

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.019 van 22 november 2018
in de zaak A. 221.052/VII-39.868.**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Rika Heijse
 kantoor houdend te 9052 Gent
 Dorpsstraat 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de VLAAMSE GEMEENSCHAP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 december 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 17 oktober 2016 van de Administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid om de verlenging van de erkenning voor de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker niet toe te kennen aan [verzoekster]”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Jozef Stevens heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 november 2018.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rika Heijse, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Veerle Huysman, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jozef Stevens 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. Bij besluit van 17 november 2006 wordt verzoekster het recht verleend de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker te dragen gedurende een periode van vijf jaar, met ingang van 9 oktober 2006.

Bij besluit van 17 oktober 2011 wordt dit recht opnieuw aan verzoekster voor een periode van vijf jaar verleend, met ingang van 9 oktober 2011.

3.2. Vanaf 1 januari 2011 heeft verzoekster haar activiteit als ziekenhuisapotheker onderbroken.

3.3. Zij dient op 5 april 2016 een aanvraag in voor een tweede verlenging van de erkenning als ziekenhuisapotheker.

3.4. Het Agentschap Zorg & Gezondheid (hierna: Agentschap) deelt mee dat de erkenningscommissie Ziekenhuisapothekers de aanvraag niet gunstig adviseert aangezien verzoekster de voorbije vijf jaar niet actief is geweest als ziekenhuisapotheker. Daarbij wordt verwezen naar artikel 16 van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 tot vaststelling van de erkenningscriteria voor de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker (hierna: ministerieel besluit van 22 oktober 2012). Op grond van deze bepaling mag een aanvrager, om een verlenging van de volledige erkenning te krijgen, gedurende de voorgaande vijf jaar zijn activiteiten als ziekenhuisapotheker maximaal twee jaar hebben onderbroken. Het Agentschap deelt het voornemen mee om de aanvraag tot verlenging te weigeren.

3.5. Tegen dit voornemen dient verzoekster bezwaar in.

3.6. Op 17 oktober 2016 deelt het Agentschap mee de gevraagde verlenging van de erkenning voor de bijzondere beroepstitel niet toe te kennen.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van verzoekster

4. In het eerste middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 33, tweede lid, 37 en 108 van de Grondwet, het zorgvuldigheidsbeginsel,

de materiële motiveringsplicht en het wettigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij wijst erop dat het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 genomen is in uitvoering van artikel 35sexies van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van gezondheidsberoepen (hierna: koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967). Deze bepaling delegeert de vaststelling van de erkenningscriteria rechtstreeks aan de minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort. Deze rechtstreekse delegatie schendt volgens verzoekster de in het middel aangegeven bepalingen die de Koning uitvoerende verordeningsbevoegdheid toekennen en Hem de discretionaire bevoegdheid verlenen om eventuele verdere delegatie te geven aan een minister. Zij voegt hieraan toe dat afwijkingen van de principiële regeling waarbij de Koning verordenende bevoegdheden delegeert aan een minister, slechts bestaanbaar worden geacht met de grondwettelijke voorschriften voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Aangezien het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 volgens verzoekster onwettig is, zou het met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moeten worden gelaten en zou het bestreden besluit, in de mate dat het steunt op dit onwettig ministerieel besluit, moeten worden vernietigd.

Door het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 niet buiten toepassing te laten, heeft het Agentschap volgens verzoekster onzorgvuldig gehandeld. Doordat het bestreden besluit niet zou gedragen zijn door motieven die in rechte aanvaardbaar zijn, zou de materiële motiveringsplicht zijn geschonden.

5. In haar memorie van antwoord merkt de verwerende partij onder meer op dat het koninklijk besluit nr. 78 werd gecoördineerd bij wet van 10 mei 2015 en dat het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 niet in uitvoering van artikel 35sexies van het koninklijk besluit nr. 78 werd genomen, maar wel van

artikel 88 van die gecoördineerde wet. De Raad van State is onbevoegd om na te gaan of de rechtstreekse delegatie in strijd zou zijn met artikel 33, tweede lid, en artikel 108 van de Grondwet. Aangezien een verzoeker slechts belang heeft bij het opwerpen van een middel wanneer dit zijn situatie in gunstige zin zou kunnen beïnvloeden, zou verzoekster volgens de verwerende partij geen belang hebben bij de ontwikkeling van het middel.

6. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster vooreerst toe dat de coördinatie van artikel 35sexies van het koninklijk besluit nr. 78 tot artikel 88 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 pas op 28 juni 2016 in werking is getreden, na de aanvraag tot verlenging van 5 april 2016, en dat haar situatie moet bekeken worden in het licht van de bepalingen die op het ogenblik van de aanvraag van toepassing waren. Voor zover wordt aangenomen dat artikel 88 van de wet van 10 mei 2015 toch van toepassing zou zijn, gaat het volgens haar om een louter vormelijke coördinatie en blijft de oorspronkelijke kritiek staande dat het koninklijk besluit nr. 78 ook kracht van wet heeft. Voorts zou het er niet om gaan de onderlinge verenigbaarheid van twee wetten te onderzoeken, maar zou enkel de niet-toepassing van het ministerieel besluit worden gevraagd omdat het de basisregels van delegatie zoals vastgelegd in de Grondwet zou miskennen. Tenslotte is het volgens verzoekster niet de Koning die met zijn uitvoerende verordenende bevoegdheid de delegatie van artikel 35sexies heeft ingevoerd, maar wel de wetgever. De grove nalatigheid die leidt tot de ongeldigheid van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 en tot het feit dat dit besluit als onbestaande moet worden beschouwd, schuilt volgens verzoekster in het feit dat de wetgever “de eigen verordenende en delegatiebevoegdheid van de Koning niet mag betreden”.

7. In haar laatste memorie voegt verzoekster nog toe dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies nr. 51.987/2 van 26 september 2012 haar onderzoek heeft beperkt tot de drie aspecten vermeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat het aspect van de wettigheid van de delegatieregeling die voortvloeit uit artikel 35sexies van

het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 door de afdeling wetgeving niet is onderzocht, en dat de afdeling bestuursrechtspraak die schending van de delegatieregels wel nog kan onderzoeken en vaststellen.

Beoordeling

8. Artikel 35sexies, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen bepaalt:

“De erkenning bepaald in artikel 35quater wordt toegekend overeenkomstig de door de Koning vastgestelde procedure en voor zover is voldaan aan de erkenningscriteria die zijn vastgesteld door de Minister tot wiens bevoegdheden de Volksgezondheid behoort, op advies, wanneer zij bestaan, van de Raden waaraan deze bevoegdheid is toegewezen”.

Het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 tot vaststelling van de erkenningscriteria voor de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker, waarvan artikel 16 is toegepast door de verwerende partij - bepaalt in de aanhef:

“Gelet op het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, artikel 35sexies, eerste lid”.

Zoals verzoekster vermeldt in haar verzoekschrift, is het eerste lid van artikel 35sexies ingevoegd door de wet van 19 december 1990 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 78. De bevoegdheid tot het vaststellen van de erkenningscriteria is dus toegewezen aan de minister van Volksgezondheid door een wetsbepaling.

Zoals de verwerende partij stelt, is die bepaling opgenomen in artikel 88 van de bij koninklijk besluit van 10 mei 2015 gecoördineerde wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgen.

Verzoekster stelt dat de verwerende partij dit ministerieel besluit buiten toepassing had moeten laten nu het “manifest strijdig is met de hogere rechtsregels, en m.n. met de Grondwet”.

De regel vervat in artikel 159 van de Grondwet geldt in beginsel niet voor het actief bestuur tenzij het gaat om een flagrante, onbetwistbare onwettigheid zodat het besluit als niet bestaande moet worden beschouwd. Dit wordt in het huidige geval echter niet aannemelijk gemaakt.

In tegenstelling tot wat verzoekster beweert heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in advies 51.987/2 van 26 september 2012 niet opgemerkt dat het ontwerp dat het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 is geworden “manifest strijdig met de (bevoegdheidsverdeling in) de Grondwet” of “zo grof onrechtmatig is dat het voor onbestaande moet worden gehouden”, net zomin als die afdeling dat opgemerkt heeft in advies 34.088/3 bij het ontwerp dat het ministerieel besluit van 11 juni 2003 tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker is geworden, opgeheven bij artikel 25 van het voormeld besluit van 22 oktober 2012.

De Raad van State is zonder rechtsmacht om een wet die de betrokken bevoegdheid toekent aan de Minister te toetsen aan de Grondwet.

Het eerste middel is ongegrond.

Tweede middel

Standpunten van de partijen

9. Verzoekster voert in het tweede middel de schending aan van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel bepaald in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het

zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het wettigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Artikel 16 van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 bepaalt dat de ziekenhuisapotheker met een volledige erkenning, om de verlenging van de volledige erkenning te verkrijgen, zijn activiteiten als ziekenhuisapotheker maximaal met twee jaar mag hebben onderbroken gedurende de voorgaande vijf jaar.

Deze bepaling voert volgens verzoekster een gelijke behandeling in tussen de twee verschillende categorieën van bezitters van een volledige erkenning als ziekenhuisapotheker, namelijk de volledig erkenden die gedurende de periode van hun volledige erkenning tijdelijk hun activiteiten als ziekenhuisapotheker staken en degenen die tijdens hun volledige erkenning effectief werkzaam blijven als ziekenhuisapotheker. De genoemde bepaling leidt tot een gelijke behandeling van volgens haar wezenlijk verschillende categorieën zonder dat er een gewettigd doel is, en zonder dat de noodzaak en de proportionaliteit van de maatregel ten opzichte van het doel blijkt.

Deze bepaling voert ook, volgens verzoekster, een ongelijke behandeling in tussen twee gelijke categorieën van bezitters van het diploma inzake de apothekers, met name zij die de erkenning als ziekenhuisapotheker wensen te verkrijgen en zij die reeds volledig erkend zijn en een verlenging van de erkenning wensen. Voor degenen die de erkenning aanvragen volstaat een praktische opleiding onder de vorm van een stage van twee jaar - formule: $3500 \text{ uur} : 8 = 437,5 \text{ dagen}$; à 220 werkdagen/jaar geeft dit 1,98 jaar - terwijl voor degenen die reeds volledige erkenning hebben verkregen, vereist wordt dat zij minstens drie jaar effectief als ziekenhuisapotheker hebben gewerkt en een permanente vorming hebben gevolgd (onder de vorm van 120 accreditatiepunten) om een verlenging van de erkenning te verkrijgen. Voor deze ongelijke behandeling bestaat volgens verzoekster geen objectief criterium van onderscheid,

is er geen gewettigd doel, en blijkt evenmin de noodzaak en de proportionaliteit van de maatregel.

Nu artikel 16 van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 volgens verzoekster strijdig is met het gelijkheidsbeginsel, had het Agentschap dit ministerieel besluit volgens haar buiten toepassing moeten laten. Het Agentschap had minstens een interpretatie en toepassing moeten geven die elk discriminatoir effect uitsluit, en door dit niet te doen zou het zorgvuldigheidsbeginsel zijn geschonden. Het gebrek aan motieven die in rechte aanvaarbaar zijn, vormt volgens verzoekster een schending van de materiële motiveringsplicht.

10. In haar laatste memorie voegt verzoekster in essentie toe dat in het auditorsverslag niet wordt onderzocht of er een redelijke verantwoording is voor de gelijke behandeling van verschillende groepen. Volgens de lezing die verzoekster geeft aan het auditorsverslag, zou hierin worden gesteld “dat degenen die hun activiteit voor meer dan 2 jaar onderbreken gelijk worden behandeld met degenen die hun activiteiten niet onderbreken”, wat haar stelling zou lijken te bevestigen.

Beoordeling

11. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden behandeld. Het gelijkheidsbeginsel belet dat er een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen personen. Dezelfde regels verzetten er zich tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

De door verzoekster gewraakte gelijke behandeling heeft betrekking op enerzijds de erkende ziekenhuisapothekers die hun activiteiten “voor 2 jaar” onderbreken en anderzijds de erkende ziekenhuisapothekers die hun

activiteiten niet onderbreken. De eerste categorie kan geen verlenging krijgen en de tweede wel.

De tweede door verzoekster gewraakte ongelijke behandeling heeft betrekking op enerzijds de bezitters van het diploma van apotheker die de erkenning wensen te verkrijgen, en anderzijds de bezitters van een diploma van apotheker die reeds erkend zijn, maar die een verlenging van die erkenning beogen.

Anders dan verzoekster voorhoudt bevinden beide categorieën apothekers zich in een verschillende situatie, aangezien de eerste groep net afgestudeerd is en geen werkervaring heeft, terwijl de tweede groep wel over werkervaring beschikt, hetgeen wel degelijk een ongelijke behandeling verantwoordt.

In haar laatste memorie argumenteert verzoekster vanuit een verkeerde lezing van het auditorsverslag, aangezien hierin over de ziekenhuisapothekers uitdrukkelijk wordt gesteld “Diegenen die hun activiteit niet onderbreken worden niet gelijk behandeld als degenen die hun activiteit voor meer dan 2 jaar onderbreken [...]”.

Aangezien verzoekster de onwettigheid van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 niet aantoont, is er geen aanleiding om dat besluit op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.

Het tweede middel is niet gegrond.

Derde middel

Standpunt van verzoekster

12. In het derde middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 33, 37 en 108 van de Grondwet, het rechtszekerheidsbeginsel als beginsel van behoorlijke wetgeving, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheids-, het wettigheids-, het rechtszekerheids-, het vertrouwens-, het gelijkheids- en het non-discriminatiebeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Volgens verzoekster is artikel 16 van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 niet voldoende duidelijk en nauwkeurig en dus niet uitvoerbaar. Zij situeert de onduidelijkheid van de voormelde bepaling op het gebied van het aanvangspunt en het eindpunt voor de berekening van de periode van de voorafgaande vijf jaar, van het begrip “ontbreken van activiteiten”, en van de berekeningswijze van de periode van twee jaar onderbreking van de activiteiten. De interpretatie van de erkenningscommissie vormt volgens verzoekster een aanpassing van de reglementaire tekst. Zij vraagt om artikel 16 van het besluit van 22 oktober 2012 op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten. Wegens gebrek aan rechtsgrond voor de bestreden beslissing, zou deze volgens verzoekster moeten worden vernietigd.

13. In haar memorie van wederantwoord voegt verzoekster toe dat de verwerende partij, door in haar memorie van antwoord te verwijzen naar diverse toe te passen interpretatieregels, uitdrukkelijk erkent dat de bewoordingen van de betrokken rechtsregel onvoldoende precies en niet volledig zijn.

Beoordeling

14. De kritiek die verzoekster naar voren brengt is louter theoretisch en heeft geen uitstaans met de concrete gegevens van haar dossier en met het motief van de weigering van de verlenging van de erkenning. Verzoekster heeft op

5 april 2016 een aanvraag tot (tweede) verlenging ingediend en had alsdan sinds 1 januari 2011 haar activiteit als ziekenhuisapotheker onderbroken, zodat de toepassing van artikel 16 van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 voor de hand lag.

Verzoekster toont de onwettigheid van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 niet aan. Er is bijgevolg geen aanleiding om dat besluit op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.

Het derde middel is niet gegrond.

Vierde middel

Standpunt van verzoekster

15. In het vierde middel roept verzoekster opnieuw de schending in van de in het derde middel genoemde beginselen.

Uit het feit dat de opheffing van het ministerieel besluit van 11 juni 2003, door artikel 25 van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012, met toepassing van artikel 26 van hetzelfde besluit in werking treedt op 1 januari 2015, leidt verzoekster af dat het gehele ministerieel besluit van 22 oktober 2012, en ook zijn artikel 16, op die datum in werking treedt.

Zij betoogt in verband met het koninklijk besluit van 22 oktober 2012 tot vaststelling van de procedure voor de erkenning van de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker:

“In de artikelen 46 t.e.m. 50 is een overgangsregeling uitgewerkt waaruit blijkt dat alle rechtsfeiten die zich hebben voorgedaan vóór 1.1.2015 volledig volgens de gelding van het MB van 11 juni 2003 moeten worden behandeld en afgehandeld. Dit blijkt in het bijzonder uit de artikelen 47, 48 en 49 waarbij wordt bepaald dat de rechtspositie (hun rechten en plichten) van de apothekers die vóór 1.1.2015 een bijkomende universitaire opleiding in de

ziekenhuisfarmacie volgen, een bijkomende universitaire opleiding in de ziekenhuisfarmacie hebben voltooid en diegenen die vóór 1.1.2015 een stageplan lopende hebben, volgens de regels van het MB van 11.06.2003 zullen worden onderzocht en behandeld. Alleen heeft het KB nagelaten om ook de toestand te regelen van de reeds volledig erkende ziekenhuisapothekers die hun erkenning wensen te verlengen. Het spreekt voor zich dat elke verlenging van een erkenning die vóór 1.1.2015 is verleend, volgens de oude regels van het MB van 11.06.2003 moet beoordeeld worden. Er kan dus geen rekening worden gehouden met de bepalingen van het MV van 22.10.2012.

Aangezien verzoekster een verlenging vraagt van een volledige erkenning die vóór 1.1.2015 is uitgereikt, is de berekeningswijze van artikel 16 MB 22.12.2012 niet van toepassing op haar aanvraag tot verlenging van de erkenning.

Een andere lezing van dit artikel komt er op neer dat aan de betrokken norm terugwerkende kracht wordt verleend, aangezien de norm toegepast zou worden op feiten en situaties die zijn ontstaan vóór de inwerkingtreding ervan”.

Verzoekster stelt in ondergeschikte orde dat minstens de redenering moet worden aangehouden “dat artikel 16 MB 22.10.2012 slechts van toepassing kan zijn op toestanden die na 1 januari 2015 zijn ontstaan, d.w.z. dat de periode van vijf jaar - waarin men de activiteiten als ziekenhuisapotheker maximaal twee jaar mag hebben onderbroken - slechts gerekend mag worden vanaf het ogenblik van de inwerkingtreding van art. 16 MB 22 oktober 2012, d.i. pas vanaf 1 januari 2015”.

In uiterst ondergeschikte orde voegt zij hieraan toe dat in de hypothese dat het volledige ministerieel besluit van 22 oktober 2012 op 13 december 2012 in werking zou zijn getreden en dat aan artikel 16 van dat besluit “onmiddellijke inwerkingtreding” wordt verleend, het ontbreken van overgangsbepalingen het rechtszekerheids-, vertrouwens- alsook het gelijkheidsbeginsel schendt, in de mate dat dit tot gevolg heeft dat de periode van “de voorgaande vijf jaar” gedurende dewelke de aanvrager zijn activiteiten als ziekenhuisapotheker maximaal twee jaar mag hebben onderbroken, vóór 1 januari 2015 ingaat. Het ontbreken van een overgangsmaatregel zou verzoekster beletten “om op voorhand de rechtsgevolgen van haar handelingen in te schatten”.

Beoordeling

16. Het ministerieel besluit van 22 oktober 2012, met inbegrip van zijn artikel 16, is in werking getreden op 13 december 2012, dit is de tiende dag na publicatie in het Belgisch Staatsblad. Het besluit is vanaf die datum van toepassing en is niet, zoals verzoekster stelt, in werking getreden op 1 januari 2015. De verwijzing door verzoekster naar de artikelen 46 tot en met 50 van het koninklijk besluit van 22 oktober 2012 dat de procedure voor de erkenning van de ziekenhuisapotheker wijzigde, doet niet ter zake aangezien, zoals de verwerende partij terecht stelt, die bepalingen geen betrekking hebben op erkende ziekenhuisapothekers die een verlenging van de erkenning aanvragen.

Het ministerieel besluit van 11 juni 2003 is door artikel 26 van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 opgeheven op 1 januari 2015. Dat besluit van 11 juni 2003 bevat geen regeling zoals in artikel 16 van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 zodat er ter zake geen tegenstrijdigheden bestaan.

Artikel 16 van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 is van toepassing op aanvragen tot verlenging ingediend vanaf 13 december 2012, en dus op de aanvraag van 5 april 2016 van verzoekster. Verzoekster heeft haar activiteit als ziekenhuisapotheker met ingang van 1 januari 2011 onderbroken en die onderbreking was op de datum van haar aanvraag nog steeds een feit. Bij de aanvraag had verzoekster haar activiteit, gerekend vanaf 13 december 2012, voor meer dan twee jaar onderbroken, hetgeen niet conform is met de voorwaarde gesteld in voormeld artikel 16.

Verzoekster stelt dat het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 geen overgangsbepalingen bevat. Daargelaten de vraag of dat in deze wel nodig was, is het geen verplichting om in overgangsbepalingen te voorzien.

Het vertrouwensbeginsel is niet geschonden doordat verzoekster een onjuiste inschatting heeft gemaakt van de datum van inwerkingtreding van het

ministerieel besluit van 22 oktober 2012. Als in een besluit geen datum van inwerkingtreding is bepaald, geldt de algemene regel van inwerkingtreding zoals hoger vermeld. Verzoekster kon wel degelijk weten dat de regel van artikel 16 ingang vond op 13 december 2012, zodat zij genoeg tijd had om haar activiteit van ziekenhuisapotheker tijdig te hervatten om te voorkomen dat de voorwaarde van artikel 16 toepassing zou vinden.

Het vierde middel is niet gegrond.

Vijfde middel

Standpunt van verzoekster

17. In het vijfde middel roept verzoekster de schending in van artikel 23 van de Grondwet, en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het wettigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij argumenteert dat te dezen niet blijkt welk gewettigd doel het voorschrift van artikel 16 van het ministerieel besluit van 22 december 2012 nastreeft om te kunnen afwijken van het in artikel 23 van de Grondwet ingeschreven recht op arbeid, noch “in welke mate de eis dat de aanvrager van een verlenging van de erkenning als ziekenhuisapotheker zijn activiteiten als ziekenhuisapotheker maximaal twee jaar mag hebben onderbroken gedurende de vijf jaar voorafgaand aan het verval van erkenning [noodzakelijk is]”. Het voormelde artikel 16 moet volgens haar dan ook, wegens manifeste onwettigheid, terzijde worden geschoven in toepassing van artikel 159 van de Grondwet. Wegens de onwettige rechtsgrond zou de bestreden beslissing moeten worden vernietigd.

Bovendien is de minister bevoegd voor volksgezondheid volgens verzoekster niet bevoegd om deze beperkende maatregel in te voeren, aangezien de wetgever zelf de enige bevoegde instantie is die een beperking op het grondrecht

op arbeid kan invoeren, en er niet blijkt dat de wetgever delegatie heeft gegeven om een beperking krachtens de wet in te voeren.

Ondergeschikt verwijst verzoekster naar het eerste middel om haar stelling te ondersteunen dat een genummerd koninklijk besluit de bevoegdheid om een grondwetbeperkende maatregel in te voeren, niet kan delegeren aan de minister.

Voorts wijst zij erop dat in het verleden jarenlang nooit enige vereiste van maximale tijdelijke onderbreking van de activiteiten als ziekenhuisapotheker heeft gegolden. Zij somt de moeilijkheden op die de ziekenhuisapothekers van wie de erkenning vervallen is zullen ondervinden bij het zoeken naar een nieuwe tewerkstelling als ziekenhuisapotheker.

Uit haar vaststelling dat er niet blijkt welke zeer ernstige dreiging van schending van het openbaar belang of van de openbare veiligheid er zou kunnen zijn die dergelijke “disproportionele maatregel” opdringt, leidt verzoekster af dat de verwerende partij bij de invoering, toepassing en interpretatie van artikel 16 van het ministerieel besluit van 22 december 2012 onzorgvuldig heeft gehandeld, en dat die bepaling overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten, zodat de verwerende partij ten onrechte en zonder rechtsgrond de verlenging van de erkenning als ziekenhuisapotheker aan verzoekster zou hebben geweigerd.

18. In haar laatste memorie verwijst verzoekster nog naar het arrest van de Raad van State nr. 207.257 van 9 september 2010, waaruit volgens haar minstens een impliciete erkenning blijkt van de directe werking van artikel 23 van de Grondwet.

Beoordeling

19. Verzoekster maakt niet aannemelijk dat de huidige restricties die reglementair worden aangebracht aan het uitoefenen van een werkzaamheid in een bepaalde hoedanigheid een inbreuk zouden uitmaken op het wezen van het grondwettelijk recht op arbeid.

In zoverre het middel nogmaals kritiek uitoefent op artikel 16 van het ministerieel besluit van 22 oktober 2012 of op de bevoegdheid tot het nemen van dat ministerieel besluit, kan worden verwezen naar de beoordeling van het eerste middel.

De schending van de in het middel genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt niet aangetoond.

Het vijfde middel is niet gegrond.

VI. Anonimisering

20. Verzoekster vraagt de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

Luidens artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State kan bij de publicatie van de beschikking of van het arrest de identiteit van natuurlijke personen, op uitdrukkelijk verzoek van een natuurlijk persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, worden weggelaten.

De vraag wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig november tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeyts