de website kort na het inspectiebezoek aangepast. De minister heeft daarom geen aanleiding gezien tot verder handhavend optreden tegen [huisarts A] en [huisarts B].

Oordeel van de rechtbank

6. In beroep heeft Apotheek Heythuysen gesteld dat APPO ook [artikel 18 van de Gmw](#) heeft overtreden, door ongeëtiketteerde geneesmiddelen aan beide huisartsenpraktijken te leveren. De rechtbank heeft zich in de uitspraak evenwel beperkt tot het handhavingsverzoek, waarbij om handhaving is gevraagd op grond van [artikel 61 van de Gmw](#) en artikel 11 van het Besluit [Gmw](#).

Volgens de rechtbank heeft de minister op goede gronden besloten Apotheek Heythuysen niet aan te merken als belanghebbende bij het handhavingsverzoek op grond van [artikel 61 van de Gmw](#), omdat zij niet werkzaam is in hetzelfde marktsegment als de huisartsenpraktijken. Een huisartsenpraktijk schrijft de geneesmiddelen voor, terwijl een apotheek de geneesmiddelen ter hand stelt. Niet is gebleken dat de desbetreffende huisartsenpraktijken ten tijde van het handhavingsverzoek zelf geneesmiddelen ter hand stelden, aldus de rechtbank.

De rechtbank is verder van oordeel dat artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) niet strekt ter bescherming van het concurrentiebelang van Apotheek Heythuysen, zodat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een gegrond beroep. Artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) strekt alleen ter bescherming van een goede geneesmiddelenvoorziening, aldus de rechtbank.

Beoordeling van het hoger beroep

Omvang van het geding

7. Apotheek Heythuysen betoogt dat de rechtbank het geding ten onrechte heeft beperkt tot het niet handhaven vanwege overtreding van [artikel 61 van de Gmw](#) en artikel 11 van het Besluit [Gmw](#). Volgens haar had het handhavingsverzoek als doel om een einde te maken aan de terhandstelling aan patiënten van geneesmiddelen die ongeëtiketteerd op voorraad waren in de uitdeelposten. Zonder de levering van die ongeëtiketteerde geneesmiddelen door APPO aan de uitdeelposten, wat volgens Apotheek Heythuysen in strijd is met [artikel 18 van de Gmw](#), zou de terhandstelling aan patiënten niet kunnen plaatsvinden. [Artikel 18 van de Gmw](#) valt daarom binnen de reikwijdte van het handhavingsverzoek, aldus Apotheek Heythuysen.

7.1. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank dat het handhavingsverzoek niet zag op overtreding van [artikel 18 van de Gmw](#) door APPO en in de onder 3.1 en 3.2 van de aangevallen uitspraak opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Zij voegt daaraan nog toe dat degene die een handhavingsverzoek doet weliswaar niet de exacte juridische grondslag van een overtreding hoeft aan te dragen, maar van diegene wel mag worden verwacht dat hij de vermeende verboden handeling noemt in het handhavingsverzoek. In dit geval heeft Apotheek Heythuysen noch in haar eerste verzoek om handhaving noch in de twee aanvullingen daarop genoemd dat APPO ten onrechte ongeëtiketteerde geneesmiddelen aan de uitdeelposten in de huisartsenpraktijken leverde. Bovendien heeft Apotheek Heythuysen op 21 september 2020 in een toelichting op haar verzoek uitdrukkelijk vermeld welke wetsbepalingen waren overtreden en toen uitsluitend de [artikelen 61 van de Gmw](#) en 11 van het Besluit [Gmw](#) genoemd.

Het betoog slaagt niet.

Artikel 61 van de Gmw: belang

8. Apotheek Heythuysen betoogt dat zij wel belanghebbende was bij het handhavingsverzoek op grond van [artikel 61 van de Gmw](#), omdat de in de praktijken werkzame huisartsen de facto als apotheker functioneerden. Volgens haar bleek uit de websites van de huisartsenpraktijken dat er ongeëtiketteerde geneesmiddelen op voorraad waren die de huisartsen ter hand stelden aan patiënten. Dat blijkt ook uit het boeterapport dat de inspectie heeft opgesteld na het inspectiebezoek op 25 augustus 2021 aan de huisartsen [huisarts A] en [huisarts B]. Daarmee verrichtten de huisartsen werkzaamheden in het hetzelfde marktsegment als zij, aldus Apotheek Heythuysen.

8.1. Op de zitting bij de Afdeling heeft Apotheek Heythuysen deze grond ten aanzien van de Huisartsengroepspraktijk Stramproy-Ell ingetrokken, omdat de inspectie bij die praktijk geen overtreding van [artikel 61 van de Gmw](#) heeft geconstateerd.

Zoals onder 5 is overwogen, hebben de huisartsen [huisarts A] en [huisarts B] na het besluit van 20 april 2021, alsnog een boete gekregen voor overtreding van [artikel 61 van de Gmw](#). Ook is de voorraad ongeëtiketteerde geneesmiddelen verwijderd of vernietigd en is de tekst op de website aangepast. Op de zitting bij de Afdeling heeft Apotheek Heythuysen desgevraagd te kennen gegeven dat er in dit geval geen noodzaak bestaat tot verdere handhaving jegens de huisartsen [huisarts A] en [huisarts B] voor overtreding van [artikel 61 van de Gmw](#). De Afdeling is van oordeel dat Apotheek Heythuysen daarom ook ten aanzien van deze huisartsen geen belang heeft bij een rechterlijk oordeel over de in bezwaar gehandhaafde afwijzing van het handhavingsverzoek, voor zover dat ziet op [artikel 61 van de Gmw](#).

Artikel 11 van het Besluit Gmw: relativiteitsvereiste

9. Apotheek Heythuysen betoogt dat artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) mede ziet op de onderlinge concurrentieverhoudingen en/of eerlijke mededinging, zodat de rechtbank haar ten onrechte het relativiteitsvereiste heeft tegengeworpen. In ieder geval kan niet worden volgehouden dat artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) ‘kennelijk’ niet strekt ter bescherming van haar concurrentiebelangen. Apotheek Heythuysen wijst in dat verband op de [conclusie van advocaat-generaal mr. J. Spier van 25 april 2008 \(ECLI:NL:PHR:2008:BC1235\)](#) en op de totstandkomingsgeschiedenis van die bepaling, waarin volgens haar wordt gewezen op de onderlinge concurrentie en het verbod op financiële bevoordeling. Zij doet verder een beroep op de correctie op het relativiteitsvereiste via het gelijkheidsbeginsel, omdat de huisartsenpraktijken in samenwerking met APPO handelingen verrichten die zij niet mag verrichten.

9.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de [Wet aanpassing bestuursprocesrecht \(Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20\)](#) blijkt dat de wetgever met [artikel 8:69a van de Awb](#) de eis heeft willen stellen dat er een verband is

tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

In de uitspraak van 16 maart 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:732](#)) heeft de Afdeling een correctie op de toepassing van [artikel 8:69a van de Awb](#) aanvaard. Die correctie houdt in dat de schending van een norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden.

9.2. Artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) verbiedt huisartsen en apothekers om met elkaar rechtstreeks of indirect een overeenkomst of een andere vorm van samenwerking aan te gaan die tot gevolg heeft of kan hebben dat het aan patiënten ter hand stellen van geneesmiddelen die uitsluitend op recept ter hand mogen worden gesteld, wordt beïnvloed door andere overwegingen dan die van een goede geneesmiddelenvoorziening. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat deze bepaling kennelijk strekt ter bevordering van een goede gezondheidszorg en niet ter bescherming van de concurrentiebelangen van Apotheek Heythuysen. Dat volgt niet alleen uit de bewoordingen van die bepaling, maar ook uit de totstandkomingsgeschiedenis daarvan.

9.3. Het Besluit [Gmw](#) is op 1 juli 2007 in werking getreden ([Stb. 2007, 128](#)). In de Nota van toelichting bij dat besluit heeft de minister over artikel 11 het volgende vermeld:

"Het onderhavige besluit is in hoofdzaak de opvolger van het [Besluit uitoefening artsenijsbereidkunst \(BUA\)](#), dat berust op de [Wet op de Geneesmiddelenvoorziening](#).

[...] [Artikel 18 BUA](#) komt naar zijn strekking terug in artikel 11 van het onderhavige besluit.

[...] Artikel 11. Zoals in het algemene deel van de toelichting is aangegeven, is er in de praktijk sprake van belangenverstrengeling, vaak van financiële aard, tussen voorschrijvers en apothekhoudenden en tussen voorschrijvers onderling. Daardoor kan een goede geneesmiddelenzorg in het gedrang komen. Het onderhavige artikel beoogt dit te voorkomen; het verbiedt deze categorieën van beroepsbeoefenaren samenwerkingsrelaties aan te gaan die tot gevolg hebben of kunnen hebben dat het ter hand stellen van op recept voorgeschreven geneesmiddelen aan patiënten wordt beïnvloed door andere motieven dan die van een goede geneesmiddelenvoorziening. Een goede geneesmiddelenvoorziening ziet op de kwaliteit van het voorschrijven en het ter hand stellen alsmede op betaalbaarheid van en toegankelijkheid tot geneesmiddelenzorg. Dit wordt aangeduid als rationalisering van de geneesmiddelenzorg. Indien samenwerkingsverbanden tussen de hiervoor genoemde categorieën van beroepsbeoefenaren invloeden hebben of kunnen hebben die geen verband houden met een goede geneesmiddelenvoorziening, zoals bijvoorbeeld het verwerven van op geld waardeerbare voordelen, zijn deze verbanden verboden."

9.4. De Afdeling volgt evenals de rechtbank het standpunt van de minister dat uit de tekst van artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) uitdrukkelijk volgt dat het te beschermen belang de goede geneesmiddelenvoorziening is. Uit de Nota van toelichting blijkt dat de goede geneesmiddelenvoorziening ziet op de kwaliteit van het voorschrijven en het ter hand stellen van geneesmiddelen alsmede de betaalbaarheid van en toegankelijkheid tot geneesmiddelenzorg. Alleen afspraken die de goede geneesmiddelenvoorziening kunnen schaden, zijn op grond van artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) niet toegestaan. Samenwerking tussen huisartsen en apothekers die wel in het belang is van de patiënt, maar nadelig kan zijn voor een concurrent, valt buiten het verbod. Hieruit volgt dat artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) niet strekt tot het voorkomen van oneerlijke concurrentie.

9.5. De door Apotheek Heythuysen genoemde conclusie van advocaat-generaal Spier uit 2008 leidt niet tot een ander oordeel. Daarbij is van belang dat die conclusie gaat over [artikel 18 van het BUA](#). Die bepaling luidde als volgt: "Het is de apotheker en de apotheekhoudende arts verboden met een arts, een tandarts of een verloskundige, rechtstreeks of zijdelings, enige overeenkomst hoe ook genaamd, betreffende het leveren van geneesmiddelen aan derden aan te gaan."

De minister heeft zich met juistheid op het standpunt gesteld dat op grond van [artikel 18 van het BUA](#) een absoluut verbod gold om rechtstreeks of zijdelings een overeenkomst aan te gaan over het leveren van geneesmiddelen, ongeacht of die overeenkomst de goede geneesmiddelenvoorziening kon schaden of daaraan bijdroeg. Verder waren, zoals ook advocaat-generaal Spier opmerkte, in de wetsgeschiedenis van [artikel 18 van het BUA](#) sterke aanknopingspunten te vinden dat die bepaling naast de volksgezondheid ook concurrentiebelangen beoogde te beschermen. Die aanknopingspunten ontbreken in de tekst van en de toelichting op artikel 11 van het Besluit [Gmw](#), waarin alleen wordt gesproken over het belang van de goede geneesmiddelenvoorziening en niet elke vorm van samenwerking tussen huisartsen en apothekers is uitgesloten.

9.6. Ten slotte bestaat er in dit geval geen aanleiding een correctie op het relativiteitsbeginsel toe te passen. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat zowel Apotheek Heythuysen als APPO niet mogen handelen in strijd met artikel 11 van het Besluit [Gmw](#). Apotheek Heythuysen heeft niet aangevoerd dat sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen die duidt op willekeur in de handhavingspraktijk van de minister.

9.7. De conclusie is dat artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) niet strekt tot bescherming van het belang waarin Apotheek Heythuysen dreigt te worden geschaad (concurrentiebelang), zodat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een beroep van Apotheek Heythuysen op artikel 11 van het Besluit [Gmw](#).

Het betoog slaagt niet. De Afdeling komt daarom niet toe aan de vraag of artikel 11 van het Besluit [Gmw](#) is overtreden door APPO en de twee huisartsenpraktijken.

Eindoordeel

10. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

11. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Inleiding

Een apotheek verzocht de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (de minister) om handhavend op te treden tegen enkele huisartsen en een andere apotheek. De minister wees dit verzoek af. Belangrijkste vraag die hier speelt is of een concurrerende apotheek via art. 11 Besluit Geneesmiddelenwet (Besluit Gnw) handhaving kan afdwingen ten opzichte van een samenwerking van een huisartsenpraktijk en apotheek, omdat de verzoeker concurrentie ondervindt van de

samenwerkende partijen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) beantwoordt deze vraag ontkennend: art. 11 Besluit Gnw beschermt de goede geneesmiddelenvoorziening, niet een concurrentiebelang. De Afdeling sluit in dit hoger beroep aan bij de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant, die oordeelde dat de minister het handhavingsverzoek terecht had afgewezen. ¹ Moss behandelt de uitspraak en het feitencomplex in zijn noot ([«JGR» 2024/10](#)) al uitvoerig. Enige herhaling ten opzichte van deze lezenswaardige noot viel daarom niet uit te sluiten, nu de Afdeling aansluit bij het oordeel in eerste aanleg.

Feiten

Apotheek APPO Heythuysen (APPO) exploiteert apotheekservicepunten (ook wel: uitdeelposten) binnen een aantal huisartsenpraktijken. Apotheek Heythuysen stelde dat daar ongeëtiketteerde geneesmiddelen op voorraad waren en door huisartsen ter hand werden gesteld, in strijd met art. 61 Gnw. Apotheek Heythuysen leidde dit af uit de tekst van de website van de huisartsenpraktijken, die overigens later is aangepast. Daarnaast vond Apotheek Heythuysen dat de financiële vergoedingen van APPO aan de huisartsenpraktijken een schending opleveren van art. 11 Besluit Gnw. De minister wees het verzoek tot handhaving af. Later legde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (de Inspectie) aan twee van de huisartsen alsnog een boete op wegens de eerdere onbevoegde terhandstelling van geneesmiddelen zonder etiket. Dat verandert echter niets aan de beoordeling van het handhavingsverzoek en het hoger beroep dat na afwijzing van het verzoek werd ingesteld.

Uitspraak

In deze kwestie was er discussie over de vraag in hoeverre Apotheek Heythuysen aan te merken was als belanghebbende. Bij het handhavingsverzoek op grond van art. 61 Gnw oordeelde de rechtbank dat de minister terecht had besloten dat Apotheek Heythuysen daarbij geen belanghebbende was, omdat de huisartsen in een ander marktsegment opereerden dan deze apotheek. In hoger beroep stond dit ter discussie, maar omdat de huisartsen inmiddels een boete hadden gekregen van de Inspectie en hadden toegezegd de voorraad ongeëtiketteerde geneesmiddelen te verwijderen en de tekst op hun website aan te passen, vindt de Afdeling dat Apotheek Heythuysen geen belang meer had bij een rechterlijk oordeel over de vraag of Apotheek Heythuysen als belanghebbende aan te merken was.

Met betrekking tot het handhavingsverzoek ex art. 11 Besluit Gnw oordeelt de Afdeling dat deze bepaling niet strekt tot bescherming van het concurrentiebelang van Apotheek Heythuysen. In lijn met het oordeel van de rechtbank oordeelt de Afdeling daarom dat het relativiteitsvereiste uit art. 8:69a Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de weg staat aan een beroep van Apotheek Heythuysen op art. 11 Besluit Gnw. Art. 11 Besluit Gnw is namelijk bedoeld om de goede geneesmiddelenvoorziening te beschermen en niet het bedrijfsbelang van andere apotheken.

Juridisch kader

Art. 61 Gnw:

‘1. Onverminderd hetgeen elders in deze wet is bepaald, is het eenieder verboden UR-geneesmiddelen of UA-geneesmiddelen te koop aan te bieden, te verkopen of ter hand te stellen, met uitzondering van:

- a. apothekers die hun beroep in een apotheek uitoefenen;
- b. huisartsen die in het bezit zijn van een vergunning als bedoeld in het tiende of elfde lid;

c. daartoe bij ministeriële regeling aangewezen personen en instanties in de in de regeling bedoelde omstandigheden.'

Art. 11 Besluit Gnw:

'Het is voorschrijvers en apothekhoudenden verboden met elkaar rechtstreeks of indirect een overeenkomst of een andere vorm van samenwerking aan te gaan die tot gevolg heeft of kan hebben dat het ter hand stellen van UR-geneesmiddelen aan patiënten door andere overwegingen dan die van een goede geneesmiddelenvoorziening wordt beïnvloed. Voorts is het voorschrijvers verboden onderling een overeenkomst of een andere vorm van samenwerking als bedoeld in de eerste volzin aan te gaan.'

Art. 8:69a Awb:

'De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.'

Analyse

Nadere duiding van 'geëtiketteerde geneesmiddelen' en 'dokterstas'

Voor een goed begrip van deze casus lichten we graag de termen 'geëtiketteerde geneesmiddelen' en 'dokterstas' toe. Opvallend – en ook enigszins verwarrend – is namelijk dat deze terminologie niet in de Gnw wordt gebruikt. Uit art. 61 lid 1 jo. art. 1 lid 1 onder II Gnw volgt het verbod voor eenieder om ongeëtiketteerde geneesmiddelen te koop aan te bieden, te verkopen of ter hand te stellen. Bij ongeëtiketteerde geneesmiddelen gaat het dus om middelen waarbij op de verpakking een etiket met een patiëntnaam ontbreekt, waaruit dus blijkt voor welke specifieke patiënt die medicatie is bestemd. Het verbod ziet verder op het te koop aanbieden, verkopen of ter hand stellen (niet op het uitsluitend *bewaren* van ongeëtiketteerde middelen, zie de noot van Moss). ² Er is een uitzondering op dit verbod voor apothekers die hun beroep in een apotheek uitoefenen, apothekhoudend huisartsen en de personen genoemd in art. 6.6 Regeling Gnw.

Verdere (wettelijke) uitzondering is de zogenoemde 'dokterstas' waarop art. 61 lid 8 Gnw van toepassing is. De in dit artikel bedoelde beroepsbeoefenaren (uit art. 1 lid 1 onder II en lid 3 Gnw), waaronder huisartsen, kunnen aan een apotheek een verzoek doen om bepaalde geneesmiddelen, die nog niet zijn bestemd voor een specifieke patiënt (en dus ongeëtiketteerd zijn), ter hand gesteld te krijgen en in de 'dokterstas' te bewaren om deze vervolgens in bepaalde noodgevallen te kunnen toedienen aan een patiënt. In het schriftelijke verzoek moet de verzoeker zijn naam, adres en hoedanigheid opnemen, evenals de naam en hoeveelheid van het geneesmiddel waarvoor hij of zij terhandstelling verzoekt. In de praktijk hanteert de Inspectie bepaalde lijsten/handreikingen, waaruit volgt welke geneesmiddelen in welke hoeveelheid in de dokterstas aanwezig mogen zijn. ³

Terhandstelling van ongeëtiketteerde geneesmiddelen door de huisartsen

Een deel van de bezwaren van Apotheek Heythuysen had betrekking op de omstandigheid dat de huisartsen ongeëtiketteerde geneesmiddelen op voorraad zouden hebben, die zij vervolgens zelf ter hand stelden aan hun patiënten. Let hierbij op het verschil tussen toediening en terhandstelling: bij de toediening gebruikt de arts middelen uit zijn dokterstas die hij tijdens de behandeling toedient uit zijn werkvoorraad. Bij terhandstelling gaat het om voortzetting van dat gebruik door de patiënt, waarbij het geneesmiddel aan die patiënt wordt verstrekt, hetgeen dus conform art. 61 lid 1 Gnw in beginsel moet geschieden door de apotheker.

Naar aanleiding van het handhavingsverzoek van Apotheek Heythuysen had de Inspectie inmiddels onderzoek verricht en een boete opgelegd voor onbevoegde terhandstelling in een eerdere periode. De huisartsen hebben daarop de ongeëtiketteerde voorraad verwijderd en de informatie op hun website aangepast. Afgezien van de vraag of het concurrentiebelang van Apotheek Heythuysen reden zou mogen zijn tot een handhavingsverzoek, was er daarmee voor Apotheek Heythuysen geen belang meer bij handhaving op dit punt, zo vindt de Afdeling. De huisartsen waren immers al op de vingers getikt en er was ook geen zorginhoudelijk risico meer. Wij kunnen deze redenering van de Afdeling goed volgen.

Samenwerking tussen voorschrijvers en apotheekhoudenden

Het belang van deze uitspraak is in onze visie met name gelegen in de uitleg die de Afdeling daarin geeft over de reikwijdte van art. 11 Besluit Gnw. Uit dit artikel volgt een verbod voor voorschrijvers en apotheekhoudenden om met elkaar afspraken te maken die tot gevolg hebben of kunnen hebben dat het ter hand stellen van geneesmiddelen wordt beïnvloed door andere overwegingen dan de goede geneesmiddelenvoorziening. Vergelijk bijvoorbeeld een soortgelijke regel voor de hulpmiddelenzorg: een zorgaanbieder mag slechts onder strikte voorwaarden gunsten aannemen van de leverancier of fabrikant van medische hulpmiddelen, zo volgt uit art. 6 Wet medische hulpmiddelen. Deze regel is geschreven om te voorkomen dat zorgaanbieders in de verleiding zouden komen om te kiezen voor de leverancier die bijvoorbeeld hun studiereis betaalt, of op andere wijze sponsort. Over gunstbetoon krijgen we in onze praktijk regelmatig vragen, zeker uit de mondzorg. Een tandarts moet kiezen voor de tandtechniek die het beste is voor zijn patiënt, zonder dat er daarbij andere overwegingen meespelen, gerelateerd aan de portemonnee van de tandarts.

Uit de toelichting bij art. 11 Besluit Gnw volgt dat het bij die beïnvloeding met name zal gaan om belangenverstremming van financiële aard, dus het verwerven van op geld waardeerbare voordelen. ⁴ Voorganger van deze bepaling is art. 18 Besluit uitoefening artseneerbereidkunst (BUA). Art. 18 BUA kende nog een absoluut verbod om een samenwerking aan te gaan met andere beroepsbeoefenaren met betrekking tot de geneesmiddelenvoorziening. ⁵ De geschiedenis van het Besluit Gnw laat zien dat de wetgever in dat opzicht in 2007 een andere koers heeft gekozen. Continuering van de *strekking* van het eerdere verbod achtte de wetgever van belang, maar een *absoluut* verbod niet meer. Wat ons betreft is dit een logische keuze van de wetgever geweest die nog steeds (en juist) past in de huidige tijdsgeest, waarin samenwerking in de zorg feitelijk niet meer weg te denken is.

Of van de in het huidige art. 11 Besluit Gnw bedoelde beïnvloeding sprake is, leidt niet zelden tot discussie. Lisman bespreekt in zijn interessante noot onder [«JGR» 2012/10](#) de nodige voorbeelden van gevallen waarin die discussie aan de orde was. ⁶ Hoe pakte de vermeende beïnvloeding in deze casus uit? Kennelijk stelde de apotheek (APPO) een apothekersassistent ter beschikking die – zo stelde Apotheek Heythuysen althans – gratis of tegen een voordelig tarief werkzaam was in de praktijk van de huisartsen. Apotheek Heythuysen voerde verder aan dat zij eraan twijfelde of de huur, die APPO aan de huisartsen betaalde om de uitdeelposten te mogen exploiteren in de huisartsenpraktijken, wel marktconform was; ofwel deze huur was te laag, waarmee de huisartsen dus werden bevoordeeld. Wat ons betreft kunnen dit inderdaad aanknopingspunten zijn voor de (financiële) belangenverstremming als bedoeld in art. 11 Besluit Gnw. Volgens de minister waren er echter geen afspraken gemaakt over het gebruik en de inzet van de assistent. Qua schriftelijke afspraken zou er slechts een huurovereenkomst met een onkostenvergoeding zijn. De minister gaat niet in op de hoogte van de huur, maar concludeert wel dat er geen sprake is van een belangenverstremming. ⁷

Apotheek Heythuysen stelde dat zij werd geschaad in haar concurrentiepositie, als gevolg van de afspraken tussen APPO en de huisartsen, die volgens haar dus in strijd waren met art. 11 Besluit Gnw. De Afdeling kijkt hier echter zeer principieel naar: art. 11 beoogt niet de onderneming van apotheken te beschermen tegen concurrerende apotheken en het voorkomen van (oneerlijke) concurrentie, maar heeft nadrukkelijk uitsluitend betrekking op het waarborgen van een goede

geneesmiddelenvoorziening en daarmee dus de kwaliteit van de patiëntenzorg. Daarmee is het doel van de bepaling nadrukkelijk zorginhoudelijk. Dat doel wordt niet anders wanneer een concurrent feitelijk nadeel ondervindt van een samenwerking, die in de kern is ingegeven door organisatorische of praktische overwegingen. De Afdeling benadrukt dat samenwerkingsrelaties tussen voorschrijvers en apothekhoudenden niet per definitie verboden zijn. Als een dergelijke samenwerking in het belang is van de patiënt, dan is deze toegestaan. Oftewel: het toetsingskader om te bepalen of een samenwerking een schending van art. 11 Besluit Gnw oplevert, is of de samenwerking ertoe kan leiden dat het voorschrijven en het ter hand stellen van geneesmiddelen mede wordt bepaald door andere motieven dan het patiëntenbelang, bijvoorbeeld financiële prikkels die het voorschrijfgedrag beïnvloeden.

Deze uitleg brengt de Afdeling tot de kern van de uitspraak: het relativiteitsvereiste van art. 8:69a Awb staat eraan in de weg dat een apotheek om handhaving van een bepaling uit de Gnw kan verzoeken, indien de norm daarvan niet strekt tot bescherming van haar belang (in dit geval het concurrentiebelang). De Afdeling wijst bovendien expliciet op het onderscheid met het vroegere art. 18 BUA; de wetgever heeft goede redenen gehad om afscheid te nemen van dat absolute verbod.

Waar samenwerking tussen verschillende beroepsbeoefenaren voorheen nogal eens verboden was, zien we nu een trend in de zorg dat het uitgangspunt steeds meer is dat er veel kan en mag, zolang – en dat is uiteraard een heel belangrijke maatstaf – de samenwerking maar in het belang is van goede patiëntenzorg. Zo zagen we in de afgelopen jaren ook de nodige bewegingen in het mededingingsrecht. De Autoriteit Consument & Markt zette de deur meer open voor samenwerking, door aan te geven dat er op het gebied van samenwerking in de zorg meer kan dan soms wordt gedacht. Belangrijkste voorwaarde is dat het expliciete doel van de samenwerking moet zijn om betere zorg voor de patiënt te realiseren. ⁸ In de huidige tijd, waarin de zorg onder druk staat, vinden wij het positief dat het patiëntenbelang vooropstaat en dat er vooral gekeken wordt naar wat wel mag in plaats van wat niet kan.

Een relevante uitspraak voor de praktijk dus. Voor apotheken die zich willen verzetten tegen uitdeelposten, dokterstasconstructies of andere vormen van samenwerking tussen artsen en collega-apothekers, biedt art. 11 Besluit Gnw slechts een ingang wanneer aannemelijk kan worden gemaakt dat de samenwerking daadwerkelijk afbreuk doet aan de goede geneesmiddelenvoorziening. Dat vereist een deugdelijke inhoudelijke onderbouwing met betrekking tot bijvoorbeeld patiëntveiligheid, farmaceutische zorgkwaliteit, therapietrouw, bewaring van geneesmiddelen of de beïnvloeding van het voorschrijfgedrag. Best complex dus, om dit als derde aannemelijk te maken. Op de achtergrond zouden dan wellicht nog concurrerende belangen een rol kunnen spelen, maar het enkele feit dat een samenwerking de marktpositie van een apotheek aantast, vormt geen schending van art. 11 Besluit Gnw en kan dus in beginsel niet tot handhaving door de minister leiden. ⁹

Andere wegen bewandelen?

De Afdeling bevestigt in deze uitspraak het zorginhoudelijke karakter van art. 11 Besluit Gnw en onderstreept de beperkte rol van het bestuursrecht in concurrentiegeschillen binnen de farmaceutische zorg. Voor wie dergelijke geschillen ter beoordeling wil voorleggen, is het zinvol om daarvoor de weg van het verbintenissenrecht te bewandelen, of te bekijken of het mededingingsrecht hiertoe aanknopingspunten biedt. Interessant is in dit verband de *Boxmeer*-casus, vaak aangeduid als de ‘*Sofa*-zaak’. In 2006, dus nog vóór de invoering van het nieuwe art. 11 Besluit Gnw als vervanger van art. 18 BUA, oordeelde het hof ’s-Hertogenbosch in deze kwestie dat huisartsen hun belang in een commanditaire vennootschap, die een apotheek exploiteerde, moesten beëindigen. De Hoge Raad liet dit oordeel in stand. ¹⁰ Hoewel door het hof vooropgesteld werd dat het patiëntenbelang leidend was voor zijn oordeel, speelde daarin alsnog mee dat de belangenverstremgeling die uit de constructie voortvloeide onrechtmatig was tegenover een concurrerende apotheek. De belangenverstremgeling kon immers een onevenredig gunstige, en daarmee niet acceptabele en bevoorrechte,

concurrentiepositie voor de Sofa-apotheek met zich meebrengen. De onrechtmatigheid zat daarbij in het door Sofa bewust gebruik maken van deze positie, wat strijd opleverde met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt ex art. 6:162 lid 2 BW. ¹¹ Daarmee werd destijds dus nog aangenomen dat dergelijke samenwerkingen niet alleen een risico vormden voor de geneesmiddelenvoorziening, maar – onder bepaalde voorwaarden – ook onrechtmatig zouden kunnen zijn ten opzichte van concurrenten. We vragen ons overigens wel af hoe een civiele rechter nu zou kijken naar de *Boxmeer*-casus, kijkend naar de achtergrond van art. 11 Besluit Gnw, waarin niet langer een absoluut verbod op het aangaan van samenwerkingen is opgenomen.

mw. mr. J.P.W. Geven

Advocaat, Van Iersel Luchtman Advocaten, Breda

mw. mr. C.A. Bach

Advocaat, Van Iersel Luchtman Advocaten, Breda

Voetnoten

- 1). Rb. Zeeland-West-Brabant 4 augustus 2023, [ECLI:NL:RBZWB:2023:5476](#), «JGR» 2024/10, m.nt. Moss.
- 2). Rb. Zeeland-West-Brabant 4 augustus 2023, [ECLI:NL:RBZWB:2023:5476](#), «JGR» 2024/10, m.nt. Moss.
- 3). Moss, in: *Tekst & Commentaar Gezondheidsrecht*, commentaar op art. 61 Gnw, Deventer: Wolters Kluwer 2025; en ABRvS 23 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3397](#), r.o. 5.
- 4). Nota van toelichting bij Besluit Geneesmiddelenwet (*Stb.* 2007, 128), toelichting op art. 11.
- 5). Tekst art. 18 BUA (oud): ‘Het is de apotheker en de apotheekhoudende arts verboden met een arts, een tandarts of een verloskundige, rechtstreeks of zijdelings, enige overeenkomst hoe ook genaamd, betreffende het leveren van geneesmiddelen aan derden aan te gaan.’
- 6). Rb. ’s-Gravenhage 27 april 2012, [ECLI:NL:RBSGR:2012:BW4283](#), «JGR» 2012/10, m.nt. Lisman.
- 7). Rb. Zeeland-West-Brabant 4 augustus 2023, [ECLI:NL:RBZWB:2023:5476](#), r.o. 6.1 en 6.2.
- 8). B. Broers (directeur Zorg, Autoriteit Consument & Markt), ‘Speech: Samenwerken in de regio, de Mededingingswet en de rol van de ACM’, 30 maart 2023, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/speech-samenwerken-de-regio-de-mededingingswet-en-de-rol-van-de-acm>.
- 9). Nota van toelichting bij Besluit Geneesmiddelenwet (*Stb.* 2007, 128), toelichting op art. 11.
- 10). Zie voor de eerste aanleg Rb. Breda 18 juni 2006, [ECLI:NL:RBBRE:2004:AP3605](#), «JGR» 2004/57, m.nt. De Best, voor het hoger beroep Hof ’s-Hertogenbosch 11 april 2006, [ECLI:NL:GHSHE:2006:AW0703](#), «JGR» 2006/33, m.nt. De Best en voor de cassatieprocedure HR 25 april 2008, [ECLI:NL:HR:2008:BC1235](#), «JGR» 2008/14, m.nt. Lisman.
- 11). Hof ’s-Hertogenbosch 11 april 2006, [ECLI:NL:GHSHE:2006:AW0703](#), r.o. 4.8.7, «JGR» 2006/33, m.nt. De Best.