

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.902 van 19 november 2025
in de zaak A. 239.912/XII-9680**

In zake : 1. M.G.
 2. S.B.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jens Mosselmans, Stef Feyen en Thomas Dirven
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Terhulpsessesteenweg 120
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Staelens en Joost Hoste
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 28 augustus 2023, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de afdeling Beleidscoördinatie van het
departement Zorg van 26 juni 2023 met betrekking tot het “Antwoord op uw
bezwaarnota m.b.t. de intrekkingen van de erkenningen als orthoptist-optometrist”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Tina Coen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 oktober 2025.

Kamervoorzitter Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Dirven, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Joost Hoste, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. De uitoefening van paramedische beroepen is geregeld in hoofdstuk 7 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’ (hierna: gecoördineerde wet van 10 mei 2015).

Blijkens artikel 69 van deze wet moet onder de ‘uitoefening van een paramedisch beroep’ worden begrepen:

“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.”

De lijst van paramedische beroepen is in uitvoering van artikel 70 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 vastgesteld bij koninklijk besluit van 2 juli 2009 ‘tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen’ (hierna: koninklijk besluit van 2 juli 2009).

3.2. Wat de technische hulpprestaties betreft, vermeld in artikel 69, 1°, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, machtigt artikel 71 van dezelfde wet de Koning om deze prestaties nader te omschrijven, de voorwaarden vast te stellen waaronder zij moeten worden uitgevoerd en de kwalificatievoorwaarden te bepalen waaraan men moet voldoen om deze prestaties te verrichten:

“§ 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.”

Wat de handelingen betreft, vermeld in artikel 69, 2°, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, machtigt artikel 23, § 1, eerste lid, van deze wet de Koning om de voorwaarden vast te stellen waaronder de beoefenaars van een paramedisch beroep door artsen kunnen worden belast met het verrichten van bepaalde handelingen:

“§ 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.”

3.3. Blijkens artikel 72 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 zijn, buiten de beoefenaars, bedoeld in artikel 3, § 1, en in de artikelen 4, 6, 43, 68/1 en 68/2 van de voornoemde wet voor wat de prestaties verbonden aan hun respectieve kunst betreft, enkel personen die houder zijn van een erkenning, gerechtigd om voormelde prestaties te verrichten:

“§ 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 . .

§ 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°.

§ 3. [...]”

3.4. De uitreiking van deze erkenningen is een bevoegdheid die aan de gemeenschappen toevalt. Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, is de erkenning van beoefenaars van paramedische beroepen geregeld door het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016 ‘betreffende de erkenning van beoefenaars van paramedische beroepen’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016). Binnen het departement Zorg is voor elk paramedisch beroep, vermeld in de lijst van erkende paramedische beroepen, een erkenningscommissie opgericht, die als taak heeft gemotiveerde adviezen te verstrekken aan het departement Zorg (artikel 2, eerste en tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016). Een aanvrager die een erkenning beoogt, dient een dossier voor te leggen waaruit blijkt dat hij aan de kwalificatievoorwaarden, vastgesteld krachtens de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, voldoet. De betrokken erkenningscommissie neemt kennis van dat dossier en adviseert het departement Zorg, dat beslist over de aanvraag tot erkenning (artikel 7, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016).

3.5. Het departement Zorg kan een erkenning verleend aan een paramedische beroepsbeoefenaar intrekken wanneer die niet meer aan de

kwalificatievoorwaarden voldoet. Luidens artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016 is de procedure als volgt:

“Als een beoefenaar van een paramedisch beroep niet meer aan de kwalificatievoorwaarden voldoet, kan het agentschap de erkenning van die beoefenaar in kwestie of het voordeel dat toegekend is conform artikel 10 en 11, intrekken.

Het agentschap kan een erkenning of een voordeel pas intrekken nadat het daarover het advies van de erkenningscommissie heeft ingewonnen, en nadat het, na het advies van de erkenningscommissie ontvangen te hebben, zijn voornemen tot intrekking aan de beoefenaar van een paramedisch beroep heeft bekendgemaakt.

De beoefenaar van een paramedisch beroep, van wie het agentschap de erkenning of het voordeel, toegekend conform artikel 10 en 11, wil intrekken conform het tweede lid, kan binnen dertig dagen na de ontvangst van het voornemen een bezwaarnota indienen.

De bezwaarnota wordt, samen met het voornemen tot intrekking, voorgelegd aan de erkenningscommissie, die op basis van die stukken een advies uitbrengt. Na het advies van de erkenningscommissie wordt de definitieve beslissing van het agentschap aan de beoefenaar van een paramedisch beroep bezorgd.”

3.6. 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, werd het koninklijk besluit van 24 november 1997 ‘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’ aangenomen. Het beroep van ‘orthoptist’ werd terzelfdertijd opgenomen in de lijst van erkende paramedische beroepen.

Dit koninklijk besluit werd vervolgens opgeheven en vervangen door 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’ (hierna: koninklijk besluit van 7 juli 2017).

3.7. Het koninklijk besluit van 7 juli 2017 werd op zijn beurt opgeheven en vervangen door het koninklijk besluit van 27 februari 2019

‘betreffende het beroep van orthoptist-optometrist’ (hierna: koninklijk besluit van 27 februari 2019). Met het koninklijk besluit van 27 februari 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juli 2009 tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen’ werd de verwijzing naar het beroep ‘orthoptist’ in het koninklijk besluit van 2 juli 2009 ‘tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen’ vervangen door een verwijzing naar het beroep ‘oogzorg’.

Tegen beide koninklijk besluiten werd een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State. Op 14 oktober 2021 werd het eerstgenoemd koninklijk besluit van 27 februari 2019 vernietigd bij arrest nr. 251.846. Op 13 oktober 2023 werd ook het andere koninklijk besluit van 27 februari 2019 bij arrest nr. 257.630 vernietigd. In geen van beide gevallen werden de gevolgen gehandhaafd.

Vervolgens werd op 7 oktober 2022 het koninklijk besluit ‘betreffende de beroepen van orthoptist en optometrist’ aangenomen (hierna: koninklijk besluit van 7 oktober 2022), waarbij het koninklijk besluit van 7 juli 2017 opnieuw wordt opgeheven. Er werd tevens in een overgangsregeling voorzien voor personen die, naargelang het geval, op basis van het koninklijk besluit van 7 juli 2017 dan wel op basis van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 als orthoptist respectievelijk als orthoptist-optometrist waren erkend.

Onder meer door de verzoekende partijen wordt tegen het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State. Op 11 oktober 2024, nadat de memories in voorliggende zaak zijn gewisseld, wordt het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 vernietigd bij arrest nr. 261.003. De gevolgen zijn niet gehandhaafd.

Met het koninklijk besluit van 18 januari 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juli 2009 tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen’ (hierna: koninklijk besluit van 18 januari 2024) wordt de verwijzing naar het beroep ‘orthoptist’ in het koninklijk besluit van 2 juli 2009 vervangen door een verwijzing naar de beroepen ‘orthoptie en optometrie’. Tegen

het koninklijk besluit van 18 januari 2024 werd geen beroep tot nietigverklaring ingesteld.

3.8. Op 13 april 2023 ontvangen de verzoekende partijen, die beiden erkend waren als ‘orthoptist-optometrist’ op basis van het koninklijk besluit van 27 februari 2019, volgend schrijven vanwege de verwerende partij:

“Op 9 februari 2023 is het nieuwe koninklijk besluit van 7 oktober 2022 betreffende de beroepen van orthoptist en optometrist gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Dit besluit trad in werking op 19 februari 2023. Door deze nieuwe regelgeving wordt de beroepstitel van orthoptist-optometrist gesplitst in twee aparte beroepstitels: de beroepstitel orthoptist en de beroepstitel optometrist.

Het agentschap Zorg en Gezondheid staat o.a. in voor de behandeling van de erkenningsaanvragen voor de paramedische beroepen orthoptist en optometrist. Het agentschap is bezig met de praktische uitwerking voor het indienen en de behandeling van de aanvragen. Een aanvraag voor een erkenning als orthoptist, een aanvraag voor een erkenning als optometrist en een aanvraag voor een erkenning om bepaalde handelingen te mogen blijven verrichten als orthoptist of optometrist kan vanaf 1 mei 2023 ingediend worden via het e-loket van de gezondheidszorgberoepen: <https://www.zorg-en-gezondheid.be/het-e-loket>.

Via deze brief wil het agentschap Zorg en Gezondheid u informeren over uw huidige erkenning als orthoptist-optometrist, enerzijds, en over de stappen die u moet ondernemen om het beroep van orthoptist en/of optometrist verder te kunnen uitoefenen, anderzijds.

Wat met uw huidige erkenning als orthoptist-optometrist?

U bent erkend als orthoptist-optometrist op basis van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 betreffende het beroep van orthoptist-optometrist. Dit koninklijk besluit werd door de Raad van State vernietigd op 14 oktober 2021.

Met deze brief wil ik uw aandacht erop vestigen dat uw erkenning als orthoptist-optometrist automatisch zal worden ingetrokken op 31 december 2023. Als u het beroep van orthoptist en/of optometrist verder wil blijven uitoefenen dan raad ik u aan om zo spoedig mogelijk vóór 1 januari 2024 een nieuwe aanvraag tot erkenning als orthoptist en/of optometrist in te dienen. Als u vóór 1 januari 2024 een nieuwe aanvraag indient, zal uw erkenning als orthoptist-optometrist na behandeling van uw nieuwe aanvraag handmatig worden stopgezet.

Wat moet u doen om het beroep van orthoptist te kunnen blijven uitoefenen of om bepaalde handelingen behorende tot het beroep van een orthoptist te mogen blijven stellen?

Dien vanaf 1 mei 2023 een aanvraag in via het e-loket <https://www.zorg-en-gezondheid.be/het-e-loket>.

Op basis van de kwalificatievereisten van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 betreffende het beroep van orthoptist en optometrist kan u in aanmerking komen voor een erkenning als orthoptist als u:

3) uiterlijk voor 22 april 2019 een opleiding tot orthoptist als vermeld in het koninklijk besluit van 7 juli 2017 en die voldoet aan de opleidings- en stagevoorwaarden beschreven in het voormelde koninklijk besluit van 7 juli 2017 had aangevat. (Bezorg ons hiervoor een kopie van uw diploma via het e-loket);

4) een erkenning als orthoptist-optometrist hebt behaald op grond van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 betreffende het beroep van orthoptist-optometrist, al

naargelang de gevolgde keuzeopleidingen en stages. Als de bevoegde erkenningscommissie bepaalde tekortkomingen ten opzichte van de in het koninklijk besluit vermelde opleiding vaststelt, kan u pas in aanmerking komen voor een erkenning als u slaagt voor een aanvullende opleiding aan een door de bevoegde autoriteit opgerichte, gesubsidieerde of erkende instelling. (Bezorg ons hiervoor een kopie van uw diploma en eventueel aanvullende documenten zoals een diplomasupplement via het e-loket);

5) uiterlijk tussen 22 april 2019 en de inwerkingtreding van het ontwerp van het koninklijk besluit een opleiding als vermeld in artikel 3 van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 betreffende het beroep van orthoptist-optometrist, tot orthoptist-optometrist had aangevat en geslaagd bent. (Bezorg ons hiervoor een kopie van uw diploma via het e-loket);

Op basis van de kwalificatievereisten van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 betreffende het beroep van orthoptist en optometrist kan u in aanmerking komen voor een erkenning om bepaalde technische prestaties en/of bepaalde toevertrouwde handelingen voor het beroep orthoptist te mogen blijven verrichten.

Dit kan als u gedurende ten minste drie jaar ononderbroken en permanent bepaalde technische prestaties en/of bepaalde toevertrouwde handelingen hebt verricht, aan te tonen met de nodige bewijsstukken, om dezelfde technische prestaties en/of dezelfde toevertrouwde handelingen te mogen blijven verrichten onder dezelfde voorwaarden als beoefenaars van het beroep van orthoptist. (Bezorg ons hiervoor bewijs van gedurende te minste 3 jaar ononderbroken en permanent bepaalde technische prestaties en/of bepaalde toevertrouwde handelingen te hebben verricht). Opgelet: als u een aanvraag wenst te doen op basis van de overgangsmaatregelen dan moet u dit uiterlijk vóór 20 februari 2026 doen!

Wat moet u doen om het beroep van optometrist te kunnen blijven uitoefenen of om bepaalde handelingen van een optometrist te mogen blijven stellen?

Dien vanaf 1 mei 2023 een aanvraag in via het e-loket <https://www.zorg-en-gezondheid.be/het-e-loket>.

Op basis van de kwalificatievereisten van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 betreffende het beroep van orthoptist en optometrist kan u in aanmerking komen voor een erkenning als optometrist als u:

1) houder bent 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, overeenstemmen met de criteria in het koninklijk besluit. (Bezorg ons hiervoor een kopie van uw diploma via het e-loket);

2) een erkenning als orthoptist-optometrist hebt behaald op grond van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 betreffende het beroep van orthoptist-optometrist, al naargelang de gevolgde keuzeopleidingen en stages. Als de bevoegde erkenningscommissie bepaalde tekortkomingen ten opzichte van de in het ontwerp van koninklijk besluit vermelde opleiding vaststelt, kan u pas in aanmerking komen voor een erkenning als u slaagt voor een aanvullende opleiding aan een door de bevoegde autoriteit opgerichte, gesubsidieerde of erkende instelling. (Bezorg ons hiervoor een kopie van uw diploma via het e-loket);

3) uiterlijk tussen 22 april 2019 en de inwerkingtreding van het ontwerp van het koninklijk besluit een opleiding als vermeld in artikel 3 van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 betreffende het beroep van orthoptist-optometrist, tot orthoptist-optometrist had aangevat en geslaagd bent. (Bezorg ons hiervoor een kopie van uw diploma via het e-loket);

Op basis van de kwalificatievereisten van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 betreffende het beroep van orthoptist en optometrist kan u in aanmerking komen voor een erkenning om bepaalde technische prestaties en/of bepaalde toevertrouwde handelingen voor het beroep optometrist te mogen blijven verrichten.

Dit kan als u gedurende ten minste drie jaar ononderbroken en permanent bepaalde technische prestaties en/of bepaalde toevertrouwde handelingen hebt verricht, aan te tonen met de nodige bewijsstukken, om dezelfde technische prestaties en/of dezelfde toevertrouwde handelingen te mogen blijven verrichten onder dezelfde voorwaarden als beoefenaars van het beroep van orthoptist. (Bezorg ons hiervoor bewijs van gedurende te minste 3 jaar ononderbroken en permanent bepaalde technische prestaties en/of bepaalde toevertrouwde handelingen te hebben verricht). Opgelet: als u een aanvraag wenst te doen op basis van de overgangsmaatregelen dan moet u dit uiterlijk vóór 20 februari 2026 doen.”

3.9. Op 12 mei 2023 dienen de verzoekende partijen, bij monde van hun raadslieden, tegen het voornemen tot intrekking van hun erkenning als orthoptist-optometrist een bezwaarnota in.

3.10. Op 26 juni 2023 antwoordt de secretaris-generaal van het departement Zorg op voormeld bezwaarschrift:

“Ik schrijf u naar aanleiding van uw bezwaarnota dd. 12 mei 2023, waarbij u meedeelt dat uw cliënten de intrekkingbeslissing betwisten. Uw bezwaarnota is tijdig, zodat we deze kunnen behandelen.

Ik schets hierbij graag nog even kort de achtergrond. Het arrest van de Raad van State van 14 oktober 2021 (nr. 251.846) heeft het Koninklijk Besluit van 27 februari 2019 betreffende het beroep van orthoptist-optometrist vernietigd. Dit heeft tot gevolg dat het beroep ‘orthoptist-optometrist’ niet meer bestaat en geacht wordt nooit bestaan te hebben. Vandaar dat de erkenningen voor dit beroep ook moeten worden ingetrokken op 31 december 2023.

In uw eerste argument haalt u artikel 14 aan van het ‘Besluit van de Vlaamse Regering van 15 januari 2016 betreffende de erkenning van beoefenaars van paramedische beroepen’, dat stelt dat een erkenning of een toegekend voordeel kan ingetrokken worden indien een beoefenaar van een paramedisch beroep niet meer aan de kwalificatievereisten voldoet. Bij die intrekking moet voorafgaandelijk advies ingewonnen worden bij de erkenningscommissie.

De door u gevolgde redenering (met verwijzing naar dat artikel) kan echter niet gevolgd worden. Immers: een erkenning aanvragen voor een beroep dat simpelweg niet meer bestaat, is onmogelijk. Zo ook een erkenning behouden: het beroep in kwestie bestaat niet meer, waardoor het onmogelijk is om een erkenning daarvoor te behouden. Verwijzend naar het artikel 14 van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 15 januari 2016, is het dan ook bijzonder moeilijk om in de eerste plaats aan kwalificatievereisten te voldoen voor een beroep dat niet meer bestaat. Automatisch kan men dus ook niet meer aan die kwalificatievereisten blijven beantwoorden gezien het beroep in kwestie dus niet meer bestaat.

Bovendien zijn de intrekkingen van de erkenning als orthoptist-optometrist het gevolg van een beslissing van de Raad van State, en dus eigenlijk niet rechtstreeks gebaseerd op een beslissing van ons Departement.

Wij hebben dus niet gehandeld met miskennis van dit artikel 14, aangezien het beroep in eerste instantie niet meer bestaat waardoor dat artikel dus strikt genomen niet meer van toepassing is en aangezien het Departement louter gevolg heeft [gegeven] aan het arrest van de Raad van State. Ook artikel 12, §2, van dit besluit

werd gerespecteerd, gezien in alle brieven betreffende het voornemen tot intrekking ook de mogelijkheid is vermeld om een bezwaarnota in te dienen.

U stelt bovendien dat wij geen advies van de erkenningscommissie hebben ingewonnen. Ook voor dit argument verwijs ik naar bovenstaande redenering betreffende het niet langer bestaan van het beroep, hetgeen dus logischerwijs met zich meebrengt dat de erkenningscommissie zelf ook niet meer bestaat en er dus geen advies kan ingewonnen worden.

U haalt als tweede hoofdargument het feit aan dat uw cliënten niet gehoord zijn n.a.v. deze beslissing. Aan het beginsel om opmerkingen mee te delen wordt net wel voldaan: wij hanteren namelijk een specifieke procedure waarbij er eerst een voornemen wordt geuit waarop ieder de kans heeft om te reageren, hetgeen u bij deze ook gedaan hebt middels uw bezwaarnota.

De derde argumentatie betreffende de verworven rechten kan weerlegd worden naar analogie met de standpunten zoals hierboven ontwikkeld: men kan immers geen beroep doen op verworven rechten betreffende een beroep dat simpelweg niet meer bestaat. Het arrest van de Raad van State heeft tot gevolg dat het besluit retroactief uit het rechtsverkeer verdwijnt. De daaraan gekoppelde gevolgen zijn dan ook dat ‘het beroep van orthoptist-optometrist’ vermeld in dat besluit uit het rechtsverkeer verdwijnt, ongeacht of men dit beroep destijds mocht uitoefenen o.b.v. een erkenning, dan wel o.b.v. verworven rechten. Sterker nog: het verslag van het auditoraat van de Raad van State wijst zelfs letterlijk het verzoek tot handhaving van de gevolgen af. Zoals eerder vermeld, blijven de erkenningen bestaan tot 31 december 2023, datum waarop wij deze erkenningen zullen intrekken.

Bovendien willen we er u op wijzen dat artikel 14 van het Koninklijk Besluit van 7 oktober 2022 betreffende de beroepen van orthoptist en optometrist stelt dat: ‘Aan de personen die uiterlijk tussen 22 april 2019 en de inwerkingtreding van dit besluit een opleiding, zoals beschreven in artikel 3 van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 betreffende het beroep van orthoptist-optometrist, vernietigd bij het arrest nr. 251.846 van 14 oktober 2021 van de Raad van State, tot orthoptist-optometrist hadden aangevat en geslaagd zijn voor deze opleiding uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van dit besluit, wordt op hun verzoek een erkenning toegekend voor het beroep van orthoptist en/of optometrist.’

Ik wens hierbij nogmaals te benadrukken dat dit bezwaar niets verandert aan het feit dat het beroep niet meer bestaat, daar kan het Departement Zorg overigens ook niets aan wijzigen.

Het Departement handelt namelijk enkel in overeenstemming met de bepalingen opgenomen in de federale wetgeving. Uw cliënten hebben hierdoor de mogelijkheid om een nieuwe aanvraag in te dienen voor een erkenning op basis van het Koninklijk Besluit van 7 oktober 2022 betreffende de beroepen van orthoptist en optometrist, welk in werking is getreden op 19 februari 2023. Voor de verdere praktische afhandeling en procedure hieromtrent, verwijs ik graag naar onze brief van 13 april 2023 waarin alle stappen duidelijk worden uiteengezet.

Tot slot deel ik u nog mee dat u tegen deze beslissing in beroep kunt gaan bij de Raad van State. Om ontvankelijk te zijn, stuurt u uw aanvraag binnen de 60 dagen na ontvangst van deze brief naar de afdeling Administratie van de Raad van State, Wetenschapsstraat 33, 1040 Brussel en volgt u daarbij de procedure zoals vastgelegd in het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van gebrek aan belang in hoofde van de verzoekende partijen

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord een exceptie van gebrek aan actueel belang in hoofde van de verzoekende partijen op. Zij laat in essentie gelden dat de verzoekende partijen het behoud van de erkenning als ‘orthoptist-optometrist’ beogen, terwijl dit paramedisch beroep en de bijhorende beroepstitel uit de rechtsorde zijn verdwenen en, gelet op de retroactieve werking van de arresten van de Raad van State, geacht worden nooit te hebben bestaan. De beslissing tot intrekking van de erkenningen als ‘orthoptist-optometrist’ is volgens de verwerende partij niet constitutief maar declaratief, nu er slechts wordt vastgesteld dat die erkenning, ingevolge de vernietiging van het koninklijk besluit van 27 februari 2019, onmogelijk nog rechtsgevolgen kan hebben en dus als een onbestaande bestuurshandeling moet worden aangemerkt. Aangezien voormeld paramedisch beroep en de bijhorende beroepstitel niet meer bestaan, kan volgens de verwerende partij niet worden geponeerd dat de verzoekende partijen voorheen meer prestaties konden leveren dan onder het koninklijk besluit van 7 oktober 2022. Zij voegt daaraan toe dat het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 voorziet in een aantal overgangsbepalingen, die er net toe strekken om, op grond van de vroegere erkenning als orthoptist-optometrist of op grond van studies om orthoptist-optometrist te worden, de erkenning te verlenen voor de paramedische beroepen die door dat besluit waren gecreëerd, namelijk het beroep van ‘orthoptist’ en/of dat van ‘optometrist’. Volgens de verwerende partij valt niet in te zien welk belang de verzoekende partijen zouden kunnen hebben bij het verhinderen van deze “regulariserende erkenningen” als die leiden tot de erkenning voor een paramedisch beroep dat, anders dan het beroep van ‘oogzorg’, nog bestaat. Het door de verzoekende partijen aangehaalde gebrek aan zekerheid over het lot van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 doet de verwerende partij af als een puur hypothetisch belang. Wat de betrachting van de verzoekende partijen betreft om aansprakelijkheidsrisico’s te vermijden, betwist de verwerende

partij dat de verzoekende partijen zich blootstellen aan aansprakelijkheidsrisico's voor prestaties die zij hebben geleverd op het ogenblik dat het koninklijk besluit van 27 februari 2019 nog niet was vernietigd. Voor prestaties die zij naderhand hebben geleverd, kunnen de verzoekende partijen volgens de verwerende partij bezwaarlijk volharden in hetgeen zij zelf als een aansprakelijkheidsrisico omschrijven.

In haar laatste memorie laat de verwerende partij in essentie nog gelden dat in het auditorsverslag een fundamenteel onderscheid uit het oog wordt verloren, nu er niet enkel de zuivere (volledige) erkenning als 'orthoptist' bestaat, maar ook het recht om bepaalde technische prestaties en/of toevertrouwde handelingen te mogen verrichten onder dezelfde voorwaarden als orthoptisten. De verwerende partij benadrukt dat de tweede verzoekende partij geen erkenning als orthoptist had verkregen, doch wel het recht om op grond van de overgangsmaatregel van artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 bepaalde technische prestaties of handelingen te mogen verrichten onder dezelfde voorwaarden als orthoptist-optometristen. De verwerende partij wijst erop dat het koninklijk besluit van 7 juli 2017 niet in een dergelijke overgangsmaatregel voorziet, zodat de tweede verzoekende partij niet onder het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 7 juli 2017 kan vallen, nu een situatie die niet geregeld is niet onder het toepassingsgebied van een koninklijk besluit kan vallen dat een andere situatie beoogt. Vervolgens benadrukt de verwerende partij dat het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 op 11 oktober 2024 eveneens werd vernietigd door de Raad van State bij arrest nr. 261.003 en dat de gevolgen evenmin werden gehandhaafd. Dit heeft tot gevolg dat indien men beschikte over een erkenning als 'orthoptist' op basis van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022, men terugvalt op het koninklijk besluit van 7 juli 2017 en dat zij die een erkenning hadden als 'optometrist' of voor het verrichten van bepaalde technische prestaties en/of handelingen die aan orthoptisten zijn toevertrouwd, niet terugvallen op het koninklijk besluit van 7 juli 2017, omdat dit koninklijk besluit geen overgangsmaatregelen voorziet voor dergelijke gevallen.

5. De verzoekende partijen stellen in hun verzoekschrift dat zij als “normbestemmingen” van de bestreden intrekkingbeslissing een evident belang hebben. Zij stellen dat zij die erkenning nodig hebben, opdat zij de technische hulpprestaties bedoeld in artikel 69, 1°, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 kunnen verrichten, zoals die nader werden bepaald in het koninklijk besluit van 27 februari 2019.

Zij laten gelden dat de vaststelling, dat de intrekking van de erkenning pas zou plaatsvinden na het behandelen van de nieuwe erkenningsaanvraag, hun belang niet aantast nu: i) zij ten tijde van het indienen van het verzoekschrift geen (redelijke) zekerheid zouden hebben gehad over het feit dat hun nieuwe aanvraag zou resulteren in een erkenning; ii) een erkenning onder het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 hen slechts zou toelaten een beperkter aantal technische hulpprestaties te leveren; iii) tegen het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 een beroep tot nietigverklaring is ingesteld en iv) in zoverre aan de bestreden beslissing een retroactief karakter toekomt, zij zouden worden blootgesteld aan aansprakelijkheidsrisico's doordat zij vanaf hun erkenning onder het koninklijk besluit van 27 februari 2019 handelingen hebben gesteld en technische prestaties hebben verricht die luidens artikel 72 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 verboden zijn.

De verzoekende partijen betwisten in hun memorie van wederantwoord dat zij geen belang zouden hebben bij het ingestelde beroep. Zij repliceren dat hun belang niet bestaat in het verkrijgen maar in het behoud van een erkenning die hen niet alleen aanspraak verleent op een beroepstitel, maar hen tevens de mogelijkheid biedt om bepaalde prestaties uit te voeren die slechts krachtens een dergelijke erkenning wettig kunnen worden uitgevoerd. Volgens hen heeft de bestreden beslissing geen zuiver declaratief karakter, hetgeen onder meer blijkt uit de vaststelling dat de beslissing de erkenningen slechts intrekt vanaf een bepaalde datum; de verwerende partij gaat er ook aan voorbij dat de beslissing die wordt ingetrokken constitutief van aard dient te zijn, eerder dan de intrekkingbeslissing zelf. De verwerende partij toont ook niet aan dat er sprake is van een grove of manifeste onregelmatigheid, nochtans vereist opdat sprake zou

zijn van een onbestaande administratieve rechtshandeling. De verzoekende partijen voegen daaraan toe dat de vaststelling dat zij ondertussen een nieuwe erkenning hebben verkregen om alle dan wel bepaalde technische prestaties en/of bepaalde toevertrouwde handelingen van het beroep van optometrist te mogen blijven verrichten, niets wijzigt, omdat een optometrist erkend onder het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 niet dezelfde prestaties kan uitvoeren als hen werden toegestaan uit te voeren krachtens de middelen de bestreden beslissing ingetrokken erkenningen. Volgens de verzoekende partijen gaat de verwerende partij er in haar argumentatie verkeerdelijk van uit dat de nietigverklaring van een reglementaire akte automatisch tot gevolg heeft dat een individuele rechtshandeling genomen in uitvoering van een (vernietigde) verordening haar rechtsgevolgen verliest. En zelfs indien dit het geval zou zijn, dan merken de verzoekende partijen op dat zij zich nog steeds blootstellen aan aansprakelijkheidsrisico's, waarbij de daarmee gepaard gaande onzekerheid volgens hen ruimschoots volstaat om hun belang te schragen. Tot slot repliceren zij dat hun belang, in zoverre dat steun vindt in de onwettigheid van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022, allerminst hypothetisch is, gelet op het feit dat de verzoekende partijen concrete stappen hebben ondernomen teneinde de onwettigheid van dat koninklijk besluit te doen vaststellen.

In hun laatste memorie laten de verzoekende partijen nog gelden:

“2 ONTVANKELIJKHEID

2.1 Samenvatting van standpunt verzoekende partijen

3. Belangvoorwaarde vervuld. De verzoekende partijen tonen hun belang aan bij hun verzoek tot nietigverklaring tegen de beslissing van de verwerende partij van 26 juni 2023 door middel waarvan hun respectievelijke erkenning en voordeel op basis van het KB van 27 februari 2019 werden ingetrokken (hierna: de ‘bestreden beslissing’). Zij stellen dat zij de ‘normbestemmingen’ van deze beslissing zijn, aangezien de betrokken intrekkingsbeslissing op hun erkenning en voordeel betrekking heeft, waardoor zij een evident belang hebben bij hun verzoek. Zij hebben immers hun respectievelijke erkenning en voordeel nodig om de technische hulpprestaties en handelingen te kunnen blijven verrichten, zoals die nader werden bepaald in het KB van 27 februari 2019.

4. Mogelijkheid tot nieuwe erkenning ontnemt belang niet. Op het argument van de verwerende partij dat verzoekende partijen geen belang bij hun verzoek kunnen aantonen omdat de intrekkingsbeslissing pas van kracht zou worden nadat verzoekende partijen een nieuwe erkenning en voordeel toegekend zouden hebben gekregen (op basis van het KB van 7 oktober 2022) antwoordde verzoekende partijen als volgt. Ten eerste waren verzoekende partijen niet zeker dat zij een nieuwe erkenning op basis van het KB van 7 oktober 2022 zouden bekomen. Ten tweede zijn de paramedische handelingen en prestaties die op basis van een

erkenning onder het KB van 27 februari 2019 kunnen worden uitgevoerd verschillend van deze onder het KB van 7 oktober 2022. Hierdoor zouden verzoekende partijen minder prestaties en handelingen kunnen stellen. Ten derde zouden verzoekende partijen zich, in zoverre de bestreden beslissing een retroactief karakter zou hebben, blootstellen aan aansprakelijkheidsrisico's omdat zij enkel op de beperktere erkenning onder het KB van 7 oktober 2022 zouden kunnen steunen, hoewel zij ook prestaties en handelingen die enkel onder het KB van 27 februari 2019 erkend waren uitoefenden. Hieruit concludeerden de verzoekende partijen dan ook dat zij nog steeds deden blijken van het vereiste belang bij hun verzoek.

2.2 Standpunt van het auditoraat

5. Belangvoorwaarde vervuld. Het auditoraatsverslag erkent uitdrukkelijk dat verzoekende partijen beogen om de hen op basis van het KB van 27 februari 2019 toevertrouwde prestaties en handelingen te kunnen blijven uitoefenen. Ook erkent het auditoraatsverslag uitdrukkelijk dat de bestreden beslissing rechtsgevolgen heeft voor verzoekende partijen, aangezien zij ten gevolge van deze beslissing niet langer gemachtigd zijn om de hen toegekende prestaties en handelingen te verstrekken. Volgens het auditoraatsverslag kunnen de verzoekende partijen, ondanks de vernietiging van het KB van 27 februari 2019, de hen toegekende prestaties en handelingen blijven verrichten op basis van de herkwalificatie van hun respectievelijke erkenning en toegekende voordeel onder het KB van 7 juli 2017 (zie infra randnummer 27). Hierdoor kunnen verzoekende partijen volgens het auditoraatsverslag dus een belang aantonen bij hun verzoek.

2.3 Replik van verzoekende partijen op het standpunt van het auditoraat

6. Ontvankelijk. In lijn met de conclusie van het auditoraatsverslag, menen verzoekende partijen dat het beroep gericht tegen de bestreden beslissing ontvankelijk is aangezien verzoekende partijen doen blijken van een belang bij dit beroep.

7. Artikel 72, §1 en 73, §1 WUG-Wet. In hoofddorde menen verzoekende partijen dat hun belang voortvloeit uit de geldende wettelijke voorwaarden van artikel 72, §1 en 73, §1 WUG-Wet, die op heden op hen van toepassing zijn. De verzoekende partijen hebben hun respectievelijke erkenning en voordeel immers nodig om aan deze wettelijke voorwaarden te voldoen. Deze artikels bepalen namelijk (logischerwijze) dat niemand paramedische prestaties of handelingen mag uitvoeren zolang die geen houder is van een erkenning afgegeven door de (regionaal) bevoegde minister en dat niemand een paramedische beroepstitel mag voeren zonder zulke erkenning. Met andere woorden, zonder behoud van hun respectievelijke erkenning en voordeel, kunnen verzoekende partijen niet langer hun paramedische titel voeren om de bijbehorend erkende prestaties en handelingen te verrichten. Zij hebben er dan ook alle belang bij om een verzoek tot nietigverklaring in te stellen tegen de bestreden beslissing die hun erkenning en voordeel introk. Door het behoud van hun respectievelijke erkenning en voordeel, als gevolg van de eventuele vernietiging door Uw Raad van de intrekingsbeslissing, kunnen verzoekende partijen immers de op hun geldende wettelijke verplichtingen van artikel 72, §1 en 73, §1 WUG-Wet blijven naleven, om op basis van deze erkenning hun beroepstitel te blijven voeren en hun beroepsactiviteit op rechtsgeldige wijze verder uit te oefenen.

8. Strafbepalingen WUG-Wet. Indien zij echter de wettelijke voorwaarden van artikel 72, §1 en 73, §1 WUG-Wet niet zouden blijven naleven, door het behoud van hun respectievelijke erkenning en voordeel, stellen verzoekende partijen zich potentieel bloot aan de strafsancities van artikel 126, 1° en 127, 1° WUG-Wet. Zo kunnen zij die 'geen houder (zijn) van een vereiste bekwamingstitel, of zonder te beschikken over het visum, gewoonlijk (paramedische) prestaties verricht(en) (...) of handelingen uitvoer(en)' bestraft worden met 'een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van zesentwintig euro tot tweeduizend

euro of met een van die straffen alleen' en zij die 'in overtreding van artikel 73 zich in het openbaar een beroepstitel toe-eigen(en) zonder er recht op te hebben' bestraft worden met 'een geldboete van tweehonderd euro tot duizend euro'. Het bestaan van het risico in hoofde van verzoekende partijen op blootstelling aan deze bestraffingen is op zich al ruimschoots voldoende om hun belang bij hun verzoek aan te tonen.

9. Strafsanctie voor voeren beroepstitel volstaat voor belang. Zelfs indien zou worden aangenomen dat het onmogelijk is voor verzoekende partijen om bij behoud van hun respectievelijke erkenning en voordeel nog paramedische handelingen en prestaties op rechtsgeldige wijze te stellen, door de vernietiging van de lijsten met technische hulpprestaties en toevertrouwde handelingen van het KB van 27 februari 2019, dan nog doen verzoekende partijen blijken van een afdoende belang bij hun vordering. Zij kunnen namelijk op zelfstandige basis bestraft worden, louter en alleen, voor het voeren van hun beroepstitel zonder geldige erkenning, nog los van de eventuele niet-erkende uitoefening van enige handeling op basis van deze beroepstitel. Het risico dat voortvloeit uit de strafbepaling van artikel 127, 1° WUG-Wet, waardoor zij bestraft zouden kunnen worden voor het loutere voeren van hun beroepstitel, ten gevolge van de intrekking van hun erkenning en voordeel, volstaat om aan te tonen dat de verzoekende partijen in ieder geval belang bij hun verzoek hebben.

10. Herkwalificatie erkenning en voordeel. In ondergeschikte orde en voor zover als nodig sluiten verzoekende partijen zich aan bij de argumentatie in het auditoraatsverslag, waarbij gesteld wordt dat verzoekende partijen kunnen doen blijken van een belang indien hun erkenning als 'orthoptist-optometrist' (en voordeel) geherkwalificeerd zouden worden als een erkenning als 'orthoptist' onder het KB van 7 juli 2017 (zie infra randnummer 27). Naast hun duidelijke belang op basis van de bepalingen van de WUG-Wet, kunnen verzoekende partijen eveneens hun belang aantonen door aan te nemen dat hun erkenning en respectievelijke voordeel werd geherkwalificeerd tot een erkenning onder het KB van 7 juli 2017 ten gevolge van de vernietiging van het KB van 27 februari 2019. Verzoekende partijen zien de door de auditeur geformuleerde visie dan ook als een bijkomend argument om aan te tonen dat verzoekende partijen aan de belangvoorwaarde voldoen.

11. Herleven KB 7 juli 2017. Verzoekende partijen steunen de visie van de auditeur dat door het 'herleven' van het KB van 7 juli 2017 (zie infra randnummer 26), de lijsten met technische hulpprestaties en toevertrouwde handelingen uit dit KB eveneens 'herleefd' zijn in de rechtsorde. Door de herkwalificatie van hun erkenning en voordeel op basis van dit KB moeten logischerwijze ook de lijsten van dit KB toegepast worden om te bepalen welke handelingen en prestaties door verzoekende partijen rechtsgeldig uitgevoerd mogen worden. Door het behoud van hun respectievelijke erkenning en voordeel, als gevolg van de eventuele vernietiging door Uw Raad van de intrekkingbeslissing, kunnen verzoekende partijen de handelingen en prestaties zoals bepaald in de 'herleefde' lijsten uitoefenen. Hieruit blijkt dan ook eveneens duidelijk hun belang.

12. Gevolg herkwalificatie. Wel dient te worden opgemerkt dat de herkwalificatie van de erkenning en het voordeel van verzoekende partijen de inhoud van de lijst van technische prestaties en handelingen die zij mogen verrichten wijzigt. Hierdoor kunnen zij niet op dezelfde wijze de hen op basis van het KB van 27 februari 2019 toevertrouwde prestaties en handelingen blijven uitoefenen (zie infra het voorbeeld in randnummer 45). Een herkwalificatie van deze erkenning en dit voordeel zou de verworven rechten van verzoekende partijen dan ook wijzigen, vandaar dat verzoekende partijen volharden in hun visie dat er naast de terechte verwijzing van het auditoraat naar het KB van 7 juli 2017, ook nog steeds naar de definitief verworven rechten op basis van het KB van 27 februari 2019, verwezen dient te

worden (zie infra in randnummer 46).

13. Vernietiging KB 7 oktober 2022. Door de onzekerheid die is ontstaan door de vernietiging van het KB van 7 oktober 2022 is het belang van de verzoekende partijen bij hun vordering enkel toegenomen en actueler geworden. Eens te meer hebben zij, in afwachting van een nieuw wettelijk kader nood om ‘zich vast te houden’ aan hun respectievelijke erkenning en voordeel bij gebrek aan rechtszekerheid over het bredere wettelijke kader en hun eventuele nieuwe erkenningen op basis hiervan.

14. Verwijzing. Voor het overige wordt voor de argumentatie aangaande het voldoen aan de belangvoorwaarde verwezen naar het verzoekschrift tot nietigverklaring en de memorie van wederantwoord.”

Beoordeling

Vooraf

6. Voorafgaand aan de in-concretobeoordeling van de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van gebrek aan belang in hoofde van de verzoekende partijen, past het om het rechtskader zoals van toepassing op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, te schetsen en toe te lichten.

7. Het koninklijk besluit van 7 juli 2017 bepaalt:

“Artikel 1. De uitoefening van ‘orthoptie’ is een paramedisch beroep in de zin van artikel 69 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen.

Art. 2. Het in artikel 1 bedoelde beroep wordt uitgeoefend onder de beroepstitel ‘orthoptist’.

Art. 3. Het beroep van orthoptist mag slechts worden uitgeoefend door personen die voldoen aan de volgende voorwaarden:

1° houder zijn van een diploma dat een opleiding bekroont, die overeenstemt met een opleiding in het kader van een hoger onderwijs van het Europees kwalificatieniveau 6 van het European Qualifications Framework, overeenstemmend met minstens 180 ECTS studiepunten, waarvan het leerprogramma op zijn minst omvat :

a) een theoretische opleiding in :

i) algemene anatomie, fysiologie, neurologie en pathologie;

ii) anatomie, (neuro-)fysiologie en pathologie van het oog, het visuele systeem en het visuo-integratieve systeem, met inbegrip van de relevante behandelingsmethoden;

iii) farmacologie;

iv) algemene psychologie, gezondheids-, ontwikkelings- en neuropsychologie;

v) algemene pedagogiek en orthopedagogiek;

vi) neuro-oftalmologie;

vii) optica;

viii) theorie van het binoculaire zien, het strabisme, de amblyopie;

ix) low vision;

x) statistiek;

- xi) ethiek en deontologie;
 - xii) recht, wetgeving, organisatie van de gezondheidszorg en de gezondheidszorgberoepen;
 - xiii) interdisciplinair werken;
 - b) een theoretische en praktische opleiding in:
 - i) onderzoeksmethoden van oogstand, oogbewegingen, amblyopie, visuele perceptie en visuo-integratieve functies, oculovestibulaire functies;
 - ii) behandelingsmethoden van strabisme, andere binoculaire stoornissen, amblyopie en stoornissen in de visuele perceptie en het visuo-integratieve systeem en oculovestibulaire dysfuncties;
 - iii) technische onderzoeksmethoden van het visueel systeem;
 - iv) refractie en contactologie;
 - v) onderzoeks- en behandelingsmethoden bij low vision;
 - vi) wetenschappelijke methodologie en evidence based practice;
 - vii) communicatie en communicatieve vaardigheden;
 - viii) organisatie en administratie in het kader van de therapeutische planning; ix) informatica in de gezondheidszorg en e-health applicaties;
 - x) EHBO;
 - xi) ziekenhuishygiëne en steriel werken;
 - xii) assistentie en instrumentatie in de oftalmologische chirurgie;
 - c) het maken van minimaal een eindwerk dat in verband staat met de opleiding van orthoptie en waaruit blijkt dat de betrokkene in staat is tot een analytische en synthetische activiteit in het vakdomein en dat hij zelfstandig kan werken;
 - d) met vrucht een stage doorlopen hebben van minstens 600 uren verdeeld over de verschillende domeinen van de orthoptie zoals hierboven beschreven ten bewijze waarvan de kandidaat een stageboek moet bijhouden;
- 2° hun beroepskennis en -vaardigheden via bijscholing onderhouden en bijwerken, ten minste 15 uren per jaar, om een beroepsuitoefening op een optimaal kwaliteitsniveau te behouden.
- De hierboven bedoelde bijscholing moet bestaan uit persoonlijke studie en deelname aan vormingsactiviteiten.
- Art. 4. § 1. De technische prestaties, bedoeld in artikel 71, § 1, eerste lid, van voormelde gecoördineerde wet van 10 mei 2015, die door een orthoptist kunnen worden uitgevoerd, zijn opgenomen in bijlage 1, in bijlage 2 en in bijlage 3 van dit besluit.
- § 2. De technische prestaties bedoeld in bijlage 1 vereisen een omstandig geneeskundig voorschrift van een arts.
- De technische prestaties bedoeld in bijlage 2 vereisen een omstandig geneeskundig voorschrift van een arts specialist in de oftalmologie.
- De technische prestaties bedoeld in bijlage 3 vereisen initieel een omstandig geneeskundig voorschrift van een arts specialist in de oftalmologie die een arts specialist in de otorhinolaryngologie of een arts specialist in de neurologie of een arts specialist in de pediatrie met een bijzondere beroepstitel in de pediatrie neurologie geraadpleegd heeft.
- De technische prestaties bedoeld in bijlage 3 vereisen in opvolging van het initieel voorschrift een omstandig geneeskundig voorschrift van een arts specialist in de oftalmologie of een arts specialist in de otorhinolaryngologie of een arts specialist in de neurologie of een arts specialist in de pediatrie met een bijzondere beroepstitel in de pediatrie neurologie.
- Art. 5. § 1. De handelingen die met toepassing van artikel 23, § 1, eerste lid, van voormelde gecoördineerde wet van 10 mei 2015 aan een orthoptist kunnen worden toevertrouwd, zijn opgenomen in bijlage 4 van dit besluit.
- § 2. De handelingen bedoeld in bijlage 4 worden aan een orthoptist door een arts specialist in de oftalmologie toevertrouwd.

Art. 6. Het koninklijk besluit van 24 november 1997 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 wordt opgeheven.

Art. 7. De personen die uiterlijk in 2017 een opleiding tot orthoptist hebben aangevat, zoals beschreven in artikel 3 van het koninklijk besluit van 24 november 1997 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, uiterlijk tegen 31 december 2021, voldoen aan de opleidings- en stagevoorwaarden beschreven in artikel 3, 1° en 2°, van het voornoemde koninklijk besluit van 24 november 1997, worden gelijkgesteld met de personen die voldoen aan de kwalificatievereisten bedoeld in artikel 3, 1°.

Art. 8. De minister bevoegd voor Volksgezondheid is belast met de uitvoering van dit besluit.”

Bij het koninklijk besluit zijn vier bijlagen gevoegd.

Bijlage 1 betreft de technische prestaties die in het kader van de uitvoering van maatregelen van preventieve geneeskunde, met uitsluiting van prestaties die rechtstreeks contact met het oog vereisen, door orthoptisten mogen worden verricht met toepassing van artikel 71, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015. Deze technische prestaties vereisen een omstandig geneeskundig voorschrift van een arts en zijn de volgende:

- “1° inwinnen van de noodzakelijke gegevens voor een goed verloop van het onderzoek;
- 2° observatie van gelaatsvorm en hoofdhouding;
- 3° observatie, onderzoek en analyse van:
 - a) abnormale hoofdhouding;
 - b) oogstand;
 - c) oogmotiliteit;
 - d) sensomotorische toestand van het binoculaire zien;
 - e) accommodatie- en convergentievermogen;
 - f) visuele perceptie;
 - g) visuo-integratieve functies;
- 4° opsporing van nystagmus en stoornissen van het kleurenzien;
- 5° bepaling van de gezichtsscherpte;
- 6° onderzoek van de refractieve status met objectieve en subjectieve methodes zonder cycloplegie;
- 7° opsporing van oogaandoeningen.”

Bijlage 2 betreft de technische prestaties die door orthoptisten mogen worden verricht met toepassing van artikel 71, § 1, eerste lid, van de

gecoördineerde wet van 10 mei 2015. Deze prestaties vereisen een omstandig geneeskundig voorschrift van een arts-specialist in de oftalmologie en zijn de volgende:

- “1° orthoptische onderzoeken en onderzoeken van de oculovestibulaire functies:
- a) inwinnen van de noodzakelijke gegevens voor een goed verloop van het onderzoek;
 - b) observatie van gelaatsvorm en hoofdhouding;
 - c) onderzoek en analyse van :
 - i) de fixatie;
 - ii) de oogstand;
 - iii) de oogmotiliteit;
 - iv) de sensomotorische toestand van het binoculaire zien;
 - v) de abnormale hoofdhouding;
 - vi) de vestibulo- en cervico-oculaire reflex;
 - vii) het accommodatie- en convergentievermogen;
 - viii) de accommodatieve convergentie/accommodatie ratio;
 - ix) de visuele perceptie en de visuo-integratieve functies;
 - x) de aniseikonie;
 - d) opsporing, onderzoek en analyse van spontane en geïnduceerde nystagmus;
 - e) bepaling van de statische en dynamische gezichtsscherpte;
 - f) onderzoek van de refractieve status met objectieve en subjectieve methodes zonder cycloplegie;
 - g) bepalen van de optimale prismasterkte en van de optimale low-vision hulpmiddelen;
 - h) opsporing, onderzoek en analyse van stoornissen van het kleurenzien, donkeradaptatie, contrastgevoeligheid en lichtgevoeligheid;
- 2° orthoptische behandelingen:
- a) alle oefeningen met als doel het optimaliseren van de binoculaire functies en de oogmotiliteit;
 - b) amblyopiebehandeling;
 - c) aanpassen van prismaglazzen;
 - d) optimaal leren benutten van de residuele visuele functies, en stimulatie van de visuele perceptie en de visuo-integratieve functies bij low vision patiënten en bij patiënten met neurofysiologische stoornissen;
 - e) aanpassen van ‘Low-Vision’ hulpmiddelen;
 - f) aanleren van het gebruik van ‘Low-Vision’ hulpmiddelen;
 - g) contactlensaanpassingen bij personen van 16 jaar en ouder.”

Bijlage 3 betreft de technische prestaties, die i) initieel een omstandig geneeskundig voorschrift van een arts-specialist in de oftalmologie, die een arts-specialist in de otorhinolaryngologie of een arts-specialist in de neurologie of een arts-specialist in de pediatrie met een bijzondere beroepstitel in de pediatrie neurologie geraadpleegd heeft, vereisen, door orthoptisten mogen worden verricht met toepassing van artikel 71, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 en ii) in opvolging van het initieel voorschrift

een omstandig geneeskundig voorschrift van een arts-specialist in de oftalmologie of een arts-specialist in de otorhinolaryngologie of een arts-specialist in de neurologie of een arts-specialist in de pediatrie met een bijzondere beroepstitel in de pediatrie neurologie vereisen, door orthoptisten mogen worden verricht met toepassing van artikel 71, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015. Deze technische prestaties zijn de volgende:

“1° behandeling van de oculovestibulaire dysfuncties:

a) oefentherapieën met als doel het behandelen van oculovestibulaire dysfuncties, visuele hyperafhankelijkheid en het verbeteren van de neurosensoriële oculovestibulaire integratie.”

Bijlage 4 betreft de handelingen die, met toepassing van artikel 23, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, aan een orthoptist door een arts-specialist in de oftalmologie kunnen worden toevertrouwd. Deze toevertrouwde handelingen zijn de volgende:

“1° contact en non-contact onderzoeken van het visuele systeem;

2° contactlensaangepassing bij personen van jonger dan 16 jaar;

3° toedienen van collyria;

4° assistentie en instrumentatie bij oftalmologische operaties.”

8.1. Bij artikel 6 van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 wordt het koninklijk besluit van 7 juli 2017 opgeheven.

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 bepaalt dat de uitoefening van ‘oogzorg’ een paramedisch beroep is in de zin van artikel 69 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015.

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. Deze vereisten zijn de volgende:

“1° houder zijn van een diploma dat een opleiding bekroont, die overeenstemt met een opleiding in het kader van een hoger onderwijs van het Europees kwalificatieniveau 6 van het European Qualifications Framework, overeenstemmend met minstens 180 ECTS studiepunten, waarvan het leerprogramma op zijn minst omvat:

a) een theoretische opleiding in:

- i) algemene anatomie, fysiologie, neurologie en pathologie;
- ii) anatomie, (neuro-)fysiologie en pathologie van het oog en het visuele systeem, met inbegrip van de relevante behandelingsmethoden;
- iii) farmacologie;
- iv) algemene psychologie, gezondheids-, ontwikkelings- en neuropsychologie;
- v) algemene pedagogiek en orthopedagogiek;
- vi) neuro-oftalmologie;
- vii) optica;
- viii) theorie van het binoculaire zien, het strabisme, de amblyopie;
- ix) low vision;
- x) statistiek;
- xi) ethiek en deontologie;
- xii) recht, wetgeving, organisatie van de gezondheidszorg en de gezondheidszorg-beroepen;
- xiii) interdisciplinair werken;

b) een theoretische en praktische opleiding in:

- i) onderzoeksmethoden van hoofdhouding, oogstand, oogbewegingen, amblyopie, oculovestibulaire functies, gezichtsvermogen (inclusief bepalen van gezichtsscherpte en refractieve status, accommodatie- en convergentievermogen, contrast- en lichtgevoeligheid, optimale prismasterkte, opsporen van kleurenzichtstoornissen en aniseikonie) en meten van de oogdruk;
- ii) behandelingsmethoden van strabisme, andere binoculaire stoornissen, amblyopie en oculovestibulaire dysfuncties;
- iii) technische onderzoeksmethoden van het visueel systeem;
- iv) refractie en contactologie;
- v) onderzoeks- en behandelingsmethoden bij low vision;
- vi) wetenschappelijke methodologie en evidence based practice;
- vii) communicatie en communicatieve vaardigheden;
- viii) organisatie en administratie in het kader van de therapeutische planning;
- ix) informatica in de gezondheidszorg en eHealth applicaties;
- x) EHBO;
- xi) hygiëne en steriel werken;
- xii) assistentie en instrumentatie in de oftalmologische chirurgie;
- xiii) toedienen van collyria;

c) het maken van minimaal een eindwerk dat in verband staat met de uitoefening van oogzorg en waaruit blijkt dat de betrokkene in staat is tot een analytische en synthetische activiteit in het vakdomein en dat hij zelfstandig kan werken;

d) met vrucht een stage doorlopen hebben van minstens 600 uren verdeeld over de verschillende domeinen van de oogzorg;

2° hun beroepskennis en -vaardigheden via bijscholing onderhouden en bijwerken, ten minste 15 uren per jaar, om een beroepsuitoefening op een optimaal kwaliteitsniveau te behouden. Deze bijscholing moet bestaan uit persoonlijke studie en deelname aan vormingsactiviteiten.”

Artikel 4 bepaalt met de bijlagen 1 en 2 de technische prestaties, bedoeld in artikel 71, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015,

die door een ‘orthoptist-optometrist’ kunnen worden uitgevoerd, die enerzijds een omstandig geneeskundig voorschrift van een arts-specialist in de oftalmologie, indien zij worden gesteld bij personen jonger dan 16 jaar, en anderzijds een omstandig geneeskundig voorschrift van een arts-specialist in de oftalmologie vereisen. Artikel 5 bepaalt met de bijlage 3 de handelingen die met toepassing van artikel 23, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 door een arts-specialist in de oftalmologie aan een ‘orthoptist-optometrist’ kunnen worden toevertrouwd.

Artikel 6 bepaalt dat het koninklijk besluit van 7 juli 2017 wordt opgeheven, met uitzondering van artikel 7 van het genoemde besluit, dat in een overgangsregeling voorzag.

Artikel 7 van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 voorziet in een nieuwe overgangsmaatregeling. Onder paragraaf 1 wordt bepaald dat aan de personen die op de datum van inwerkingtreding van dit besluit zijn erkend voor het beroep van ‘orthoptist’ ambtshalve een erkenning wordt toegekend voor het beroep van ‘orthoptist-optometrist’. Paragraaf 2, herneemt de overgangsregeling voorzien in artikel 7 van het koninklijk besluit van 7 juli 2017, zijnde “[d]e 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.” en bepaalt dat aan deze personen op hun verzoek een erkenning wordt toegekend. Luidens paragraaf 3 wordt op hun verzoek een erkenning toegekend aan de personen die houder zijn van een graduaat of bachelordiploma 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. Paragraaf 4 bepaalt dat 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, dezelfde prestaties of handelingen mogen 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. Paragraaf 5 stelt dat het verzoek bedoeld in paragraaf 3 ten laatste vier jaar na de inwerkingtreding van dit besluit dient te worden ingediend. Tot slot wordt bepaald dat de personen die van de bepalingen bedoeld in paragraaf 4 wensen te genieten zich bij de bevoegde autoriteit dienen bekend te maken, binnen vier jaar vanaf de inwerkingtreding van dit koninklijk besluit.

8.2. Zoals aangegeven onder randnummer 3.7 werd met een koninklijk besluit van dezelfde datum de verwijzing naar het beroep 'orthoptist' in het koninklijk besluit van 2 juli 2009 vervangen door een verwijzing naar het beroep 'oogzorg'.

8.3. Beide koninklijk besluiten van 27 februari 2019 werden respectievelijk op 14 oktober 2021 bij arrest nr. 251.846 en op 13 oktober 2023 bij arrest nr. 257.630 vernietigd. In geen van beide gevallen werden de gevolgen van de vernietigde besluiten gehandhaafd.

9. Bij artikel 8 van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 wordt het koninklijk besluit van 7 juli 2017 opnieuw opgeheven. Er wordt tevens in een overgangsregeling voorzien voor personen die, naargelang het geval, op basis van het koninklijk besluit van 7 juli 2017 dan wel op basis van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 als 'orthoptist' respectievelijk als 'orthoptist-optometrist' waren erkend.

Op 11 oktober 2024, nadat de memories in voorliggende zaak zijn gewisseld, wordt het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 vernietigd bij arrest nr. 261.003. De gevolgen van het vernietigde besluit worden evenmin gehandhaafd.

Conclusie

10. Een arrest waarbij de Raad van State een besluit vernietigt zonder handhaving van de gevolgen van het vernietigde besluit, heeft terugwerkende kracht, wat wil zeggen dat het vernietigde besluit moet worden geacht volledig te zijn ongedaan gemaakt en nooit uitwerking te hebben gehad. In het rechtsverkeer moet aldus worden gehandeld alsof dat vernietigde besluit nooit is genomen geweest.

Het koninklijk besluit van 27 februari 2019 bepaalde dat de uitoefening van ‘oogzorg’ een paramedisch beroep is in de zin van artikel 69 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 en creëerde de bijhorende beroepstitel ‘orthoptist-optometrist’ (artikelen 1 en 2). Het stelde de kwalificatievoorwaarden vast waaraan moest worden voldaan om dat beroep te kunnen uitoefenen (artikel 3) en legde de technische prestaties en hulpprestaties vast die door een orthoptist-optometrist konden worden uitgevoerd (artikelen 4 en 5). Het hief voorts, op artikel 7 na, het koninklijk besluit van 7 juli 2017 op (artikel 6) en voorzag in een overgangsbepaling (artikel 7). Ingevolge de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 zijn al die bepalingen met terugwerkende kracht uit de rechtsorde verdwenen. Hieruit volgt, zoals terecht wordt aangegeven door de verwerende partij, dat het paramedisch beroep ‘oogzorg’ en de bijhorende beroepstitel ‘orthoptist-optometrist’ moeten worden geacht nooit te hebben bestaan. Door die nietigverklaring zijn ook de bij het koninklijk besluit van 27 februari 2019 gevoegde lijsten van technische hulpprestaties en toevertrouwde handelingen, die door ‘orthoptisten-optometristen’ konden worden verstrekt, retroactief uit de rechtsorde verdwenen. In dat verband moet erop worden gewezen dat de terugwerkende kracht van de arresten van de Raad van State zich niet beperkt tot het louter fictief wegdenken van besluiten uit de rechtsorde; de vernietiging van

een besluit dat een ander besluit opheft, heeft immers tot gevolg dat het oorspronkelijk besluit opnieuw van toepassing is en moet worden geacht steeds van toepassing te zijn geweest.

Het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 bepaalde dat de uitoefening van ‘orthoptie’ en ‘optometrie’ paramedisch beroepen zijn in de zin van artikel 69 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 en creëerde de bijhorende beroepstitels ‘orthoptist’ en ‘optometrist’ (artikelen 1 en 2). Het stelde de kwalificatievoorwaarden vast waaraan moest worden voldaan om dat beroep te kunnen uitoefenen (artikel 3) en legde de technische prestaties en toevertrouwde handelingen vast die door een ‘orthoptist’ en een ‘optometrist’ konden worden uitgevoerd (artikelen 4 tot 7). Het hief voorts, het koninklijk besluit van 7 juli 2017 op (artikel 8) en voorzag in overgangsbepalingen (artikelen 9 tot 14). Anders dan bij de vernietiging van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 waarbij het paramedisch beroep ‘oogzorg’ moest worden geacht nooit te hebben bestaan, heeft de vernietiging van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022, door de tussenkomst van het niet aangevochten koninklijk besluit van 18 januari 2024 waarbij ‘orthoptie’ en ‘optometrie’ worden opgenomen in artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 juli 2009, niet tot gevolg dat de paramedische beroepen ‘orthoptie’ en ‘optometrie’ moeten worden geacht niet meer te bestaan. Wel heeft die nietigverklaring van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 tot gevolg dat, niettegenstaande de paramedische beroepen ‘orthoptie’ en ‘optometrie’ blijven bestaan, de bij het vernietigde koninklijk besluit van 7 oktober 2022 gevoegde lijsten van technische prestaties en toevertrouwde handelingen die door de ‘orthoptisten’ en de ‘optometristen’ konden worden verstrekt, retroactief uit de rechtsorde zijn verdwenen.

Het gecorrigeerde rechtskader wordt in voorliggend zaak gevormd door het koninklijk besluit van 7 juli 2017 dat, door de vernietiging van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 én het koninklijk besluit van 7 oktober 2022, retroactief in rechte is hersteld. Bijgevolg worden het in het koninklijk besluit van 7 juli 2017 geregelde paramedisch beroep van ‘orthoptist’ en de bij dat koninklijk besluit gevoegde lijsten van technische prestaties en toevertrouwde

handelingen, die door ‘orthoptisten’ konden worden verstrekt, geacht nooit te zijn opgeheven en dus nog steeds te bestaan. Wat het paramedisch beroep van ‘optometrist’ betreft, niettegenstaande het door de tussenkomst van het koninklijk besluit van 18 januari 2024 moet worden geacht niet te zijn opgeheven, dient te worden vastgesteld dat het koninklijk besluit van 7 juli 2017 geen technische prestaties of toevertrouwde handelingen toekent aan de uitoefenaars van dat paramedisch beroep, zodat de ‘optometristen’ niet kunnen terugvallen op het wettelijk kader geregeld door het koninklijk besluit van 7 juli 2017.

De beoordeling van het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoekende partijen dient bijgevolg vanuit dat perspectief te worden onderzocht.

In-concretobeoordeling

11. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR. 244.015).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR. 243.406). Dit geldt evenzeer bij het aanvechten van reglementaire akten. De omstandigheid dat de verzoekende partij als gevolg van de vernietiging opnieuw een kans krijgt om haar situatie in gunstigere zin te zien beoordeeld, volstaat om het belang tot nietigverklaring te verantwoorden.

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020.ARR.105, punten B.11.2. en B.12.2).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, 109/2010, ECLI:BE:GHCC:2010.ARR.109, punt B.4.3; GwH 9 juli 2020, 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020.ARR.105, punt B.9.3; EHRM 17 juli 2018, 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, Vermeulen/België, punten 42 e.v.).

Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

Doet een verzoekende partij zulks, dan heeft zij daarmee ook de contouren geschetst waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden (RvS (A.V.) 15 januari 2019, 243.406 ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

Voorts kan de aard van het belang weliswaar evolueren, maar een verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring haar nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert. Onvoldoende om een nietigverklaring van de bestreden beslissing te kunnen verkrijgen, is dan ook het belang van een verzoekende partij dat in de loop van de annulatieprocedure is geëvolueerd naar nog uitsluitend een belang bij het onwettig

horen verklaren van die beslissing om de toekenning van een schadevergoeding – door de rechtscolleges van de rechterlijke orde, die daartoe zelf de eventuele fout van de overheid kunnen vaststellen – te faciliteren. Het voordeel moet in beginsel ook méér zijn dan de morele genoegdoening die een verzoekende partij put uit het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing, inzonderheid om derden aldus te overtuigen van haar initieel gelijk. Een dergelijk belang heeft een karakter dat niet valt binnen de grenzen van het belang zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat beoogde voordeel is immers niet verbonden met het verdwijnen van de bestreden beslissing uit het rechtsverkeer maar enkel met het horen gegrond verklaren *erga omnes* van de door de verzoekende partij aangevoerde middelen.

12. De verzoekende partijen beogen met voorliggend beroep in eerste instantie de mogelijkheid te vrijwaren om de technische prestaties en toevertrouwde handelingen, vermeld in het koninklijk besluit van 27 februari 2019, te kunnen blijven verstrekken.

13. De verzoekende partijen zijn door de bestreden beslissing evenwel niet langer gemachtigd om deze prestaties en handelingen te verstrekken. Zelfs als de bestreden beslissing zou worden vernietigd, blijven zij ingevolge de vernietiging van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 verstoken van de mogelijkheid om de daarin vermelde technische prestaties en toevertrouwde handelingen te verstrekken, nu de desbetreffende lijsten ingevolge de vernietiging – niet door de bestreden beslissing – met terugwerkende kracht uit de rechtsorde zijn gehaald.

Anders dan de verwerende partij betoogt, kan de bestreden beslissing wel degelijk rechtsgevolgen hebben voor de verzoekende partijen. Eerder werd immers toegelicht dat het (vernietigde) koninklijk besluit van 27 februari 2019 weliswaar de originele rechtsbasis voor de erkenning van de verzoekende partijen vormde, doch zulks niet uitsloot dat een andere regeling voorhanden is die zich in de plaats stelde van het vernietigde besluit en aan die erkenningsbeslissingen alsnog materiële rechtskracht bood.

14. In dat verband wordt in het auditorsverslag terecht gewezen op het gegeven dat de terugwerkende kracht van de arresten van de Raad van State zich niet beperkt tot het louter fictief wegdenken van besluiten uit de rechtsorde; de vernietiging van een besluit dat een ander besluit opheft, heeft immers tot gevolg dat het oorspronkelijk besluit opnieuw van toepassing is en moet worden geacht steeds van toepassing te zijn geweest. Deze juridische fictie van de retroactiviteit dwingt tot de herkwalficatie van de op basis van het vernietigde besluit gecreëerde feitelijke situaties. Die herkwalficatie moet gebeuren in het licht van het rechtskader dat, ingevolge die juridische fictie, moet worden geacht steeds te hebben bestaan. De materiële werkelijkheid moet met andere woorden juridisch worden geherkwalficeerd binnen het gecorrigeerde rechtskader.

Zoals onder randnummer 10 wordt geconcludeerd, wordt het gecorrigeerde rechtskader in de voorliggende zaak gevormd door het koninklijk besluit van 7 juli 2017 dat, door de vernietiging van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 én van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022, retroactief in rechte is hersteld. Aldus moeten het aldaar geregelde paramedisch beroep van ‘orthoptist’ en de aan dat beroep toegekende technische prestaties en toevertrouwde handelingen worden geacht nooit te zijn opgeheven.

15. Gelet op deze gewijzigde juridische realiteit rijst de vraag of de verzoekende partijen kunnen worden geacht indertijd als ‘orthoptist’ in de zin van het koninklijk besluit van 7 juli 2017 te zijn erkend geweest, waaraan zij het recht ontleenden om de in dat koninklijk besluit vermelde technische prestaties en toevertrouwde handelingen te verstrekken.

De eerste verzoekende partij werd op 12 november 2019 bij besluit van de administrateur-generaal van het agentschap Zorg en Gezondheid erkend als ‘orthoptist-optometrist’ op grond van het koninklijk besluit van 27 februari 2019. Bij besluit van de administrateur-generaal van het agentschap Zorg en Gezondheid van 26 juni 2020 werd aan de tweede verzoekende partij “het voordeel van verworven rechten voor de uitoefening van het beroep van orthoptist-

optometrist” toegekend. Uit de bij dat besluit gevoegde bijlage blijkt dat in uitvoering van de overgangsmaatregel van artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 27 februari 2019, die bepaalt dat “[d]e 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 [...] dezelfde prestaties of handelingen [mogen] 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”, haar welbepaalde technische prestaties werden toegekend. Het naar aanleiding van de vernietiging van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 corrigerende rechtskader gevormd door het koninklijk besluit van 7 juli 2017 voorziet niet in een dergelijke overgangsmaatregel, zodat de tweede verzoekende partij niet kon worden geacht te zijn erkend als ‘orthoptist’, noch dat zij enig recht aan het voornoemde koninklijk besluit kon ontleen om de aldaar vermelde technische prestaties en toevertrouwde handelingen te verstrekken.

De eerste verzoekende partij werd vervolgens bij besluit van de secretaris-generaal van het departement Zorg van 27 november 2023 eveneens erkend als ‘optometrist’ op grond van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022. Bij besluit van de secretaris-generaal van het departement Zorg van 6 november 2023 werd de tweede verzoekende partij erkend “om bepaalde technische prestaties en/of bepaalde toevertrouwde handelingen van het beroep van optometrist te mogen blijven verrichten”. In de bij dat besluit gevoegde bijlage blijkt dat haar welbepaalde technische prestaties werden toegekend, in uitvoering van de overgangsmaatregel van artikel 12, § 2, van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 dat bepaalt dat “[d]e personen die op de datum van inwerkingtreding van dit besluit gedurende ten minste drie jaar ononderbroken en op duurzame wijze, bepaalde in artikel 5 bedoelde technische prestaties en/of bepaalde in artikel 7 bedoelde toevertrouwde handelingen van het beroep van optometrist hebben

verricht, te bewijzen met het portfolio bedoeld in artikel 8 van de wet van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg, [...] om een erkenning voor het beroep van optometrist [kunnen] verzoeken, om dezelfde technische prestaties en/of dezelfde toevertrouwde handelingen te mogen blijven verrichten onder dezelfde voorwaarden als beoefenaars van het beroep van optometrist. Dit verzoek tot erkenning kan tot uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van dit besluit worden ingediend”. Het naar aanleiding van de vernietiging van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 corrigerende rechtskader gevormd door het koninklijk besluit van 7 juli 2017 voorziet niet in een dergelijke overgangsmaatregel, zodat de tweede verzoekende partij niet kon worden geacht te zijn erkend als ‘orthoptist’, noch dat zij enig recht aan het voornoemde koninklijk besluit kon ontlenen om de aldaar vermelde technische prestaties en toevertrouwde handelingen te verstrekken.

Gelet op het voorgaande dient te worden vastgesteld dat enkel de eerste verzoekende partij, die op 12 november 2019 werd erkend als ‘orthoptist-optometrist’ naar aanleiding van de herkwalificatie ten gevolge van het corrigerend rechtskader, moet worden geacht erkend te zijn als ‘orthoptist’ en dienvolgens onder het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 7 juli 2017 valt, los van de vaststelling dat op grond van het koninklijk besluit van 18 januari 2024 ‘optometrie’ eveneens luidens artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 juli 2009 werd opgenomen in de lijst van de paramedische beroepen, doch ten gevolge van de vernietiging van de koninklijke besluiten van respectievelijk 27 februari 2019 en 7 oktober 2022 zonder enig recht om de in deze laatste koninklijke besluiten aan het betreffend paramedisch beroep toegekende technische prestaties en toevertrouwde handelingen te verstrekken. De tweede verzoekende partij die in uitvoering van een overgangsmaatregel, respectievelijk van artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 en van artikel 12, § 2, van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 bepaalde technische prestaties en/of bepaalde toevertrouwde handelingen mocht uitvoeren, valt, gelet op de vernietiging van de respectievelijke overgangsmaatregel en het gegeven dat het corrigerende rechtskader gevormd door het koninklijk besluit van 7 juli 2017 niet voorziet in

dergelijke overgangsmaatregelen, bijgevolg niet onder het toepassingsgebied van dit laatste koninklijk besluit.

16. Te dezen moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing wel degelijk rechtsgevolgen heeft voor de eerste verzoekende partij, nu zij door de bestreden beslissing niet langer gemachtigd is om, op basis van het gecorrigeerde rechtskader, de in het koninklijk besluit van 7 juli 2017 vermelde technische prestaties en handelingen te verstrekken.

17. Tot slot wenst de Raad van State te benadrukken dat in zoverre de verzoekende partijen in hun betoog alluderen op “verworven rechten”, zij dit lijken af te leiden uit het aanvullend auditoraatsverslag over de handhaving van de gevolgen in het kader van hun beroep dat heeft geresulteerd in het vernietigingsarrest nr. 251.846, waarin werd gesteld dat “[d]e in het verleden afgegeven attesten en erkenningen [...] verworven [blijven]”.

In die zaak hadden de tussenkomende partijen, waaronder de thans verzoekende partijen, een verzoek tot handhaving van de gevolgen van het bestreden reglementair besluit in toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingediend op grond van de volgende argumentatie:

“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.”

Daargelaten de draagwijdte van de in het auditoraatsverslag geformuleerde zinssnede, volstaat de vaststelling dat de Raad van State in het voornoemde arrest heeft geoordeeld dat “artikel 14^{ter} RvS-wet zich [verzet] tegen het verzoek van de tussenkomende partijen om op grond van artikel 14^{ter} RvS-wet

de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven”, op grond van volgende overweging: “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.”

Uit het voorgaande dient te worden afgeleid dat in zoverre de verzoekende partijen hun argumenten steunen op “verworven rechten”, dit argument juridisch dient te worden gekwalificeerd als zijnde het, op basis van het gecorrigeerde rechtskader, in het koninklijk besluit van 7 juli 2017 geregelde paramedisch beroep van ‘orthoptist’ met de daarin vermelde technische prestaties en handelingen.

18. Gelet op het voorgaande is de exceptie van gebrek aan belang in hoofde van de eerste verzoekende partij niet gegrond.

De exceptie in hoofde van de tweede verzoekende partij is gegrond.

Conclusie

19. Het voorliggende annulatieberoep is enkel ontvankelijk in hoofde van de eerste verzoekende partij.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

20. De verzoekende partijen voeren in het verzoekschrift in een enig middel de schending aan van artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016, alsook van de regels inzake de intrekking van administratieve rechtshandelingen (onbevoegdheid *ratio temporis* - het rechtzekerheidsbeginsel), het verbod op retroactiviteit en de bescherming van verkregen rechten en de materiële- alsook de formelemotiveringsplicht.

Het lid van het auditoraat vat de essentie van het middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, als volgt samen in haar verslag:

“De verzoekende partijen voeren in hun enig middel vijf middelonderdelen aan die zij als volgt samenvatten:

- Een schending van de formele motiveringsplicht doordat uit de bestreden beslissing niet zou blijken of deze is genomen ingevolge de gemeenrechtelijke intrekkingssleer dan wel steunt op artikel 14 van het BVR van 15 juni 2016;
- Een schending van de voorwaarden die de Raad van State stelt aan een gemeenrechtelijke intrekking doordat de ingetrokken beslissing rechten toekent, de intrekkingssleer ver buiten de termijn voor het instellen van een vernietigingsberoep is genomen en geen enkele wettelijke bepaling toelaat om tot intrekking over te gaan;
- Een schending van artikel 14 van het BVR van 15 januari 2016 doordat de verzoekende partijen nog steeds aan de kwalificatievoorwaarden voldoen, het advies van de erkenningscommissie niet is ingewonnen en de bezwaarnota van verzoekende partijen niet is voorgelegd aan de erkenningscommissie;
- Een schending van het materiële motiveringsbeginsel doordat de verwerende partij er ten onrechte vanuit gaat dat afgeleide rechtshandelingen automatisch zouden zijn aangetast door een arrest waarmee de vernietiging wordt bevolen van het koninklijk besluit op grond waarvan deze afgeleide rechtshandelingen zijn genomen en weigert rekening te houden met de in hoofde van de verzoekende partijen verworven rechten;
- Een schending van de verworven rechten van de verzoekende partijen.”

In de memorie van wederantwoord benadrukken de verzoekende partijen, zoals samengevat door het lid van het auditoraat in haar verslag, het volgende:

“6.3. De verzoekende partijen hernemen in hun memorie van wederantwoord de argumenten uit hun verzoekschrift en repliceren als volgt op de argumenten van de verwerende partij:

- Wat betreft de schending van de formele motiveringsplicht, kon uit de bestreden intrekkingssleer niet worden afgeleid dat te dezen een intrekking sui generis zou voorliggen; de verwerende partij heeft haar motivering pas in de loop van voorliggende procedure ontwikkeld waardoor het doel van de formele motiveringsplicht allermindst is bereikt;
- De verwerende partij toont niet aan dat er sprake is van een grove of manifeste onregelmatigheid, nochtans vereist opdat sprake zou zijn van een onbestaande administratieve rechtshandeling;
- Als de intrekking van de erkenningen gestoeld zou zijn op artikel 14 van het BVR van 15 januari 2016, dan stelt de vernietiging van het KB van 28 februari 2019 de verwerende partij niet vrij van de naleving van haar eigen regelgeving;
- De vaststelling dat de erkenningen ‘zinledig’ zouden zijn geworden, miskent de fundamentele vaststelling dat de vernietiging van een reglementair besluit de individuele rechtverlenende handelingen die rechtmatig zijn genomen in uitvoering van dat besluit en inmiddels definitief zijn geworden, op geen enkele wijze aantast.
- Dat er in de overgangsregeling en de handelswijze rekening werd gehouden met verworven rechten, betekent niet dat er geen inbreuk op wordt gemaakt als die

rechten die de verzoekende partijen ontleen aan de erkenningen niet volledig verworven blijven.”

In hun laatste memorie laten de verzoekende partijen op een uitgebreide wijze nog gelden:

“3.1.3 Replik van verzoekende partijen op het standpunt van het auditoraat

29. Gegrond. De verzoekende partijen sluiten zich integraal aan bij de conclusie van het auditoraatsverslag, dat de bestreden beslissing een schending uitmaakt van artikel 14 BVR, gelezen in samenhang met het materiële motiveringsbeginsel op basis waarvan hun verzoekschrift tot nietigverklaring bijgevolg gegrond verklaard dient te worden. Het derde en vierde middelonderdeel van hun enige middel van verzoekende partijen sluit in grote mate aan bij de visie van de auditeur. Ook lijkt eveneens het tweede door de verzoekende partijen geformuleerde middelonderdeel impliciet in het auditoraatsverslag te worden aanvaard. Ook de argumentatie die de auditeur ontwikkelde om tot deze terechte conclusies te komen treden de verzoekende partijen quasi volledig bij, in het bijzonder voor wat betreft de drie volgende punten:

a. Toetsing van voorwaarden artikel 14 BVR niet aangetoond

30. Kwalificatievoorwaarden. Het auditoraatsverslag stelt terecht dat nergens uit het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij de moeite heeft genomen om artikel 14 BVR toe te passen, alvorens over te gaan tot de intrekking. Het auditoraatsverslag beperkt haar analyse van de toetsing van de voorwaarden van artikel 14 BVR tot de vereiste dat de verzoekende partijen niet langer mogen voldoen aan de kwalificatievoorwaarden, om te kunnen overgaan tot intrekking. Verzoekende partijen treden de auditeur bij in haar visie dat ten gevolge van het herleven van het KB van 7 juli 2017 en de herkwalificatie van de erkenning en het voordeel van verzoekende partijen op basis van dit KB (zie supra randnummers 27 en 28) in principe de kwalificatievoorwaarden van het KB van 7 juli 2017 dienden te worden afgetoetst. Verwerende partij voert hiertegen aan dat “de juridische fictie realistisch moet blijven” en lijkt hiermee aan te geven dat haar redelijkerwijze niet verweten kan worden niet de kwalificatievoorwaarden van het KB van 7 juli 2017 te hebben getoetst, gelet op de complexiteit van de gevolgen van de vernietiging van het KB van 27 februari 2019. Hoewel op dit punt begrip opgebracht zou kunnen worden voor verwerende partij, blijft de vaststelling overeind dat verwerende partij haar intrekking aan generlei kwalificatievoorwaarden heeft afgetoetst. Bijgevolg is er, nog los van de vraag welke kwalificatievoorwaarden (uit welk KB) dienden te worden gehanteerd, in ieder geval sprake van een schending van artikel 14 BVR, nu de verwerende partij zelfs niet de moeite nam eender welke kwalificatievoorwaarden te toetsen. Ook treedt het auditoraatsverslag verzoekende partijen bij in hun vaststelling dat, ondanks de uitdrukkelijke voorschriften van artikel 14 BVR, geen voorafgaandelijke adviezen werden ingewonnen. Het auditoraat onderschrijft dus de stelling van verzoekende partijen dat verwerende partij naliet haar eigen regelgeving na te leven.

b. Motivering dat intrekking automatisch gevolg is van vernietiging KB van 27 februari 2019 mist draagkracht

31. Gevolgakten. Verzoekende partijen zijn het eens met de uitdrukkelijke vaststelling van de auditeur dat verwerende partij er een feitelijk onjuiste visie over de gevolgen van het vernietigingsarrest voor diens gevolgakten op na houdt: ‘de vernietiging van het KB van 27 februari 2019 (heeft) niet van rechtswege tot gevolg (...) dat de erkenningsbeslissingen van de verzoekende partijen voor intrekking vatbaar zijn geworden’. De hopeloos gedateerde rechtspraak die de verwerende

partij in haar laatste memorie aanvoert, is reeds geruime tijd, in het bijzonder sinds het arrest Wambacq, door Uw Raad bijgesteld. In dat arrest erkende Uw Raad dat nietigheid enkel door Uw Raad zelf kan worden uitgesproken en nietigheid van toepassingsbeslissingen bijgevolg niet gelijk wanneer, door gelijk wie of op gelijk welke wijze kan worden geconstateerd. Dit is helaas exact wat de verwerende partij door middel van de bestreden beslissing wel heeft pogen te doen. Uw Raad benadrukte dat de rechtszekerheid in het gedrang komt indien de geldigheid van formeel bestaande en uiterlijk regelmatige rechtshandelingen zonder beperkingen en buiten enig regelmatig beroep in vraag kan worden gesteld.

32. Tijdig vernietigingsberoep. Het auditoraatsverslag sluit zich terecht aan bij Uw gevestigde rechtspraak dat individuele beslissingen genomen op basis van een vernietigd besluit niet door Uw Raad kunnen worden vernietigd, tenzij wanneer die beslissingen tijdig met een vernietigingsberoep zijn aangevochten. Met andere woorden, indien een gevolgakte niet tijdig werd bestreden met een verzoekschrift, zal deze haar verdere uitwerking behouden. Indien echter een gevolgakte van een vernietigde basisakte wel tijdig werd bestreden, dan zal de Raad deze in principe steeds vernietigen. Zoals de auditeur uitdrukkelijk stelt waren de termijnen om een vernietigingsberoep in te stellen op het moment van de intrekking reeds ruimschoots overschreden.

33. Declaratief feit. Zonder dit expliciet te stellen lijkt de auditeur de vernietiging van het KB van 27 februari 2019 als een declaratief feit te beschouwen dat een nieuwe termijn deed ingaan gedurende welke voor de belanghebbenden de mogelijkheid openstond om de afgeleide rechtshandelingen met een vernietigingsberoep te bestrijden. Zij stelt namelijk dat verwerende partij ten onrechte geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om tegen de erkenning en het voordeel een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

c. Er is niet voldaan aan de voorwaarden van de gemeenrechtelijke intrekkingsleer

34. Gemeenrechtelijke voorwaarden. De verzoekende partijen sluiten zich volledig aan bij de conclusie van de auditeur dat niet voldaan is aan de voorwaarden om de respectievelijke erkenning en het voordeel met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer te verwijderen.

35. Erkenningsregeling. Verzoekende partijen treden de auditeur bij in haar visie dat, ten gevolge van het herleven van het KB van 7 juli 2017 en de herkwalificatie van de erkenning en het voordeel van verzoekende partijen op basis van dit KB (zie supra randnummers 27 en 28), om na te gaan of er sprake is van manifeste of grove onregelmatigheden, de erkenningsregeling van het KB van 7 juli 2017 dient te worden afgetoetst. Ook hiertegen lijkt de verwerende partij aan te voeren dat ‘de juridische fictie realistisch moet blijven’, waarmee zij lijkt te willen aangeven dat haar redelijkerwijze niet verweten kan worden niet de erkenningsregeling van het KB van 7 juli 2017 te hebben toegepast, gelet op de complexiteit van de gevolgen van de vernietiging van het KB van 27 februari 2019. Hoewel op dit punt begrip opgebracht zou kunnen worden voor verwerende partij, blijft de vaststelling overeind dat verwerende partij bij haar intrekking generlei erkenningsregeling heeft toegepast. Dus nog los van de vraag welke erkenningsregeling exact diende[...] te worden gehanteerd, kan er in ieder geval geen sprake zijn van een onbestaande rechtshandeling aangezien er geen enkele aanwijzing is dat de verwerende partij heeft gepoogd om een erkenningsregeling toe te passen.

36. Termijn. Zoals supra in randnummer 32 werd aangetoond is het onbetwistbaar dat de termijn voor het intrekken van de betrokken erkenning en het voordeel reeds lange tijd verstreken is, zelfs indien men de vernietiging van het KB van 27 februari 2019 als een declaratief feit wordt beschouwd. Hier treden verzoekende partijen het standpunt zoals geformuleerd door de auditeur dan ook volmondig bij.

37. Specifieke rechtsgrond. Zoals supra in randnummer 30 werd aangetoond volgen de verzoekende partijen de visie van de auditeur dat er weliswaar een uitdrukkelijke

wetsbepaling voor handen is op basis waarvan een intrekking eventueel zou kunnen worden toegestaan, namelijk artikel 14 BVR, maar dat niet afgetoetst werd of alle voorwaarden van deze bepaling vervuld waren.

38. Verzoek inname standpunt. In het auditorsverslag worden partijen uitdrukkelijk verzocht standpunt in te nemen over de gevolgen van zowel de vernietiging van het KB van 27 februari 2019 als van de recentere vernietiging van het KB van 7 oktober 2022 voor de respectievelijke erkenning en het voordeel, die aan de verzoekende partijen werden toegekend op basis van het KB van 27 februari 2019. In wat volgt geven verzoekende partijen een overzicht, in drie punten, van hun standpunt over de draagwijdte van de gevolgen van deze twee vernietigingen:

a. Het KB van 7 juli 2017 herleefde

39. KB 7 juli 2017. Wat betreft diens principiële stelling dat de vernietiging van de KB's van 27 februari 2019 en 7 oktober 2022 de KB's die door deze KB's werden opgeheven deed herleven, zijn de verzoekende partijen volledig akkoord met de auditeur. De vernietiging van een beslissing tot opheffing van een ander besluit doet uit zichzelf het opgeheven besluit inderdaad herleven. Dat het KB van 7 juli 2017 herleefde wordt door geen enkele partij ter discussie gesteld.

b. De paramedische beroepen 'optometrie' en 'orthoptie' zijn niet uit de rechtsorde verdwenen

40. KB 2 juli 2009. De vernietiging van de KB's van 27 februari 2019 en 7 oktober 2022 had niet als automatisch gevolg dat de paramedische beroepen 'oogzorg' en 'optometrie' en 'orthoptie' mee uit de rechtsorde verdwenen. In tegendeel zelfs, de paramedische beroepen 'optometrie' en 'orthoptie' bestaan op heden, ondanks de vernietiging van het KB van 7 oktober 2022, nog steeds. Dit blijkt uitdrukkelijk uit artikel 1, 8° van het KB van 2 juli 2009. Ook de vernietiging van het KB van 27 februari 2019 heeft nooit tot gevolg gehad dat het destijds bestaande paramedisch beroep 'oogzorg' (uitgeoefend door 'orthoptist-optometristen') dat aan de huidige paramedische beroepen 'optometrie' en 'orthoptie' voorafging, opgehouden is te bestaan. Pas nadat er tegen het KB van 27 februari 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juli 2009 tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen, door middel waarvan het beroep 'oogzorg' werd ingevoegd in artikel 1, 8° van het KB van 2 juli 2009, een vernietigingsberoep werd ingesteld, is dit paramedisch beroep met terugwerkende kracht uit de rechtsorde verdwenen.

Het is op dit punt dat de visie van verzoekende partijen mogelijks afwijkt van deze van de auditeur. Zonder expliciet te stellen dat de vernietiging van het KB van 27 februari 2019 tot gevolg had dat het paramedische beroep 'oogzorg' uit de rechtsorde verdween, dan wel dat dit het gevolg was van de aparte vernietigingsprocedure tegen het KB dat het KB van 2 juli 2009 wijzigde, trad de auditeur verwerende partij namelijk bij in haar stelling dat 'het paramedisch beroep "oogzorg" en de bijhorende beroepstitel "orthoptist-optometrist" moeten worden geacht nooit te hebben bestaan'. Een andere passage uit het auditorsverslag, waarin vermeld wordt dat er nooit een vernietigingsberoep is ingesteld tegen KB van 18 januari 2024 dat de beroepen 'orthoptie' en 'optometrie' opnam op de lijst van paramedische beroepen, doet echter vermoeden dat de auditeur er weldegelijk terecht vanuit gaat dat beroepen 'optometrie' en 'orthoptie' niet uit de rechtsorde zijn verdwenen.

41. Aparte wettelijke grondslag. De lijst met paramedische beroepen van het KB van 2 juli 2009 werd op basis van artikel 69 WUG-Wet aangenomen. Deze lijst bleef 'ongeschonden' door de vernietiging van het KB van 27 februari 2019 en het KB van 7 oktober 2022. Dit is het logisch gevolg van het feit dat de KB's van 27 februari 2019 en 7 oktober 2022 een andere wettelijke grondslag hadden dan het KB van 2 juli 2009, namelijk artikel 71, §1 WUG-Wet, op basis waarvan het aan de Koning toekomt om, per paramedisch beroep, de lijst met prestaties en handelingen, de uitvoeringsvoorwaarden ervan en de kwalificatievereisten ervoor nader te bepalen.

42. Standpunt FOD Volksgezondheid. Het is mogelijks ook naar deze grondslag van artikel 1, 8° van het KB van 2 juli 2009 dat de FOD Volksgezondheid verwees om na de vernietiging van het KB van 7 oktober 2022 op haar website te schrijven dat ‘de optometrist nog steeds een erkend paramedisch beroep is en de afgegeven visa en erkenningen juridisch geldig blijven.’

c. Herkwalificatie van de erkenning en het voordeel op basis van KB 7 juli 2017

43. Herkwalificatie. De verzoekende partijen volgen de visie van de auditeur aangaande de specifieke gevolgen van het ‘herleefde’ KB van 7 juli 2017 voor de gevolgakten van het KB van 27 februari 2019. De auditeur stelt onzes inziens terecht dat de erkenning (en het voordeel) van verzoekende partijen geherkwalificeerd dienen te worden binnen het gecorrigeerde rechtskader waardoor zij geacht dienen te worden als ‘orthoptist’ in de zin van het KB van 7 juli 2017 erkend te zijn geweest.

44. Nuancering. Hoewel de verzoekende partijen dit standpunt van de auditeur principieel bijtreden, wensen zij een bescheiden nuance toe te voegen aan de visie van de auditeur. Deze nuance is ingegeven door de noodzaak om de verworven rechten van verzoekende partijen maximaal te vrijwaren en heeft betrekking op de interpretatie die de auditeur gaf aan een eerder standpunt van het auditoraat [...]. Die stelde in haar aanvullend auditoraatsverslag voorafgaand aan het arrest dat het KB van 27 februari 2019 vernietigde, dat een handhaving van de gevolgen van dit KB niet aan de orde was omdat ‘(d)e in het verleden afgegeven attesten en erkenningen verworven (blijven) zodat, wat die attesten en erkenningen betreft, er geen reden is om de retroactieve werking van een vernietigingsarrest te beperken’. Het auditoraatsverslag stelt namelijk dat dit eerdere standpunt van het auditoraat begrepen dient te worden in het licht van de herkwalificatie op basis van het KB van 7 juli 2017 waardoor verzoekende partijen de toegekende prestaties en handelingen op basis van hun erkenningen onder dit KB rechtsgeldig kunnen blijven uitoefenen. Deze interpretatie is onzes inziens correct, al stellen verzoekende partijen vast dat als gevolg van de herkwalificatie van de erkenning en het voordeel van verzoekende partijen de lijst van technische prestaties en handelingen die zij mogen verrichten inhoudelijk wijzigt. De lijsten onder het KB van 27 februari 2019 en onder het KB van 7 juli 2017 zijn namelijk niet identiek. De stelling van de auditeur dat het paramedisch beroep van ‘orthoptist’ inhoudelijk het nauwst aansluit bij het voormalige beroep ‘oogzorg’ is correct.³⁸ Het klopt dat het regelgevend kader voor het beroep ‘orthoptist’ onder het KB van 7 juli 2017 sterke gelijkenissen vertoont met het regelgevend kader voor het beroep ‘oogzorg’ uitgeoefend door ‘orthoptist-optometristen’ onder het KB van 27 februari 2019. Toch zijn er ook verschillen.

Zo gold er bijvoorbeeld onder het KB van 7 juli 2017 een beperking voor contactlensaangepassing door ‘orthoptisten’ voor personen vanaf 16 jaar, waarvoor een medisch voorschrift noodzakelijk was (Stuk 5). Onder het KB van 27 februari 2019 bestond een dergelijke leeftijdsbeperking of voorschriftvoorwaarde echter niet voor ‘orthoptist-optometristen’ die contactlensaangepassing (met uitzondering van contactlensaangepassing van specifieke contactlenzen ter behandeling van oogaandoeningen) in principe zelfstandig mochten uitoefenen (Stuk 6).

45. Verworven rechten. Om te voorkomen dat de herkwalificatie voor verzoekende partijen zou betekenen dat zij sommige technische prestaties niet langer op dezelfde manier zouden kunnen uitoefenen, hoewel zij voor deze prestaties erkend waren of hen het voordeel was toegekend om deze prestaties te mogen uitvoeren onder het KB van 27 februari 2019, vragen verzoekende partijen Uw Raad om ditmaal ook met de letterlijke bewoordingen van het aanvullend [...] auditoraatsverslag [...] rekening te houden: ‘(d)e in het verleden afgegeven attesten en erkenningen blijven verworven’. [...]. Verzoekende partijen volharden dan ook in hun visie dat er naast de terechte verwijzing van het auditoraat naar het KB van 7 juli 2017, ook nog steeds met de definitief verworven rechten op basis van het KB van 27 februari 2019, rekening gehouden dient te worden, ook al geven verzoekende partijen de auditeur

gelijk dat dit niet de juridisch meest zuivere houding is. Dit neemt echter niet weg dat deze nuance noodzakelijk is om de verworven rechten van verzoekende partijen maximaal te vrijwaren.

46. Verwijzing. Voor het overige wordt verwezen naar het verzoekschrift tot nietigverklaring en de memorie van wederantwoord.

47. Conclusie. De verzoekende partijen treden de conclusies en argumentatie van het auditorsverslag, op enkele punctuele nuances na, integraal bij. De bestreden beslissing dient vernietigd te worden wegens een schending van artikel 14 BVR, in samenhang gelezen met het materiële motiveringsbeginsel. Het enige middel dient door Uw Raad gegrond verklaard te worden. De verwerende partij is als administratieve overheid, onder het mom van de zogezegde ‘automatische gevolgen’ van Uw vernietiging van het KB van 27 februari 2019, eigengereid overgegaan tot de intrekking (de facto opheffing) van een toegekende erkenning en een toegekend voordeel, zonder hierbij haar eigen regelgevende bepalingen inzake intrekking en de voorwaarden van de jurisprudentiële intrekkingssleer na te leven. Hiermee lijkt zij zich een bevoegdheid die uitsluitend aan Uw Raad toebehoort, namelijk om een administratieve rechtshandeling te vernietigen, te hebben willen toe-eigenen. Voor het zelfstandig intrekken van de betrokken erkenningen en het betrokken voordeel was de termijn reeds lang voor de vernietiging van het KB van 27 februari 2019 op 14 oktober 2021 verstreken. Zelfs indien de vernietiging van het KB van 27 februari 2019 op 14 oktober 2021 als een declaratief feit beschouwd zou worden, kwam de intrekking ruimschoots te laat. De enige juiste handelswijze voor de verwerende partij om, buiten de hypothese van de intrekking, de betrokken erkenning en het betrokken voordeel uit de rechtsorde te laten verdwijnen, was om tijdig een vernietigingsberoep hiertegen bij uw Raad in te stellen, na de vernietiging van het KB van 27 februari 2019. Ook dit liet verwerende partij overduidelijk na. Door pas ‘wakker te schieten’ bij de inwerkingtreding van een nieuw regelgevend kader, namelijk het ondertussen vernietigde KB van 7 oktober 2022, en door dan nog de definitief geworden erkenning en het voordeel te proberen intrekken, ageerde verwerende partij manifest laattijdig.”

21. De repliek van de verwerende partij, zoals aangevoerd in de memorie van antwoord, wordt door het lid van het auditoraat als volgt samengevat in haar verslag:

“6.2. De verwerende partij antwoordt in essentie als volgt:

- De formele motiveringsplicht is niet geschonden doordat in haar antwoord op de bezwaarnota zeer duidelijk en uitvoerig is uiteengezet waarom de bestreden beslissing is genomen;
- Het betreft een intrekking sui generis, waarbij slechts per analogie gebruik is gemaakt van de procedure van artikel 14 van het BVR van 15 januari 2016; er bestaan geen kwalificatievoorwaarden meer aangezien het beroep waarvoor men moest voldoen aan de kwalificatievoorwaarden, niet meer bestaat; om diezelfde reden kon geen advies worden ingewonnen van [...] de erkenningscommissie die overigens ingevolge de vernietiging van het KB van 27 februari 2019 niet bestaat;
- Aan het materiële motiveringsbeginsel is voldaan, want er is vastgesteld dat de verzoekers een erkenning hadden bekomen voor een paramedisch beroep dat uit de rechtsorde is verwijderd en dat de federale overheid dit paramedisch beroep bij het treffen van een nieuwe regeling niet heeft hernomen; er is tevens aangegeven hoe de overstap kan gebeuren naar de erkenning van orthoptist en/of optometrist;

- Middels de overgangsbepalingen van het KB van 7 oktober 2022 is rekening gehouden met de verworven rechten van de verzoekende partijen, minstens hebben de verzoekende partijen in hun bezwaarnota noch in hun verzoekschrift aangegeven op welke wijze niet afdoende of oordeelkundig rekening zou zijn gehouden met wat vroeger is verworven.”

In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat het te dezen een “intrekking *sui generis*” betreft. Dienaangaande laat zij gelden:

“III.1. De verwerende partij volhardt in het argument dat het hier om een intrekking *sui generis* gaat.

Zoals onder I. aangegeven, de partijen zijn dus geconfronteerd met de vernietiging van de federale reglementaire regelgeving die dus geacht wordt nooit te hebben bestaan. En inmiddels is het nieuwe KB van 2022 dus ook vernietigd.

En in casu heeft dat bijzonder specifieke gevolgen omdat de erkenning als orthoptist-optometrist, dus zonder meer niet meer kan. Dit paramedisch beroep bestaat niet meer.

Hier zit net een decisief onderscheid met wat betoogd wordt door de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord, onder randnummer 39 met verwijzing naar een arrest van het Grondwettelijk Hof. De erkenning als landmeter kwam niet in het gedrang omdat die erkenning vroeger kon gegeven worden aan een bepaalde groep en nu niet meer, maar het ging er natuurlijk niet om dat de beroepscategorie ‘landmeter’ niet meer bestond. Dat is in casu helemaal anders, ‘orthoptist-optometrist’ bestaat niet meer. Er kan dus niet tegengesproken worden wat in de memorie van antwoord een aantal malen is aangegeven, daarbij eigenlijk terugvallende op de duidelijke motivering van het betwiste besluit, dat men niet kan erkend worden tot of blijven tot het niets. Dat is natuurlijk het fundamentele probleem. Wie krachtens vroegere regelgeving een bepaalde beroepskwalificatie kon verwerven, die staat in een heel andere positie, juridisch en feitelijk, dan degene die een erkenning van een bepaald beroep heeft gekregen, waar dit beroep niet meer bestaat. Trouwens, de verzoekende partijen beseffen dit zelf waar ze nopens hun belang uiteenzetten dat ze strafrechtelijke aansprakelijkheden vrezen. Precies deze zeer specifieke situatie stelde natuurlijk ook de verwerende partij voor een probleem. Hoe kunnen de rechten van de mensen die de erkenning orthoptist-optometrist bekomen hebben, waar dit beroep zonder meer niet meer bestaat en geacht worden nooit te hebben bestaan, toch gediend worden? Hoe kan het legaliteitsbeginsel hier op een correcte wijze verzoend worden met het rechtszekerheidsbeginsel? En nogmaals, zonder meer alles blauw blauw laten, zou ook de rechtszekerheid niet dienen, wat de verzoekende partijen beseffen, aangezien ze dan in een situatie terechtkomen waar ze handelingen stellen die ze zonder meer niet meer mogen stellen, net omdat, en dat blijft het specifieke van deze zaak, het beroep optometrist-orthoptist niet bestaat en geacht wordt in rechte nooit te hebben bestaan.

III.2. Het gaat hier dus niet om een intrekking in de zin van artikel 14 van het BVR van 16 januari 2016. Op 14 oktober 2021 werd het KB van 27 februari 2019 vernietigd. Volgens de redenering van de auditeur was vanaf dat moment het KB van 7 juli 2017 (retroactief) terug van toepassing en moet het geacht worden nooit opgeheven te zijn geweest. Dit KB werd in 2019 om beleidsredenen opgeheven en uiteraard is het niet de bedoeling van de verwerende partij om een KB dat als verouderd beschouwd wordt te blijven gebruiken. Net daarom werd reeds snel na de vernietiging het KB van 7 oktober 2022 aangenomen.

Naar aanleiding van dat nieuw KB kregen zij die als orthoptist-optometrist erkend waren of bepaalde handelingen mochten uitvoeren een brief waarin de declaratieve beslissing werd medegedeeld dat er een nieuw KB was dat alle oudere relevante regelgeving en erkenningen dus verving, zijnde het KB van 7 oktober 2022.

Om erkend te blijven als orthoptist of optometrist of om bepaalde relevante handelingen te mogen blijven uitoefenen, diende er dan ook een nieuwe aanvraag ingediend te worden. Dit is een niet meer dan logisch gevolg van het feit dat het KB van 27 februari 2019 vernietigd werd en er een nieuw KB werd aangenomen op 7 oktober 2022.

De verwerende partij deelde in de brief dus louter declaratief mee dat een erkenning als orthoptist-optometrist niet langer mogelijk was, omdat het beroep niet langer bestond en dat er een nieuwe erkenningsaanvraag diende te worden ingediend om erkend te worden/blijven als orthoptist of optometrist of om bepaalde voorbehouden handelingen te mogen stellen.

Het KB van 7 oktober 2022 bevatte overgangsmaatregelen. Er werd rekening gehouden met de verworven rechten van zij die reeds een erkenning hadden, waardoor men eigenlijk probleemloos de nieuwe erkenning kon verkrijgen en dus erkend kon blijven.

De concrete invulling van dat nieuw KB is een beleidsmatige beslissing geweest. Op het moment van het instellen van dit verzoek tot vernietiging was dit KB nog niet vernietigd.

De juridische fictie die volgens de auditeur gecreëerd kon zijn dient dan ook doorgetrokken te worden. Het KB van 7 oktober 2022 verving het KB van 7 juli 2017, indien die redenering gevolgd wordt. Dit kan dan ook geen intrekking in de zin van artikel 14 van het BVR van 16 januari 2016 geweest zijn.

Er werd in de mate van het mogelijke en in zoverre het realistisch was wel toepassing gemaakt van de procedure van artikel 14 van het BVR. Maar het BVR hoefde, gelet op het feit dat deze intrekking een volledig ander voorwerp had dan de situaties die deze bepaling beoogt, niet letterlijk gevolgd te worden. Gemakshalve en om overzichtelijk te werken deed de verwerende partij dit wel.

Het moge ook opgemerkt worden dat de juridische fictie realistisch moet blijven en – de term zegt het zelf – een fictie is. Die erkenningscommissie met betrekking tot de toepassing van het KB van 7 juli 2017 is niet plots herrezen: die bestond al jaren niet meer. De erkenningscommissie met betrekking tot het KB van 27 februari 2019 kon niet meer bestaan en werd door de vernietiging van het KB geacht nooit te hebben bestaan. Ook deze realiteit is een sterke indicatie dat het niet aangewezen was om hier artikel 14 van het BVR toe te passen en dat dit ook niet hoefde te gebeuren. Er was simpelweg geen erkenningscommissie om advies aan te vragen.

III.3. Volledigheidshalve merkt de verwerende partij op dat de eerste verzoekende partij een erkenning voor optometrist (het volledige beroep) en een erkenning om bepaalde handelingen uit te oefenen in de orthoptie verkregen had op basis van het KB van 7 oktober 2022 dat ondertussen ook werd vernietigd door Uw Raad.

III.4. Gelet op bovenstaande argumentatie dient besloten te worden dat de intrekking wel degelijk een intrekking sui generis was.

III.5. Het verdwijnen van een reglementair besluit waarop een aantal individuele besluiten gevestigd zijn, stelt natuurlijk een belangrijke vraag voor de rechtsorde, en in casu voor de verwerende partij en voor de verzoekende partijen.

Hoe kan daarop gereageerd worden?

Hoe kunnen legaliteitsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel dan verzoend worden? (met het zeer specifieke element in casu dat alles blauw blauw laten onder de vlag van het rechtszekerheidsbeginsel, in casu net het rechtszekerheidsbeginsel ook niet zou dienen, om de redenen die al verschillende malen zijn uiteengezet.

Het helderste en duidelijkste antwoord op de rechtsvraag kwam met het arrest nr. 19250 van 14 november 1978. Cfr. daaromtrent R.W. 1978-79 1647, met de zeer

duidelijke noot van Walter Van Noten. Daarin wordt onder meer gemotiveerd: Overwegende dat het tegendeel van voorgaande opvatting stellen, meer bepaald stellen dat de vernietiging van de verordening de rechtskracht van de toepassingsbeslissingen onaangetast laat, erop neerkomt dat de overheid, en zulks op zijn minst voor de duur van een annulatieberoep bij de Raad van State, zichzelf onrechtmatig een rechtsgrond kan geven om, daarop steunend, uiteraard onrechtmatige rechtsconcretiserende beslissingen te nemen, met de hoop dat wat zij in werkelijkheid nastreeft – de verwezenlijking van een reeks concrete onrechtmatige rechtsgevolgen – buiten schot blijft, ook al wordt die onrechtmatige rechtsgrond na een zekere tijd vernietigd; dat in deze, te verwerpen opvatting de vernietiging van de onwettige verordening in werkelijkheid herleid wordt tot een onschadelijke abstracte denkoefening zonder vat op de werkelijkheid, het soort onschadelijke abstracte denkoefening welke de Raad van State weigert te doen in de tegenovergestelde hypothese, met name indien een verordening, waarvan de vernietiging gevorderd wordt, is opgeheven en er van die verordening geen toepassing gemaakt blijkt te zijn, in welke geval het beroep wegen gebrek aan belang niet ontvankelijk wordt geacht; dat deze, in dit laatste geval door de Raad van State aangenomen oplossing aantoon dat het doel van de rechtshandhaving, waartoe het annulatieberoep dient, in wezen niet gelegen is in het terug zuiver maken van de abstracte rechtsorde, in het uitbannen van met die rechtsorde strijdig ingevoegde algemene voorschriften, maar in het herstellen van de, blijkens het recht, in het maatschappelijk verkeer wenselijk of nodig geachte werkelijke concrete situaties en verhoudingen; dat de vernietiging van een verordening derhalve slechts haar echt doel bereikt, indien die vernietiging ook geacht wordt als effect te hebben het ongedaan maken van de reële gevolgen van de verordening met betrekking tot de concrete situaties en verhoudingen waarop ze heeft ingewerkt;

Kortom, wanneer door de annulatiearresten van nota bene uw Raad, het beroep orthoptist-optometrist niet meer bestaat en geacht wordt nooit te hebben bestaan, ware het ondenkbaar dat er dan toch nog mensen zouden fungeren met de titel ‘orthoptist-optometrist’. Want die bestaat niet meer en dit zou er dan op neer komen dat de arresten van uw Raad enkel voor de toekomst zouden gelden, wat uiteraard het omgekeerde is van het ex tunc-effect van een vernietiging uiteraard.

III.6. De verwerende partij is zich er natuurlijk ook van bewust dat dit zeer heldere en duidelijke arrest, niet steeds meer gevolgd wordt. Er wordt aangegeven dat er toch niet zo maar tot het weglaten, in casu door een intrekking sui generis van individuele besluiten die zijn gebaseerd op een reglementair besluit dat geacht wordt nooit te hebben bestaan, door een bestuur zou kunnen besloten worden. Dit zou dan moeten gebeuren door een rechterlijke tussenkomst.

As such leidt dat misschien tot een verdedigbare verzoening tussen legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel (maar inzake het rechtszekerheidsbeginsel zijn de kanttekeningen al gemaakt in de specifieke casus, waar niets doen meteen tot een zware schending van het legaliteitsbeginsel zou leiden én trouwens ook tot een zware schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Want wat zouden de verzoekende partijen dan doen, dingen die ze zonder meer niet mogen, met alle gevolgen vandien).

Ten aanzien van die theoretische optie stelt zich dan meteen de vraag: wie moet dan de rechter, welke rechter, wellicht uw Raad, vatten na een annulatiearrest? De verzoekende partijen kunnen toch moeilijk tegen een besluit dat hun zelf iets toekent, in verhaal gaan, hun eigen erkenning betwisten? Of zouden ze dat toch kunnen omdat ze daarmee in een onmogelijk parket komen? Maar hoe zouden ze daartoe kunnen gedwongen worden en door wie? Maar moet de verwerende partij dan tegen de eigen besluiten opkomen in de mate het onmogelijk is om een eigen besluit te betwisten?

De verwerende partij heeft zeer consequent gehandeld. De verwerende partij heeft

medegedeeld dat men met een zeker gedogen werkte – dat kan ook niet anders als een operatie moet gebeuren zoals in het auditorsverslag eigenlijk terecht aangegeven. Akkoord, de titel ‘orthoptist-optometrist’ bestaat niet meer, maar de talloze mensen die de erkenning hadden bekomen, vallen niet in het niets. Met betrekking tot ‘orthoptist-optometrist’ gaat het om het niets. Maar krachtens het KB van 2017 bestaan er een aantal mogelijkheden. De vraagstelling kwam er net op neer dat om verduidelijking daaromtrent werd gevraagd zodat na het geven van de verduidelijking, er een nieuwe rechtssituatie kon worden bezegeld en uitgebouwd. De mogelijkheid te fungeren als orthoptist-optometrist is uitgeveegd en wordt geacht, krachtens de retro-agerende fictie, nooit te hebben bestaan. Maar hoe kan de rechtssituatie dan redenerende vanuit het vroegere KB van 2017 opnieuw worden opgebouwd? Dat is net wat de verwerende partij heeft onderzocht en waaromtrent de verwerende partij de verzoekende partijen heeft aangeschreven.

Er valt niet in te zien hoe er op een adequatere en zorgvuldigere wijze zou kunnen gereageerd worden op de annulatie van de reglementaire besluiten.

III.7. Dit kan uiteraard gebeuren onder de rechterlijke controle, en die rechterlijke controle hangt nu voor uw Raad met de betwisting.

Wanneer een bestuur een besluit neemt waarbij het bestuur zelf een reglementair besluit toetst aan art. 159 van de Grondwet, is dit bestuur daartoe eigenlijk ook niet echt zelf bevoegd, aangezien art. 159 van de Grondwet dit toekent aan de Rechter. Maar wanneer dit dan getoetst wordt door uw Raad, komt uw Raad toch ook tot arresten waarbij dit principe herhaald wordt maar waarbij dan zelf de toetsing doorvoerende, uw Raad tot dezelfde bevinding kan komen als het bestuur dat het heeft gedaan.

Er valt niet in te zien hoe er in casu anders zou kunnen gewerkt worden om calamiteiten en een complete schending van het legaliteitsbeginsel, zoals in het principearrest van 1978 met de belangwekkende noot uiteengezet, te voorkomen.

Na de vernietiging van de reglementaire besluiten dient er een nieuwe juridische situatie geboetseerd te worden voor de verzoekende partijen. Want zij kunnen geen titel dragen die niet bestaat. Zij kunnen geen beroep uitoefenen dat niet bestaat en geacht wordt nooit te hebben bestaan (en na de vernietiging van het KB van 2022 dus opnieuw geacht wordt nooit te hebben bestaan, in afwachting van een nieuw reglementair besluit dat in wording is maar dat er nog niet is. En nogmaals, zoals ook in de memorie van antwoord uiteengezet, daar was geen sprake meer van orthoptist-optometrist, dat verandert niet veel aan de casus. Of eventueel niets aan de casus).

Toetsende wat het bestuur gedaan heeft, heeft het bestuur net gedaan wat in het auditorsverslag wordt voorgehouden dat er moet gedaan worden. Het beroep mist dus elke grond.

III.8. Uw Raad kan natuurlijk niet gevraagd worden om de verwerende partij terug te fluiten om tot een complete onrechtmatige situatie te komen, waarbij de verzoekende partijen de titel zouden mogen dragen die niet meer bestaat en die niet meer gedragen wordt. Uw Raad kan natuurlijk de situatie helemaal toetsen en dan nagaan of er op een correcte wijze is geredeneerd door de verwerende partij.

III.9. Daarbij moet ook de vraag gesteld worden waartoe een vernietiging van het besluit dan zou moeten leiden. Wat moet het bestuur dan doen bij wijze van rechtsherstel? In concreto meer onderzoeken zoals blijkt? Maar ook dat is niet correct, er is wel degelijk in concreto naar behoren onderzocht. En daar zijn de correcte conclusies uitgetrokken.

Uw Raad beschikt uiteraard over de bevoegdheid om in detail aan te geven hoe volgens de Raad er desgevallend dan rechtsherstel zou moeten verleend worden. Maar nogmaals, de verwerende partij is van oordeel te hebben gehandeld zoals er moet worden gehandeld en welk belang zouden verzoekende partijen dan wel hebben dat eerst moet vernietigd worden om dan te doen wat er gebeurd is? En

zouden de verzoekende partijen dan tussen het arrest en het desgevallend te verlenen rechtsherstel, dan toch een periode kunnen fungeren als wat niet meer bestaat? Dit ware toch de absurditeit zelve? Dan leest men met intellectueel genoeg opnieuw het baanbrekende arrest van 1978 natuurlijk.”

Beoordeling

22. Het auditoraat heeft het enige middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift en zoals aangevuld in de memorie van wederantwoord weergegeven in de zin als hiervoor (zie *supra*, randnummer 20). Partijen hadden in hun navolgende processtukken geen kritiek op deze analyse. De beoordeling van het middel wordt daarom aan de hand van deze samenvatting verricht.

23. De eerste verzoekende partij voert in het verzoekschrift in een enig middel onder meer de schending aan van artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016 en van de materiële- en formelemotiveringsplicht.

24. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

25. Artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016 luidt:

“Als een beoefenaar van een paramedisch beroep niet meer aan de kwalificatievoorwaarden voldoet, kan het agentschap de erkenning van die

beoefenaar in kwestie of het voordeel dat toegekend is conform artikel 10 en 11, intrekken.

Het agentschap kan een erkenning of een voordeel pas intrekken nadat het daarover het advies van de erkenningscommissie heeft ingewonnen, en nadat het, na het advies van de erkenningscommissie ontvangen te hebben, zijn voornemen tot intrekking aan de beoefenaar van een paramedisch beroep heeft bekendgemaakt.

De beoefenaar van een paramedisch beroep, van wie het agentschap de erkenning of het voordeel, toegekend conform artikel 10 en 11, wil intrekken conform het tweede lid, kan binnen dertig dagen na de ontvangst van het voornemen een bezwaarnota indienen.

De bezwaarnota wordt, samen met het voornemen tot intrekking, voorgelegd aan de erkenningscommissie, die op basis van die stukken een advies uitbrengt. Na het advies van de erkenningscommissie wordt de definitieve beslissing van het agentschap aan de beoefenaar van een paramedisch beroep bezorgd.”

Uit de voorgaande bepaling blijkt dat het agentschap de erkenning van een beoefenaar van een paramedisch beroep of het voordeel dat is toegekend conform artikel 10 en 11, kan intrekken als niet langer aan de kwaliteitsvoorwaarden wordt voldaan. De daartoe geregelde procedure houdt in dat: i) de administratie pas tot intrekking kan overgaan nadat ze daarover het advies van de erkenningscommissie heeft ingewonnen, en nadat ze, na het advies van de erkenningscommissie ontvangen te hebben, haar voornemen tot intrekking aan de beoefenaar van een paramedisch beroep heeft bekendgemaakt; ii) de beoefenaar van het paramedisch beroep in wiens hoofde een voornemen tot intrekking werd geformuleerd binnen dertig dagen na de ontvangst van het voornemen een bezwaarnota kan indienen; iii) de bezwaarnota, samen met het voornemen tot intrekking, wordt voorgelegd aan de erkenningscommissie, die op basis van die stukken een advies uitbrengt en iv) de definitieve beslissing van de administratie aan de beoefenaar van een paramedisch beroep wordt bezorgd, na het advies van de erkenningscommissie.

26. Door de bestreden beslissing wordt de erkenning van de eerste verzoekende partij ingetrokken.

De eerste verzoekende partij ziet in deze intrekking een schending van onder meer i) artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016 doordat zij nog steeds aan de kwalificatievoorwaarden voldoet, het advies van de erkenningscommissie niet is ingewonnen en de bezwaarnota van verzoekende partijen niet is voorgelegd aan de erkenningscommissie en ii) het

materiële motiveringsbeginsel doordat de verwerende partij ten onrechte ervan uitgaat dat afgeleide rechtshandelingen automatisch zouden zijn aangetast door het arrest waarmee het koninklijk besluit op grond waarvan deze afgeleide rechtshandelingen zijn genomen, is vernietigd en weigert rekening te houden met de door haar verworven rechten.

De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord en haar laatste memorie op uitgebreide wijze dat het een intrekking “*sui generis*” betreft, waarbij, samengevat, slechts per analogie is gebruikgemaakt van de procedure van artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016, nu er geen kwalificatievoorwaarden meer bestaan aangezien het beroep waarvoor men moest voldoen aan de kwalificatievoorwaarden, niet meer bestaat.

27. De bestreden beslissing waarbij de erkenning van de eerste verzoekende partij wordt ingetrokken, is een individuele eenzijdige administratieve rechtshandeling. Deze erkenning kende rechten toe aan de eerste verzoekende partij en bood, zoals aangegeven onder randnummer 15, haar de mogelijkheid om op basis van het corrigerende rechtskader het paramedisch beroep ‘orthoptist’ uit te oefenen en de technische prestaties en toevertrouwde handelingen, opgesomd in het koninklijk besluit van 7 juli 2017, te verstrekken.

Een administratieve rechtshandeling die geen rechten verleent, kan steeds worden ingetrokken, ongeacht het regelmatig of onregelmatig karakter ervan, wanneer de overheid oordeelt dat het algemeen belang zulks vereist. Een administratieve rechtshandeling die daarentegen, zoals te dezen, rechten heeft doen ontstaan, mag slechts worden ingetrokken indien de onregelmatigheid van de beslissing kan worden aangetoond. In dat geval moet de intrekking plaatsvinden binnen de termijn van zestig dagen voor het instellen van een annulatieberoep bij de Raad van State of, desgevallend, vóór het sluiten van het debat indien een dergelijk beroep effectief werd ingesteld. Bovendien zal een intrekking steeds mogelijk zijn indien een norm het toelaat, de handeling is uitgelokt door bedrog of het gaat om een handeling die door een zo grove en manifeste onwettigheid is aangetast dat ze voor ‘onbestaand’ mag worden gehouden.

28. Wat de hypothese van de onbestaande rechtshandeling betreft, kan de verwerende partij niet worden gevolgd dat de ingetrokken erkenning ingevolge de vernietiging van de koninklijke besluiten van 27 februari 2019 en 7 oktober 2022 als onbestaande moet worden beschouwd. Eerder werd immers vastgesteld dat, door die vernietigingen, de erkenningen van de eerste verzoekende partij respectievelijk als ‘orthoptist-optometrist’ en als ‘optometrist’ *ex tunc* is gesubstitueerd tot een erkenning als ‘orthoptist’ in de zin van het koninklijk besluit van 7 juli 2017.

De eerste verzoekende partij moet derhalve worden geacht een aanvraag als ‘orthoptist’ te hebben ingediend en de verwerende partij moet worden geacht die aanvraag te hebben behandeld en toegekend overeenkomstig de erkenningsregeling voor dat paramedisch beroep, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 7 juli 2017. Die erkenningsregeling luidt weliswaar niet identiek aan die van de vernietigde koninklijke besluiten van 27 februari 2019 en 7 oktober 2022 waardoor niet valt uit te sluiten dat er zich onregelmatigheden hebben voorgedaan tijdens de beoordeling van hun erkenningsaanvragen. Het staat evenwel aan de verwerende partij om, mede in het licht van het materiële motiveringsbeginsel, aan te tonen dat dergelijke onregelmatigheden hebben plaatsgevonden en van dien aard zijn om daadwerkelijk tot een onbestaande rechtshandeling te besluiten. De loutere vaststelling dat de koninklijke besluiten van 27 februari 2019 en 7 oktober 2022 retroactief zijn vernietigd, volstaat – zo merkt de eerste verzoekende partij terecht op – te dien aanzien niet.

29. Wat de intrekking op grond van een onregelmatigheid betreft, moet met de eerste verzoekende partij worden vastgesteld dat de toepassingsvoorwaarden niet zijn vervuld, nu zij reeds op 12 november 2019 als ‘orthoptist-optometrist’ werd erkend en uit de gegevens van de zaak niet blijkt dat tegen deze erkenning een beroep tot nietigverklaring werd ingesteld.

Aldus was, daargelaten de vraag of de voornoemde erkenning is aangetast door een onregelmatigheid, de termijn om beroep aan te tekenen tegen

deze erkenningsbeslissing ruimschoots overschreden op de datum van de bestreden beslissing (d.i. 26 juni 2023). Derhalve is niet voldaan aan de toepassingsvoorwaarden om over te gaan tot intrekking van de beslissing waarmee de eerste verzoekende partij werd erkend, op grond van een onregelmatigheid.

30. Rest nog de vraag of een uitdrukkelijke (materiële) wetsbepaling voorhanden is die de intrekking van de erkenning van de eerste verzoekende partij toelaat en, in voorkomend geval, of de bestreden intrekkingsbeslissing met die bepaling in overeenstemming is.

De “intrekking” van een erkenning als beoefenaar van een paramedisch beroep is geregeld in artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016.

Luidens artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016 kan slechts worden overgegaan tot de intrekking van de erkenning van een beoefenaar van een paramedisch beroep als deze beoefenaar niet langer aan de kwalificatievoorwaarden voldoet en als daarover advies van de erkenningscommissie is ingewonnen. Wanneer, zoals in voorliggende zaak, een bezwaarnota is ingediend, moet diezelfde commissie over die bezwaarnota en het voornemen tot intrekking een bijkomend advies uitbrengen alvorens een definitieve beslissing kan worden genomen.

31. De bestreden beslissing steunt in essentie op de vaststelling dat, eensdeels, het “bijzonder moeilijk is om in de eerste plaats aan kwalificatievereisten te voldoen voor een beroep dat niet meer bestaat” en, anderdeels, dat “de intrekkingen van de erkenning als orthoptist-optometrist het gevolg [zijn] van een beslissing van de Raad van State, en dus eigenlijk niet rechtstreeks gebaseerd op een beslissing van ons Departement”.

32. De Raad van State stelt vast dat de loutere vernietiging van de koninklijke besluiten van 27 februari 2019 en 7 oktober 2022 niet van rechtswege tot gevolg heeft dat de erkenningsbeslissing van de eerste verzoekende partij voor

intrekking vatbaar is geworden. Anders dan de eerste verzoekende partij het ziet, vloeit deze vaststelling, zoals aangegeven onder randnummer 17, niet voort uit het bestaan van door haar “verworven rechten”, doch uit het op basis van het gecorrigeerde rechtskader, in het koninklijk besluit van 7 juli 2017 geregelde paramedisch beroep van ‘orthoptist’ met de daarin vermelde technische prestaties en handelingen en de vaststelling dat de geherkwalificeerde erkenning van de eerste verzoekende partij als ‘orthoptist’ slechts onder de in artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016 gestelde voorwaarden kan worden ingetrokken.

Deze herkwalificatie van de erkenningsbeslissing van de eerste verzoekende partij heeft tot gevolg dat, anders dan de verwerende partij voorhoudt, er wel degelijk nog kwalificatievereisten zijn waaraan de eerste verzoekende partij kon (en moest) voldoen en die derhalve overeenkomstig de procedure vastgelegd in artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016 hadden moeten worden onderzocht. Nergens in het administratief dossier blijkt dat de kwalificatievoorwaarden voor het beroep van ‘orthoptist’ in overweging zijn genomen of dat is nagegaan of de eerste verzoekende partij daaraan voldeed. De bestreden beslissing geeft zelfs eerder het tegendeel aan.

33. Derhalve ligt een schending voor van artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 januari 2016, gelezen in samenhang met het materiële motiveringsbeginsel.

34. Het enige middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Kosten

35. Het rolrecht en de bijdrage werden door de verzoekende partijen tweemaal betaald. Het teveel betaalde rolrecht van 424 euro dient te worden terugbetaald.

BESLISSING

- 1. De Raad van State verwerpt het beroep ten aanzien van de tweede verzoekende partij.**
- 2. De Raad van State vernietigt de beslissing van de afdeling Beleidscoördinatie van het departement Zorg van 26 juni 2023 met betrekking tot het “Antwoord op uw bezwaarnota m.b.t. de intrekkingen van de erkenningen als orthoptist-optometrist”, in zoverre deze de eerste verzoekende partij betreft.**
- 3. De tweede verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring wat haar betreft, begroot op een rolrecht van 200 euro.**
- 4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring wat de eerste verzoekende partij betreft, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de eerste verzoekende partij.**
- 5. Het door de verzoekende partijen onterecht betaalde rolrecht van 424 euro dient te worden terugbetaald.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien november tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Patricia De Somere,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps