

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.846 van 14 oktober 2021
in de zaak A. 228.328/VII-40.566**

In zake : 1. de VZW SYNDICAT OPHTALMO-OOGARTSEN
 SYNDICAAT
 2. de BELGISCHE BEROEPSVERENIGING VAN
 OOGHEELKUNDIGEN
 3. Peter VAN BLADEL
 4. Oscar KALLAY
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stefaan Callens
 kantoor houdend te 1040 Brussel
 Tervurenlaan 40
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sébastien Depré en Grégoire Ryelandt
kantoor houdend te 1050 Brussel
Flageyplein 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de ALGEMENE PROFESSIONELE OPTICIENS- EN
OPTOMETRISTENBOND VAN BELGIË (APOOB)
2. de BELGIAN FEDERATION OF OPTOMETRISTS
3. Serge BRUNINX
4. Myrte GORIENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Lia Champoeva en Jens Mosselmans
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpsessesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 juni 2019, strekt tot de
nietigverklaring van “het koninklijk besluit van 27 februari 2019 betreffende het

beroep van orthoptist-optometrist, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 12 april 2019”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De Algemene Professionele Opticiens- en Optometristenbond van België, de Belgian Federation of Optometrists, Serge Bruninx en Myrte Goriens hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 5 september 2019. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2021.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefaan Callens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Grégoire Ryelandt, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Antoine Georis, die *loco* advocaat Jens Mosselmans verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten en regelgevend kader

3.1. Op basis van artikel 23 van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, thans artikel 71 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (hierna: WUG-wet), werd het koninklijk besluit van 24 november 1997 aangenomen betreffende de beroepstitel en de kwalificatievereisten voor de uitoefening van het beroep van orthoptist en houdende vaststelling van de lijst van de technische prestaties en van de lijst van handelingen waarmee de orthoptist door een arts kan worden belast. Het beroep van “orthoptist” werd opgenomen in de lijst van erkende paramedische beroepen bij koninklijk besluit van 2 juli 2009 tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen.

3.2. Het koninklijk besluit van 24 november 1997 werd opgeheven door het koninklijk besluit van 7 juli 2017 met gelijknamig opschrift.

3.3. Op 30 augustus 2016 en 6 september 2016 vraagt de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid het geconsolideerd advies aan de Hoge Raad voor Artsen-specialisten en Huisartsen (HRGSHA), aan de Federale Raad voor paramedische Beroepen (FRPB) en aan de Technische Commissie voor paramedische beroepen (TCPB) omtrent “de opportuniteit van het voorzien van een paramedisch beroep in de optometrie en gebeurlijk de optiek”:

“Ik ben zo vrij u om advies te vragen over gezondheidszorgberoepen die interdisciplinair en complementair een rol kunnen spelen bij oogzorg, met inbegrip van diagnosestelling, therapeutische toepassingen en revalidatie. Voor artsen is de bijzondere beroepstitel geregeld door het Ministerieel besluit van 26 april 1982 tot vaststelling van de bijzondere criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeesters en stagediensten voor de specialiteit van oftalmologie, met opeenvolgende wijzigingen en aanpassingen van het reglementair kader. Ik vraag in het bijzonder aan de Hoge Raad voor Artsen-Specialisten en Huisartsen om zich te buigen over

een aanpassing van de erkenningsvoorwaarden, de te behalen eindtermen en de vereisten voor erkenning als stagedienst en stagemeeester, gezien de omstandigheden waarin het beroep wordt uitgeoefend ingrijpend gewijzigd zijn.

Ik ontvang reeds het advies van de Nationale Raad voor Paramedische Beroepen (2015/02) over de orthoptie en heb de administratie belast met de uitvoering ervan. De finalisatie van het reglementair kader met publicaties in het Belgisch Staatsblad wordt voorzien in het eerste semester van 2017. Inzonderheid wens ik uw raden nu te bevragen over de opportuniteit van het voorzien van een paramedisch beroep in de optometrie en gebeurlijk de optiek. Ik wijs er ook op dat binnen de verplichte ziekteverzekering de opticiens beschouwd wordt als zorgverlener. Het zal dus belangrijk zijn eventuele verschillen in bekwaamheid en opleiding te identificeren, gezien de implicaties voor bevoegdheid. Uw advies dient hierop zeker in te gaan. In omliggende landen en ook in de Angelsaksische landen is de optometrie ontwikkeld als een volwaardig beroep, complementair en in synergie met de arts-oftalmoloog.

In de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen gecoördineerd op 10 mei 2015 wordt het principe van ‘niet-exclusiviteit’ voor wat de voorbehouden handelingen betreft gehanteerd. Dit wil zeggen dat meerdere gezondheidszorgberoepen gemachtigd kunnen zijn (of gemachtigd kunnen worden) om dezelfde handelingen te stellen. Ik waardeer het wanneer men in de adviezen voldoende aandacht besteedt aan de eindtermen en inzonderheid de te verwerven bekwaamheden. Ik verwijs naar mijn eerdere adviesvraag in verband met de WUG, waarin wordt ingegaan op de competenties van de paramedische beroepen met referentie naar het model van de ‘CanMEDS’. De term CanMEDS is een samentrekking van de woorden Canadian Medical Education Directives for Specialists. Daarvan zijn zeven algemene competenties afgeleid.

In bijlage vindt u tevens verschillende visienota’s over oogzorg. Deze nota’s werden door betrokken beroepsverenigingen voorgesteld op de beleidsceel.

We vragen u naast de leden van de verschillende raden ook verschillende stakeholders te betrekken: met name de optometristen, de opticiens en de oftalmologen van beroepsorganisaties evenals academici en vertegenwoordigers van hogescholen die oogzorgberoepsopleidingen aanbieden.

Ik ontvang graag een goed gemotiveerd en geïntegreerd advies over de oogzorgberoepen, waarmee desgevallend tegemoet kan gekomen worden aan de toenemende noden van de bevolking in het domein, evenals de verzuchtingen inzake tijdige toegang en zorg en eventuele verwijzing bij het vaststellen van verdachte afwijkingen. Een belangrijk element in dit kader zijn de taakafspraken die kunnen gemaakt worden tussen onderscheiden beoefenaars met verschillende bekwaamheden”.

3.4. De werkgroep samengesteld uit leden van de Hoge Raad voor Artsen-specialisten en Huisartsen (HRGSHA), de Federale Raad voor

paramedische Beroepen (FRPB) en de Technische Commissie voor paramedische beroepen (TCPB) brengt op 17 mei 2017 een negatief geconsolideerd advies uit:

“Conclusie:

De vraag naar oogzorg neemt toe.

De vraagstelling in het algemeen beoogt de toegankelijkheid tot de oogzorg te verbeteren, en in dit kader te analyseren of het opportuun is om:

1) het beroep van opticien paramedisch te maken:

Hier is het antwoord nee, gezien de opticien voornamelijk een technisch-commerciële functie heeft.

2) om een nieuw paramedisch beroep te creëren met name dit van optometrist

Ook op deze vraag is het antwoord neen. Er is geen meerwaarde in de competenties en beroepsuitoefening t.o.v. het huidig herzien koninklijk besluit orthoptie. Bovendien is opnieuw door de Europese wetgeving het zeer moeilijk om de patiënt te verzekeren van een kwalitatieve zorg gezien de term optometrie erg verschillende competenties dekt.

Dit probleem stelt zich niet bij het beroep van orthoptist omdat dit beroep eenduidig, paramedisch en wereldwijd gelijkaardig omschreven is.

Omwille van al deze argumenten zal de creatie van een nieuw paramedisch beroep in de oogzorg in België geen meerwaarde hebben voor de patiëntenzorg gezien de competenties van de optometrist vervat zijn in deze van de orthoptist, een sedert jaren erkend paramedisch beroep in België. De orthoptist kan geen verkopen doen, strikte scheiding tussen zorg en commercieel belang is noodzakelijk voor de bescherming van de patiënt

Klare en duidelijke communicatie naar de bevolking is noodzakelijk: arts, verpleegkundige, orthoptist en technicus opticien; met deze pijlers binnen de oogzorg weet de patiënt waar naartoe.

Op deze manier is er een goede afbakening van de verschillende hulpverleners in de oogzorg”.

3.5. Met haar advies van 13 juni 2017 bevestigt de Technische Commissie voor paramedische beroepen het geconsolideerd advies van de werkgroep. Met haar advies van 22 juni 2017 bevestigt ook de Federale Raad voor paramedische Beroepen het geconsolideerd advies van de werkgroep. Op 26 juni 2017 maakt ook de Hoge Raad voor Artsen-specialisten en Huisartsen melding van het geconsolideerd advies van de werkgroep en merkt hij op dat hij een positief advies had uitgebracht betreffende het voorzien van één paramedisch beroep optometrist-orthoptist.

3.6. Op 10 juli 2018 maakt de kabinetschef van de minister van Sociale zaken en Volksgezondheid een, wat men noemt, “groene nota” over aan de directeur-generaal voor de Volksgezondheid binnen de FOD Volksgezondheid:

“Ik ontving in goede orde het voornoemd advies met de begeleidende nota en de aanbevelingen van de administratie.

Uit de verschillende adviezen is gebleken dat het domein van de oogzorg zeer complex is en dat de meningen van de stakeholders vaak verdeeld zijn. Voor wat betreft het beroep van opticiens heerst er echter eensgezindheid, er is geen interesse om het beroep te erkennen als paramedisch beroep. Dit beroep blijft dan ook buiten de scope van de gezondheidsberoepen.

De verdeeldheid heeft betrekking op het beroep van optometrist. De FRPB en de TCPB zien geen rol weggelegd voor de optometrist als paramedisch beroep, terwijl de HRASHA positief adviseerde om één paramedisch beroep, namelijk dat van orthoptist-optometrist, te voorzien. De orthoptist-optometrist moet volgens de HRASHA binnen andere contexten dan een oogartsenkabinet kunnen werken. De Raad gaf het voorbeeld van een nuttige rol in de eerstelijnszorg, dit mede door de lange wachttijden voor consultatie bij een oogarts.

De Minister wenst het advies van de HRASHA te volgen. In uw nota met aanbevelingen geeft u de voorkeur aan het erkennen van de optometrie samen met de orthoptie en het bepalen van autonome handelingen voor de orthoptist-optometrist. Dit is tevens de voorkeur van de beleidscel.

In nauw overleg met uw diensten evenals experts in de oogzorg werden de handelingen van de orthoptist-optometrist bepaald en werden de minimale kwalificatiecriteria licht gewijzigd (zie bijlage)

Ik dank u om een koninklijk besluit tot wijziging van het bestaande besluit van 7 juli 2017 betreffende het beroep van orthoptist op te maken (incl. overgangsbepalingen) alsook een wijzigingsbesluit van het koninklijk besluit van 2 juli 2009 tot aanpassing van de lijst van paramedische beroepen (oogzorg i.p.v. orthoptie). Graag voor 15 september 2018”.

3.7. De Inspectie van Financiën en de minister van Begroting hebben geen bezwaren bij de ontwerpbesluiten.

3.8. Op 9 januari 2019 brengt de afdeling wetgeving van de Raad van State advies uit over de ontwerpbesluiten.

3.9. Op 12 april 2019 wordt het koninklijk besluit van 27 februari 2019 betreffende het beroep van orthoptist-optometrist gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 1 bepaalt dat de uitoefening van “oogzorg” een paramedisch beroep is in de zin van artikel 69 van de WUG-wet.

Artikel 2 bepaalt dat dit beroep wordt uitgeoefend onder de beroepstitel “orthoptist-optometrist”.

Artikel 3 bepaalt de kwaliteitsvereisten waaraan de betrokken personen moeten voldoen indien zij een erkenning tot het uitoefenen van het beroep van orthoptist-optometrist wensen te bekomen.

De artikelen 4 en 5 bepalen met de bijlagen 1, 2 en 3 de technische prestaties.

Artikel 6 bepaalt dat het koninklijk besluit van 7 juli 2017 wordt opgeheven met uitzondering van het artikel 7, dat in de volgende overgangsregeling voorziet:

“§ 1. Aan de personen die op de datum van inwerkingtreding van dit besluit erkend zijn voor het beroep van orthoptist wordt ambtshalve een erkenning toegekend voor het beroep van orthoptist-optometrist.

§ 2. De personen die uiterlijk voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit een opleiding tot orthoptist hebben aangevat, zoals beschreven in artikel 3, 1°, van het koninklijk besluit van 7 juli 2017 betreffende de beroepstitel en de kwalificatievereisten voor de uitoefening van het beroep van orthoptist en houdende vaststelling van de lijst van de technische prestaties en van de lijst van handelingen waarmee de orthoptist door een arts kan worden belast, en die voldoen aan de opleidings- en stagevoorwaarden beschreven in artikel 3, 1°, van het voornoemde koninklijk besluit van 7 juli 2017, worden gelijkgesteld met de personen die voldoen aan de kwalificatievereisten bedoeld in artikel 3.

Aan deze personen wordt op hun verzoek een erkenning toegekend.

§ 3. Op hun verzoek wordt een erkenning toegekend aan de personen die houder zijn van een graduaat of bachelor diploma in het domein van de oogzorg, dat een opleiding bekroont waarvan het niveau, maar niet de volledige theoretische of theoretische en praktische opleiding en stages, overeenstemt met de in artikel 3, 1°, bedoelde opleiding.

§ 4. De personen die op datum van inwerkingtreding van dit besluit welbepaalde prestaties zoals bedoeld in artikel 4 of welbepaalde handelingen zoals bedoeld in artikel 5 hebben verricht mogen dezelfde prestaties of handelingen blijven verrichten onder dezelfde voorwaarden als de beoefenaars van het beroep van orthoptist-optometrist die deze prestaties of handelingen verrichten, mits zij kunnen aantonen, aan de hand van een attest verstrekt door een arts-specialist in de oftalmologie of door een onderwijsinstelling die de opleiding zoals bedoeld in artikel 3 aanbiedt, dat zij voorafgaand aan de datum van de inwerkingtreding van dit besluit beschikken over ervaring in en bekwaamheid tot het stellen van deze prestaties of handelingen.

§ 5. Het verzoek bedoeld in paragraaf 3 dient ten laatste vier jaar na de inwerkingtreding van dit besluit te worden ingediend.

De personen die van de bepalingen bedoeld in paragraaf 4 wensen te genieten dienen zich bij de bevoegde autoriteit bekend te maken, binnen vier jaar vanaf de inwerkingtreding van dit koninklijk besluit”.

Dit is het bestreden besluit.

Het is in werking getreden op 22 april 2019.

Op 12 juni 2019 wordt een besluit uitgevaardigd tot wijziging van het bestreden besluit, waarbij een wijziging wordt aangebracht aan artikel 2 van de bijlage 1 “Technische prestaties 1”. Het betreft de verplichte doorverwijzing door de orthoptist-optometrist naar een arts-specialist in de oftalmologie indien bij de patiënt bepaalde oog- of zichtafwijkingen worden vastgesteld.

3.10. Bij besluit van 27 februari 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juli 2009 tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen, eveneens gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 12 april 2019, wordt het verrichten van de techniek “oogzorg” -ter vervanging van de techniek “orthoptie”- aangeduid als paramedisch beroep dat betrekking heeft op handelingen of prestaties bedoeld in artikel 22 van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (thans artikel 69 van de gelijknamige WUG-wet). Het annulatieberoep tegen dit koninklijk besluit gekend onder nummer G/A 228.377/VI-21.501 is nog hangende.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste, tweede, derde en vierde middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partijen voeren in hun eerste middel de schending aan van artikel 71, § 1, samen gelezen met artikel 141, tweede lid, van

de WUG-wet en het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat het advies van de Technische Commissie voor paramedische beroepen niet werd gevraagd omtrent de lijsten met technische prestaties die de orthoptist-optometrist conform de bijlagen bij het bestreden besluit mag uitoefenen en de voorwaarden waaronder noch omtrent de kwaliteitsvoorwaarden waaraan de orthoptist-optometrist dient te voldoen, bepaald bij artikel 3 van het bestreden besluit.

Het tweede middel viseert de schending van artikel 23, § 1, eerste en derde lid, samengelezen met artikel 141, tweede lid, van de WUG-wet en het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat het advies van de voormelde Commissie niet werd gevraagd omtrent de lijsten met technische prestaties die de arts-specialist in de oftalmologie aan de orthoptist-optometrist mag toevertrouwen, bepaald in bijlage 3 bij het bestreden besluit.

In het derde middel roepen de verzoekende partijen de schending aan van artikel 71, § 2, van de WUG-wet, en het zorgvuldigheidsbeginsel doordat het advies van de Federale Raad voor paramedische beroepen niet werd gevraagd omtrent de nieuwe beroepstitel “orthoptist-optometrist” die werd ingevoerd bij artikel 2 van het bestreden besluit.

Het vierde middel betreft de schending van artikel 72, § 2, van de WUG-wet en het zorgvuldigheidsbeginsel doordat het advies van de Federale Raad voor paramedische beroepen niet werd gevraagd omtrent de overgangsbepalingen voorzien in artikel 7 van het bestreden besluit, waarmee voorwaarden worden bepaald waaronder een erkenning voor het beroep van orthoptist-optometrist kan worden toegekend.

5. De verwerende partij antwoordt, kort samengevat, dat de als geschonden ingeroepen bepalingen van de WUG-wet niet vereisen dat een ontwerp van koninklijk besluit wordt voorgelegd aan de Technische Commissie voor paramedische beroepen of de Federale Raad voor paramedische beroepen.

Aan de vereisten van die bepalingen is volgens haar voldaan met de vraag om geconsolideerd advies van de minister bevoegd voor de

volksgezondheid van 6 september 2016. Zij acht het vanzelfsprekend dat de vraag aangaande de “opportuniteit van het voorzien van een paramedisch beroep” breed moet worden geïnterpreteerd, en over alle oogzorgberoepen naar advies peilt.

De adviesvraag van 6 september 2016 is gevolgd door het geconsolideerd advies van 17 mei 2017 van de werkgroep samengesteld uit leden van de Federale Raad voor paramedische beroepen, de Technische Commissie voor paramedische beroepen en de Hoge Raad van artsen-specialisten en van huisartsen, zoals bevestigd op 13 juni 2017 door de Technische Commissie voor paramedische beroepen en op 22 juni 2017 door de Federale Raad voor paramedische beroepen. Deze adviezen steunen bovendien op de bij het schrijven van 6 september 2016 gevoegde “Visienota m.b.t. de regulering van het beroep van optometrist”, opgesteld door de Algemene Professionele Opticiens- en Optometristenbond van België, het “Globaal plan oogzorg”, opgesteld door de Belgische Beroepsvereniging Ophtalmologie en de visietekst van de beroepsvereniging van orthoptisten, “De toekomst van de oogzorg in België”, die als voorwerp hebben de technische prestaties zoals opgenomen in de bijlagen bij het bestreden besluit en de vereisten om als orthoptist-optometrist te worden erkend.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert niet dat een adviesorgaan nogmaals dient te adviseren over het gevolg dat aan het initiële advies is gegeven.

6. De tussenkomende partijen sluiten zich met betrekking tot deze vier middelen in essentie aan bij de verwerende partij.

Ter adstructie van hun betoog dat de adviesaanvraag van 6 september 2016 wel degelijk beantwoordt aan de formaliteiten opgenomen in artikel 141 van de WUG-wet verwijzen zij bovendien naar het schrijven van 26 juni 2017 van de Hoge Raad van artsen-specialisten en van huisartsen, dat uitdrukkelijk stelt dat het voorzien van één paramedisch beroep optometrist-orthoptist positief wordt geadviseerd.

Het bestreden besluit zou enkel neerkomen op een toegestane afwijking door de minister van een niet bindend advies, hetgeen des te meer geldt nu niet blijkt dat de adviezen van de Technische commissie voor paramedische beroepen en van de Federale Raad voor paramedische beroepen de optie van de erkenning van een paramedische titel “orthoptist-optometrist” als zodanig hebben verworpen.

7. In hun laatste memorie argumenteren de tussenkomende partijen dat arrest nr. 241.197 van de Raad van State van 30 maart 2018 waaraan wordt gerefereerd in het auditoraatsverslag - en volgens hetwelk, zo het niet vereist is dat de aan een adviesorgaan voorgelegde ontwerp tekst punt per punt correspondeert met de reglementaire tekst die uiteindelijk wordt aangenomen, maar wel dat de voorgelegde tekst op zijn minst de fundamentele opties uiteenzet waarop de belangrijkste voorgenomen maatregelen rusten, niet transponeerbaar is naar het voorliggend beroep. Te dezen is de adviesaanvraag volgens hen wel degelijk conform en volledig, in de zin dat hij de fundamentele opties bevat, en heeft hij de bevoegde adviesverlenende instanties afdoende geïnformeerd. Opdat de voornoemde rechtspraak zou kunnen worden aangehaald, is volgens de tussenkomende partijen vereist dat de adviesaanvraag kennelijk niet de informatie bevat die nodig is om een deugdelijk advies te verlenen, hetgeen te dezen volgens haar kennelijk niet het geval is.

8. De verwerende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat uit de door de minister gebruikte bewoordingen en wanneer de adviesaanvraag *in globo* wordt gelezen, daarbij rekening houdend met het reglementair kader over de optometrie, blijkt dat de adviesaanvraag betrekking heeft op meer dan enkel het voorzien van een paramedisch beroep in de optometrie/optiek.

Beoordeling

9. De geschonden geachte wettelijke bepalingen van de WUG-wet luiden als volgt:

- artikel 23, § 1

“De Koning kan, overeenkomstig de bepalingen van artikel 141, de voorwaarden vaststellen waaronder de artsen en de tandartsen, op eigen verantwoordelijkheid en onder eigen toezicht, personen die een paramedisch beroep uitoefenen kunnen belasten met het verrichten van bepaalde handelingen die de diagnose voorafgaan of de toepassing van de behandeling aangaan of de uitvoering van maatregelen van preventieve geneeskunde betreffen.

[...]

De lijst van de in de voorgaande leden bedoelde handelingen, de uitvoeringsmodaliteiten alsook de vereiste bekwalingsvoorwaarden worden door de Koning vastgesteld, overeenkomstig de bepalingen van artikel 141.

[...]”.

- artikel 69

“Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder uitoefening van een paramedisch beroep:

1° het gewoonlijk verrichten door andere personen dan deze bedoeld in de artikelen 3, § 1, 4, 6, 43, 45, 68/1 en 68/2 van technische hulpprestaties die verband houden met het stellen van de diagnose of met het uitvoeren van de behandeling, zoals zij nader bepaald zullen kunnen worden in uitvoering van artikel 71;

2° het gewoon uitvoeren van de in artikel 23, § 1, eerste lid en § 2, derde lid bedoelde handelingen;

3° het gewoon uitvoeren van de in artikel 24 bedoelde handelingen”.

- artikel 71

“§ 1. De Koning kan, overeenkomstig de bepalingen van artikel 141, tweede lid, de in artikel 69, 1° bedoelde prestaties nader bepalen en de voorwaarden vaststellen waaronder zij moeten worden uitgevoerd.

Hij kan eveneens, overeenkomstig de bepalingen van artikel 141, tweede lid, de vereiste kwalificatievoorwaarden bepalen waaraan de personen moeten voldoen die deze prestaties verrichten.

§ 2. De Koning kan, op advies van de Federale raad voor paramedische beroepen, de beroepstitels bepalen waaronder de betrokkenen die in artikel 69 bedoelde prestaties en handelingen verrichten”.

- artikel 72

“§ 1. Buiten de beoefenaars, bedoeld in artikel 3, § 1, en de artikelen 4, 6, 43, 68/1 en 68/2 voor wat betreft de prestaties verbonden aan hun respectieve kunst, mag niemand prestaties verrichten die nader bepaald zijn ter uitvoering van artikel 71, § 1, of handelingen uitvoeren die bedoeld zijn

in artikel 69, 2° en 3°, die niet houder is van een erkenning afgegeven door de minister bevoegd voor Volksgezondheid.

§ 2. De Koning bepaalt, op advies van de Federale raad voor paramedische beroepen, de voorwaarden en de regels tot het verkrijgen, het behouden en het intrekken van de in de eerste paragraaf bedoelde erkenning.

Deze erkenning mag enkel toegekend worden aan personen die voldoen aan de vereiste kwalificatievoorwaarden die nader bepaald zijn ter uitvoering van artikel 71, § 1, of ter uitvoering van artikel 69, 2° en 3°.

[...]"

- artikel 141

“De in artikelen 23, § 1, tweede en derde lid, 46, § 3, en 148, § 1, vierde lid, bedoelde koninklijke besluiten worden getroffen op eensluidend advies van de in artikel 55 bedoelde Technische Commissie voor Verpleegkunde.

De in de artikelen 23, § 1, eerste en derde lid, § 2, derde en vierde lid, 24, en 71, § 1, bedoelde koninklijke besluiten worden getroffen op advies van de in artikel 84 bedoelde Technische Commissie voor de paramedische beroepen”.

10. Het bestreden besluit bevat een aantal nieuwe regelingen in vergelijking met het koninklijk besluit van 7 juli 2017:

- artikel 2 bepaalt dat het in artikel 1 vermelde beroep van de uitoefening van oogzorg wordt uitgeoefend onder de beroepstitel “orthoptist-optometrist”- hierbij wordt de beroepstitel “orthoptist” geschrapt;

- het bestreden besluit bepaalt in artikel 3 de kwaliteitsvereisten waaraan de betrokken personen moeten voldoen indien zij een erkenning tot het uitoefenen van het beroep van orthoptist-optometrist wensen te bekomen; hierbij worden de kwaliteitsvereisten van de opleiding die was voorzien in het vroegere koninklijk besluit van 7 juli 2017 licht aangepast;

- een reeks prestaties die conform het opgeheven koninklijk besluit van 7 juli 2017 door de orthoptist konden worden gesteld op voorschrift van een arts en/of arts-specialist in de oftalmologie, vallen nu overeenkomstig artikel 1, bijlage 1, bij het bestreden besluit onder de autonome bevoegdheid van de orthoptist-optometrist indien zij worden gesteld op personen ouder dan 16 jaar;

- in artikel 2, bijlage 1, van het bestreden besluit, worden de criteria bepaald waaronder de orthoptist-optometrist verplicht wordt om de patiënt naar een arts-specialist door te verwijzen;

- de orthoptist-optometrist is ook bevoegd om de technische prestaties bepaald in bijlage 2 van het bestreden besluit te stellen mits de patiënt daartoe een omstandig geneeskundig voorschrift van de arts-specialist in de oftalmologie heeft;
- tot slot kan een arts-specialist in de oftalmologie de technische prestaties bepaald in bijlage 2 van het bestreden besluit toevertrouwen aan de orthoptist-optometrist.

11. Conform artikel 72, § 2, tweede lid, van de WUG-wet kan een erkenning om de beroepstitel van orthoptist-optometrist te dragen enkel worden toegekend indien de betrokken persoon aan de kwaliteitsvoorwaarden bepaald in artikel 3 van het bestreden besluit voldoet. Bij het hoger geciteerde artikel 7 van het bestreden besluit wordt evenwel in een overgangsregeling voorzien.

12. Opdat een advies kan worden aanzien als uitgebracht met kennis van zaken, is niet vereist -zoals de tegenpartijen terecht opwerpen- dat een ontwerp van koninklijk besluit is voorgelegd, maar dient de aan dat adviesorgaan voorgelegde tekst tenminste de fundamentele opties uiteen te zetten waarop de door de bevoegde overheid overwogen maatregelen steunen.

Het geconsolideerd advies dat door de verwerende partij op 6 september 2016 werd gevraagd aan de Hoge Raad van artsen-specialisten en huisartsen, aan de Federale Raad voor paramedische beroepen en aan de Technische Commissie voor paramedische beroepen betrof de vraag naar “de opportuniteit van het voorzien van een paramedisch beroep in de optometrie en gebeurlijk de optiek”.

De werkgroep onderzocht de wenselijkheid om een paramedisch beroep te creëren in de optiek en/of een paramedisch beroep in de optometrie, waarbij zij tot de conclusie kwam dat het onwenselijk is om het beroep van opticiens paramedisch te maken, gezien de opticiens voornamelijk een technisch-commerciële functie heeft. Ook het creëren van een nieuw paramedisch beroep van optometrist werd niet wenselijk geacht om de volgende redenen:

“[...] Er is geen meerwaarde in de competenties en beroepsuitoefening t.o.v. het huidig herzien koninklijk besluit orthoptie. Bovendien is opnieuw door de Europese wetgeving het zeer moeilijk om de patiënt te verzekeren

van een kwalitatieve zorg gezien de term optometrie erg verschillende competenties dekt.

Dit probleem stelt zich niet bij het beroep van orthoptist omdat dit beroep eenduidig, paramedisch en wereldwijd gelijkaardig omschreven is.

Omwille van al deze argumenten zal de creatie van een nieuw paramedisch beroep in de oogzorg in België geen meerwaarde hebben voor de patiëntenzorg gezien de competenties van de optometrist vervat zijn in deze van de orthoptist, een sedert jaren erkend paramedisch beroep in België. De orthoptist kan geen verkopen doen, strikte scheiding tussen zorg en commercieel belang is noodzakelijk voor de bescherming van de patiënt.

Klare en duidelijke communicatie naar de bevolking is noodzakelijk: arts, verpleegkundige, orthoptist en technicus opticien; met deze pijlers binnen de oogzorg weet de patiënt waar naartoe.

Op deze manier is er een goede afbakening van de verschillende hulpverleners in de oogzorg”.

De adviesvraag had dus betrekking op de creatie van een nieuw paramedisch beroep in de optometrie en/of de optiek. De adviesvraag komt niet voor als betrekking hebbend op een wijziging van het oud koninklijk besluit van 7 juli 2017 betreffende de beroepstitel van orthoptist, wat uiteindelijk wel het voorwerp is geworden van het bestreden besluit.

Bovendien spoort de passage in de adviesvraag van 6 september 2016 dat het advies van de “Nationale Raad voor Paramedische Beroepen” 2015/02) over de orthoptie is ontvangen en de finalisatie van het reglementair kader wordt voorzien in het eerste semester van 2017, niet met een intentie van de minister om middels bedoelde adviesaanvraag (ook) een herziening van het reglementair kader inzake orthoptisten uit te werken. Hetzelfde geldt met betrekking tot de niet opname door de minister van de orthoptisten als te betrekken stakeholders bij het uit te brengen advies.

De verwijzing door de adviesvraag van 6 september 2016 naar “een goed gemotiveerd en geïntegreerd advies over de oogzorgberoepen, waarmee desgevallend tegemoet kan gekomen worden aan de toenemende noden van de bevolking in het domein, evenals de verzuchtingen inzake tijdige toegang en zorg en eventuele verwijzing bij het vaststellen van verdachte afwijkingen” en het voegen van “verschillende visienota’s over oogzorg” doen niet anders besluiten. De minister beperkt er zich toe te stellen dat deze nota’s door de betrokken

beroepsverenigingen werden voorgesteld op de beleidscel. Met de verzoekende partijen wordt voorts vastgesteld dat geen van de bedoelde nota's de creatie van een nieuw paramedisch beroep "orthoptist-optometrist" betreffen. Het verweer dat deze passages nopen tot een ruim begrip van "de opportuniteit van het voorzien van een paramedisch beroep [in de optometrie en gebeurlijk de optiek]" naar alle oogzorgberoepen, overtuigt niet.

Uit het voorgaande volgt dat de aan de Technische Commissie voor paramedische beroepen en de Federale Raad voor paramedische beroepen voorgelegde tekst niet tenminste de fundamentele opties uiteenzet waarop de door de bevoegde overheid overwogen maatregelen steunen. De adviezen van 13 juni 2017 van de Technische Commissie voor paramedische beroepen en van 22 juni 2017 van de Federale Raad voor paramedische beroepen beantwoorden dan ook niet aan de door de artikelen 23, 71 en 72 van de WUG-wet opgelegde formaliteiten. Het gegeven dat de Hoge Raad van artsen-specialisten en van huisartsen zich positief uitspreekt over het voorzien van één paramedisch beroep "optometrist-orthoptist", doet niet anders besluiten.

De argumentatie van de verwerende partij en de tussenkommende partijen ontleend aan het niet vereist zijn van een eensluidend advies, is niet dienstig.

Het eerste, tweede, derde en vierde middel zijn gegrond.

B. Vijfde middel

Standpunten van de partijen

13. De verzoekende partijen voeren in het vijfde middel de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat, het bestreden besluit tal van onvolkomenheden, incoherenties en onzorgvuldigheden bevat, daar het nooit voor verplicht advies aan de Federale Raad voor paramedische beroepen of de Technische Commissie voor paramedische beroepen werd voorgelegd.

In een tweede onderdeel bekritiseren zij onder meer de mogelijkheid die artikel 7, § 4, van het bestreden besluit biedt voor personen die welbepaalde technische prestaties en/of welbepaalde handelingen stellen die tot het beroep van de orthoptist-optometrist behoren om een derogatie aan te vragen, waarmee hen wordt toegestaan die handelingen te blijven verrichten onder dezelfde voorwaarden als de beoefenaars van het beroep orthoptist-optometrist:

“[...] Door de beoordeling van voldoende ervaring en bekwaamheid van de betrokken personen enkel afhankelijk te stellen van een daartoe opgesteld attest van een oftalmoloog of onderwijsinstelling (die de opleiding in art. 3 van het bestreden besluit aanbiedt) zonder dat hierbij andere stavingstukken worden vereist, wordt door de verwerende partij een belangrijk risico ingebouwd voor misbruik van deze bepaling. Het is namelijk niet ondenkbaar dat een onderwijsinstelling of oftalmoloog kan overhaald worden om zulk bekwaamheidsattest neer te schrijven zonder dat dit noodzakelijkerwijs aan de werkelijkheid beantwoordt en/of zonder dat de onderwijsinstelling of oftalmoloog kan nagaan of de betrokkene aan de bekwaamheidscriteria voldoet. Gelet op dit gebrek aan waarborgen, komt de bescherming van de patiënt en diens recht op een kwaliteitsvolle zorg in gevaar. Er worden namelijk geen enkele criteria voorzien waaraan getoetst moet worden, noch wordt op een meer concrete wijze gepreciseerd hoe het niveau van bekwaamheid en ervaring dient beoordeeld te worden”.

14. De verwerende partij verwijst in essentie opnieuw naar de adviesvraag van 6 september 2016 en het geconsolideerd advies van 17 mei 2017 van de werkgroep samengesteld uit leden van de Federale Raad voor paramedische beroepen, de Technische Commissie voor paramedische beroepen en de Hoge Raad van artsen-specialisten en van huisartsen. Verder wijst zij op haar verweer bij het zevende middel, waar de verzoekende partijen kritiek uitoefenen op de termijn om een derogatieaanvraag in te dienen.

15. De tussenkomende partijen achten het scenario voorgesteld door de verzoekende partijen louter hypothetisch. Zij verwijzen naar de website van de FOD Volksgezondheid die volgens hen duidelijk aangeeft welke procedures van toepassing zijn.

Beoordeling

16. Door in het hoger geciteerde artikel 7, § 4, van het bestreden besluit de beoordeling van ervaring en bekwaamheid van de betrokken personen tot het stellen van bepaalde prestaties of handelingen enkel afhankelijk te stellen van een daartoe opgesteld attest van een oftalmoloog of onderwijsinstelling die de opleiding bedoeld in artikel 3 van het bestreden besluit aanbiedt, gevolgd door een loutere bekendmaking door de betrokken personen bij de bevoegde autoriteit, kent het bestreden besluit administratieve bevoegdheden toe aan private entiteiten, zonder deze te omkaderen met objectieve criteria of procedureregels.

Dit kan aanleiding geven tot willekeur en misbruik. De verwerende partij heeft dan ook niet de nodige zorgvuldigheid aan de dag gelegd door bij het uitwerken van deze overgangsbepaling niet in meer waarborgen te voorzien.

De opmerking in de laatste memorie van de tussenkomende partijen dat de Koning niet bevoegd is om van de oftalmologen te eisen dat zij de verplichting respecteren om professioneel te handelen door -bij het afleveren van een certificaat nopens de ervaring en bekwaamheid van de orthoptist-optometrist-rekening te houden met de te behouden waarden zoals de bescherming van de patiënten, doet aan het vorige niets af.

Het tweede onderdeel van het vijfde middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Handhaving

Standpunt van de tussenkomende partijen

17. In hun laatste memorie verzoeken de tussenkomende partijen om, in geval van vernietiging van het bestreden besluit, de gevolgen ervan te handhaven:

“Er werden immers al honderden attesten en erkenningen (vooral dan door de Vlaamse Gemeenschap) afgeleverd op grond van het bestreden besluit. De ontstentenis van handhaving van de gevolgen van het (vernietigde) besluit zou aanleiding geven tot buitensporige nadelen bij de inmiddels op grond van het bestreden besluit erkende optometristen (in de zin van artikel 7, § 3), of van beroepsbeoefenaars wiens derogatie werd verkregen met toepassing van artikel 7, § 4. Hetzelfde geldt voor beroepsbeoefenaars wiens aanvraag tot erkenning of derogatie werd ingediend, doch nog hangende is voor de bevoegde instanties. Ook voor deze categorie van personen is - ten behoeve van de rechtszekerheid - een handhaving van de gevolgen onontbeerlijk”.

Beoordeling

18. Artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

“Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden”.

Deze bevoegdheid kan slechts worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de vernietiging zonder meer van de bestreden handeling zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid.

Ingevolge artikel 14^{ter} dienen “uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen” te worden aangetoond vooraleer specifieke gevolgen van een vernietigd besluit kunnen worden gehandhaafd. De verwerende of tussenkomende partijen dienen dan ook te bewijzen dat, specifiek vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, de vernietiging onaanvaardbare gevolgen zou teweegbrengen. Gelet op het uitzonderlijk karakter van de handhaving van de gevolgen van een vernietigd besluit, komt het de

verwerende of de tussenkomen de partij toe om nauwgezet de gevolgen aan te duiden die moeten worden gehandhaafd en voor welke tijd.

In geval van vernietiging komt het de verwerende partij toe om met het oog op de rechtszekerheid zonder onnodig uitstel een nieuw besluit te nemen en, in de mate van het mogelijke, de nadelige gevolgen voor derden te beperken. De tussenkomen de partijen tonen, met hun summier e uiteenzetting in de laatste memorie, niet aan dat er niet binnen een redelijke tijdspanne een nieuw besluit kan worden genomen dat de meeste van de door hen aangevoerde gevolgen kan opvangen.

Gelet op het voorgaande verzet artikel 14^{ter} RvS-wet zich tegen het verzoek van de tussenkomen de partijen om op grond van artikel 14^{ter} RvS-wet de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven.

VI. Kosten

19. De kosten dienen ten laste van de verwerende partij te worden gelegd.

Deze kosten omvatten het rolrecht van 200 euro per verzoekende partij en een bijdrage van 20 euro per verzoekende partij, zoals bepaald bij artikel 66, 6°, van het algemeen procedurereglement.

Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof evenwel in het kader van het beroep tot vernietiging van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand’ en van de wet van 26 april 2017 ‘houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft’, de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017, zoals het is ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 26 april 2017.

Bijgevolg is er, op grond van de *erga omnes* en retroactieve werking van het voormelde arrest, aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdragen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 27 februari 2019 betreffende het beroep van orthoptist-optometrist.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkoms, begroot op 600 euro.

De onterecht betaalde bijdrage van 60 euro dient aan de verzoekende partijen te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien oktober tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaey,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys