

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.925 van 5 oktober 2026
in de zaak A. 240.650/XII-10.059**

In zake : D.Š.

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 30 november 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 6 oktober 2023 van het Departement Zorg waarbij haar erkenning als mondhygiënist wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 september 2026.

Kamervoorzitter Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster, en advocaat Joost Hoste, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

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). Bij koninklijk besluit van 20 februari 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juli 2009 tot vaststelling van de lijst van de paramedische beroepen’ is mond- en tandzorg ingevoegd.

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 bepalen, 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. De erkenning van beroepskwalificaties verworven in een lidstaat, onderworpen aan de Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van de beroepskwalificaties’, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013, buiten België, wordt geregeld in hoofdstuk 9 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015.

Artikel 103 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 bevat onder meer volgende definities:

“6° ‘beroepskwalificaties’: kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel op het vlak van volksgezondheid, een bekwaamheidsattest op het vlak van volksgezondheid, een beroepservaring of een combinatie van de twee of drie voorgaande elementen;

7° ‘gezondheidszorgberoep’: een beroepswerkzaamheid of een geheel van beroepswerkzaamheden waartoe de toegang of waarvan de uitoefening of één van de wijzen van uitoefening krachtens deze gecoördineerde wet direct of indirect afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties; met name het voeren van een beroepstitel die door deze gecoördineerde wet beperkt is tot personen die een specifieke beroepskwalificatie bezitten, geldt als een wijze van uitoefening;

8° ‘beroepservaring’: de daadwerkelijke en geoorloofde voltijdse of gelijkwaardige deeltijdse uitoefening van het betrokken gezondheidszorgberoep in een lidstaat;”.

Artikel 104, eerste lid, van dezelfde wet bepaalt:

“De migrant die houder is van een beroepskwalificatie, met uitzondering van de Belgische beroepskwalificaties die vermeld worden in andere bepalingen van deze gecoördineerde wet, en die in België één van de gezondheidszorgberoepen wenst uit te oefenen die worden gereglementeerd in deze gecoördineerde wet, laat deze beroepskwalificatie conform de bepalingen van deze gecoördineerde wet erkennen.”

Artikel 105, §1 van dezelfde wet bepaalt dat “het algemeen stelsel van de erkenning van opleidingstitels bedoeld in titel III van de wet van 12 februari 2008 tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties geldt voor alle gezondheidszorgberoepen die niet gedekt zijn door het erkenningsstelsel op basis van de in artikel 106 en volgende vastgelegde coördinatie van de minimale opleidingsvereisten of door het in artikel 107 en volgende vastgelegde stelsel voor tijdelijke en incidentele dienstverrichtingen.”

Artikel 113 van dezelfde wet bepaalt:

“§ 1. Een gedeeltelijke toegang tot een beroepsactiviteit van een gezondheidszorgberoep wordt geval per geval verleend, doch alleen indien aan alle van de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de beroepsbeoefenaar is in zijn lidstaat van oorsprong volledig gekwalificeerd

om de beroepsactiviteit uit te oefenen, waarvoor in België gedeeltelijke toegang wordt aangevraagd;

b) de verschillen tussen de in de lidstaat van oorsprong legaal verrichte beroepsactiviteiten en het uitoefenen van het in België gereguleerde beroep zijn zo groot dat de toepassing van compenserende maatregelen erop zou neerkomen dat de aanvrager het volledige onderwijs- en opleidingsprogramma in België zou moeten doorlopen om tot het volledige gereguleerde beroep in België toegelaten te worden;

c) de beroepsactiviteit kan objectief worden onderscheiden van andere activiteiten die het gereguleerde beroep in België omvat.

Voor de toepassing van punt c) dient de bevoegde autoriteit rekening te houden met de vraag of de beroepsactiviteit in de lidstaat van oorsprong autonoom kan worden uitgeoefend.

§ 2. Gedeeltelijke toegang kan worden afgewezen indien dit door een dwingende reden van algemeen belang gerechtvaardigd is, indien zulks passend is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en het niet verder gaat dan wat noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

§ 3. Aanvragen bedoeld voor vestiging worden overeenkomstig onderafdeling 1 van afdeling 2 van deze hoofdstuk onderzocht.

§ 4. Aanvragen bedoeld voor het tijdelijk en incidenteel verrichten van diensten die betrekking hebben op beroepsactiviteiten met implicaties op de volksgezondheid, worden overeenkomstig afdeling 3 van deze hoofdstuk onderzocht.

§ 5. In afwijking van artikelen 111 en 115, tweede lid, van deze gecoördineerde wet, zodra gedeeltelijke toegang verleend is, wordt de beroepsactiviteit uitgeoefend onder de beroepstitel van de lidstaat van oorsprong. Er kan opgelegd worden dat het gebruik van die beroepstitel in één van de nationale talen gebeurt. Beroepsbeoefenaren aan wie gedeeltelijke toegang is verleend, maken de gebruikers van die diensten duidelijk kenbaar tot welke gebieden hun beroepsactiviteiten zich uitstrekken.

§ 6. Dit artikel is niet van toepassing op beroepsbeoefenaren wier beroepskwalificaties automatisch worden erkend op basis van de in artikel 106 van deze gecoördineerde wet vastgelegde minimale opleidingsvereisten.”

3.6. De wet van 12 februari 2008 is met ingang van 18 januari 2016 voor de Vlaamse Gemeenschap opgeheven en vervangen door het decreet van 24 februari 2017 ‘tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’ (hierna: decreet van 24 februari 2017). Sindsdien moet de verwijzing, in artikel 105, § 1, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, naar het algemeen stelsel van de erkenning van opleidingstitels bedoeld in titel III van de wet van 12 februari 2008, worden gelezen als een verwijzing naar de corresponderende bepalingen van het decreet van 24 februari 2017.

Het algemeen stelsel van de erkenning van beroepskwalificaties

is geregeld in de artikelen 21 tot en met 25 van het decreet van 24 februari 2017.

Artikel 24, §1 van het decreet van 24 februari 2017 bepaalt:

“Als de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, staat de bevoegde Vlaamse autoriteit onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor de aanvragers die hun beroepskwalificaties in het Vlaamse Gewest hebben verkregen, de toegang tot en uitoefening van dit beroep toe aan aanvragers die in het bezit zijn van een bekwaamheidsattest dat of een opleidingstitel die als vermeld in artikel 22, in een andere lidstaat verplicht wordt gesteld voor de toegang tot of de uitoefening van dat beroep op zijn grondgebied.”

Artikel 25 van hetzelfde decreet bepaalt:

“§ 1. De bevoegde Vlaamse autoriteit kan in een van de volgende gevallen van de aanvrager eisen dat hij een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar doorloopt of een proeve van bekwaamheid aflegt:

1° de door de aanvrager gevolgde opleiding heeft betrekking op vakken die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door de in het Vlaamse Gewest vereiste opleidingstitel;

2° het in het Vlaamse Gewest gereglementeerde beroep omvat een of meer gereglementeerde beroepswerkzaamheden die niet bestaan in het overeenkomstige beroep in de lidstaat van oorsprong van de aanvrager, en er is een opleiding in het Vlaamse Gewest vereist die betrekking heeft op vakken die wezenlijk verschillen van die welke vallen onder het bekwaamheidsattest of de opleidingstitel die de aanvrager voorlegt.

§ 2. Als de bevoegde Vlaamse autoriteit van de mogelijkheid, vermeld in paragraaf 1, gebruikmaakt, laat ze de aanvrager de keuze tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid.

Als de bevoegde Vlaamse autoriteit meent dat het voor een bepaald beroep noodzakelijk is van het eerste lid af te wijken en de aanvrager niet de keuze te laten tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid, brengt ze de lidstaten en de Europese Commissie daarvan vooraf op de hoogte, waarbij ze die afwijking afdoende motiveert.

Bij gebrek aan een reactie van de Europese Commissie binnen een termijn van drie maanden via een uitvoeringshandeling waarbij ze de bevoegde Vlaamse autoriteit vraagt om van de voorgenomen maatregel af te zien, mag de afwijking worden toegepast.

§ 3. In afwijking van het beginsel, vermeld in paragraaf 2, op grond waarvan de aanvrager het recht heeft te kiezen, kan de bevoegde Vlaamse autoriteit ofwel een aanpassingsstage, ofwel een proeve van bekwaamheid voorschrijven met betrekking tot beroepen waarvoor de uitoefening een precieze kennis van het in het Vlaamse Gewest toepasselijke recht veronderstelt en waarvan het verstrekken van advies of het verlenen van bijstand op het gebied van dat recht een essentieel en constant element is. Dat geldt ook voor het geval, vermeld in artikel 21, 2°.

In het geval, vermeld in artikel 21, 1°, mag de bevoegde Vlaamse autoriteit een aanpassingsstage of een proeve van bekwaamheid opleggen als de aanvrager de bedoeling heeft om als zelfstandige dan wel als bedrijfsleider beroepsactiviteiten uit te oefenen waarvoor kennis en toepassing van de in het Vlaamse Gewest

vigerende specifieke voorschriften noodzakelijk zijn, als de bevoegde Vlaamse autoriteit ook van aanvragers die hun beroepskwalificaties in het Vlaamse Gewest hebben verkregen, de kennis en toepassing van die voorschriften eist als voorwaarde voor de toegang tot een dergelijke activiteit.

In afwijking van het beginsel, vermeld in paragraaf 2, op grond waarvan de aanvrager het recht heeft te kiezen, kan de bevoegde Vlaamse autoriteit hetzij een aanpassingsstage hetzij een proeve van bekwaamheid voorschrijven in een van de volgende gevallen:

1° de houder van een beroepskwalificatie als vermeld in artikel 22, 1°, dient een aanvraag tot erkenning van zijn beroepskwalificaties in, terwijl de in het Vlaamse Gewest benodigde beroepskwalificatie een beroepskwalificatie is als vermeld in artikel 22, 3° ;

2° de houder van een beroepskwalificatie als vermeld in artikel 22, 2°, dient een aanvraag tot erkenning van zijn beroepskwalificaties in, terwijl de in het Vlaamse Gewest benodigde beroepskwalificatie een beroepskwalificatie is als vermeld in artikel 22, 4° of 5°.

Als de houder van een beroepskwalificatie als vermeld in artikel 22, 1°, een verzoek tot erkenning van zijn beroepskwalificaties indient, terwijl de in het Vlaamse Gewest benodigde beroepskwalificatie een beroepskwalificatie is als vermeld in artikel 22, 4°, kan de bevoegde Vlaamse autoriteit zowel een aanpassingsstage als een proeve van bekwaamheid voorschrijven.

§ 4. In dit artikel wordt verstaan onder vakgebieden die wezenlijk verschillen: de vakgebieden waarvan de kennis en de vaardigheden en competenties van essentieel belang zijn voor de uitoefening van het beroep en waarvoor de door de aanvrager ontvangen opleiding qua inhoud wezenlijk afwijkt van de opleiding die in het Vlaamse Gewest vereist is.

§ 5. Paragraaf 1 wordt toegepast met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

In het eerste lid wordt verstaan onder evenredigheidsbeginsel: als de bevoegde Vlaamse autoriteit overweegt van de aanvrager een aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid te verlangen, gaat ze na of de kennis, vaardigheden en competenties die de aanvrager heeft verworven in het kader van zijn beroepservaring of in het kader van een leven lang leren en die met dat doel door een bevoegde instantie formeel zijn gevalideerd, in een lidstaat of derde land het wezenlijk verschil, vermeld in paragraaf 4, geheel of gedeeltelijk kunnen overbruggen.

§ 6. De beslissing van de bevoegde Vlaamse autoriteit tot oplegging van een aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid wordt naar behoren gemotiveerd. De aanvrager krijgt al de volgende informatie:

1° het in het Vlaamse Gewest vereiste beroepskwalificatieniveau en het door de aanvrager behaalde beroepskwalificatieniveau volgens de classificatie, vermeld in artikel 22;

2° de wezenlijke verschillen, vermeld in paragraaf 4, en de redenen waarom die verschillen niet kunnen worden gecompenseerd door de kennis, vaardigheden en competenties die zijn verworven door beroepservaring of levenslang leren, en die met dat doel door een bevoegde instantie formeel zijn gevalideerd.

§ 7. Als de bevoegde Vlaamse autoriteit beslist de aanvrager een proeve van bekwaamheid op te leggen, organiseert ze die binnen een termijn van zes maanden na de beslissing.”

De procedure is vastgelegd in het besluit van de Vlaamse

Regering van 23 december 2022 ‘over de erkenning van de beroepskwalificaties voor de gezondheidsberoepen die verworven zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie dan België, de Europese beroepskaart en de erkenning op basis van een andere opleiding dan de opleidingen, vermeld in artikel 101/2 van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015, waarvoor noch de richtlijn, vermeld in artikel 103, 3°, van de voormelde wet, noch artikel 145, § 1, van de voormelde wet geldt’.

3.7. Op 11 juli 2023 dient verzoekster bij het Departement Zorg een aanvraag in tot erkenning als mondhygiënist.

3.8. Op 27 juli 2023 adviseert de erkenningscommissie mondhygiënist de aanvraag negatief:

“De erkenningscommissie mondhygiënist adviseert om [verzoekster], houder van het diploma ‘Gediplomeerde mondhygiënist’ behaald in Tsjechische Republiek afgeleverd op 20 juni 2023 door ‘Hogere Medische Beroepsschool en Middelbare Medische School Ustí nad Labem’, geen erkenning toe te kennen als mondhygiënist omwille van volgende reden(en):

- de opleiding is ontoereikend en de werkervaring overbrugt de vastgestelde verschillen niet tussen de opleiding in Tsjechische Republiek en de opleiding in België aangezien het opleidingsonderdeel ‘bloedname en aanbrengen van veneuze katheter en assisteren bij de toediening van medicatie’ ontbreekt.

Om alsnog in aanmerking te komen voor een erkenning als mondhygiënist adviseert de erkenningscommissie mondhygiënist [verzoekster] om:

- de theorie en de vaardigheden van het opleidingsonderdeel bloedname en aanbrengen van veneuze katheter en assisteren bij de toediening van medicatie te volgen.

U kan zich hiervoor inschrijven bij een door de Vlaamse overheid erkende onderwijsinstelling welke de opleiding van mondhygiënist aanbiedt. In Vlaanderen zijn dit de Arteveldehogeschool Gent en UC Leuven Limburg. Na het voltooien van dit opleidingsonderdeel, dient een gunstig resultaat te worden voorgelegd aan de erkenningscommissie en kan een gunstig advies voor erkenning worden geformuleerd.”

3.9. Het Departement Zorg volgt dit negatief advies en weigert op 6 oktober 2023 de erkenning als mondhygiënist.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster voert in het verzoekschrift in een enig middel de schending aan van “[a]rt[ikel] 34 van de Belgische Grondwet, [a]rtikel 49 VWEU, Richtlijn Beroepskwalificaties (2005/36/EG), Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (C-340/89 Vlassopoulou, C-298/99 Commission v Italy, C-31/00 Dreessen, C-330/03 Colegio de Ingenieros de Caminos)”.

Dienaangaande betoogt zij:

“Ontwikkeling van het middel

In het kader van dit verzoekschrift tot nietigverklaring, wens ik te benadrukken dat volgens de rechtsprincipes, vastgelegd in het Europese recht, EU-wetgeving voorrang heeft op nationale wetgeving, inclusief die van België. Deze voorrang vindt zijn grondslag in het beginsel van de suprematie van EU-recht, zoals vastgesteld door het Hof van Justitie van de Europese Unie (Case 6/64 Costa v ENEL).

Dit beginsel is indirect opgenomen in de Belgische rechtsorde via [a]rtikel 34 van de Belgische Grondwet, dat de overdracht van bevoegdheden aan internationale organisaties mogelijk maakt.

Daarnaast erkent België, door de ratificatie van de Verdragen van de Europese Unie, expliciet de voorrang van EU-wetgeving. Hierdoor is een schending van EU-recht tevens een schending van Belgisch recht. Het betwiste besluit, waarop mijn verzoek tot nietigverklaring betrekking heeft, is in strijd met deze principes en daarom verzoek ik de Raad van State om dit besluit te annuleren op grond van de incompatibiliteit met zowel EU-recht als Belgisch recht.

Hierbij wens ik beroep aan te tekenen tegen de beslissing van de Vlaamse overheid (Departement Zorg) die de erkenning van mijn beroepskwalificaties als mondhygiënist, verworven in Tsjechië, heeft geweigerd. Ik had een aanvraag ingediend voor erkenning om mijn beroep in België uit te oefenen, maar kreeg een weigering op gronden die ik beschouw als onevenredig en inbreuk makend op mijn recht op vrijheid van vestiging onder [a]rtikel 49 VWEU.

De beslissing vereiste een aanvullende opleiding over bloedafname, het aanbrengen van veneuze katheters, en het assisteren bij de toediening van medicatie (bloedname en aanbrengen van veneuze katheter en assisteren bij de toediening van medicatie).

Echter, deze competenties zijn noch standaard noch noodzakelijk voor mondhygiënist in andere lidstaten, inclusief Tsjechië en Zwitserland, waar het beroep een lange traditie van meer dan 60 jaar kent. De kerntaken van een mondhygiënist omvatten voornamelijk het reinigen van tanden, behandelingen van het tandvlees en het instrueren van patiënten over de juiste reinigingstechnieken. De door de Belgische autoriteit vereiste aanvullende competenties zijn slechts marginaal relevant, en worden doorgaans alleen

aangetroffen bij mondhygiënist die in een ziekenhuisomgeving werken.

De onevenredigheid van de vereiste wordt verder benadrukt door relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (C-340/89 Vlassopoulou, C-298/99 Commission v Italy, C-31/00 Dreessen, C-330/03 Colegio de Ingenieros de Caminos).

De rechtspraak toont aan dat een meer evenredige aanpak zou zijn om mijn erkenning te beperken door de gespecificeerde vaardigheden uit te sluiten, in plaats van het vereisen van een aanvullende cursus. Deze methode sluit aan bij de geest van de Richtlijn Beroepskwalificaties (2005/36/EG), en is een standaardpraktijk in andere lidstaten zoals Nederland.”

5. In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoekster, het volgende:

“Als volledig gekwalificeerde mondhygiëniste uit Tsjechië, richt ik mij tot u om mijn situatie uiteen te zetten en beroep te doen op uw inzicht en rechtvaardigheid. Mijn verloofde en ik hebben te maken met aanzienlijke bureaucratische uitdagingen bij de erkenning van mijn professionele kwalificaties in België. Dit proces heeft niet alleen een impact op onze persoonlijke plannen om hier een leven op te bouwen maar raakt ook aan de kern van mijn rechten als EU-burger.

Ik ben in het bezit van alle noodzakelijke kwalificaties en heb uitgebreide praktijkervaring opgedaan in Tsjechië. Echter, bij mijn aanvraag voor erkenning in België werd mij verteld dat ik een aanvullende cursus moet volgen, gericht op bloedafname en het toedienen van medicijnen. Dit is een vereiste die niet aansluit bij de kerncompetenties van een mondhygiëniste en die, naar mijn beste weten, nergens ter wereld als standaard wordt gezien voor mijn beroep en in de praktijk voeren mondhygiënist deze taken normaal gesproken niet uit. Het lijkt een maatregel die meer te maken heeft met Belgische interne marktbescherming dan met het waarborgen van de kwaliteit van de gezondheidszorg.

Verder lijkt de verwerende partij de essentiële vereisten en de kern van het beroep van mondhygiëniste niet te onderscheiden van de aanvullende vaardigheden die specifiek kunnen zijn voor bepaalde werksettings. Het argument dat bepaalde procedures, zoals bloedafname en het aanbrengen van een veneuze katheter, cruciaal zijn voor de uitoefening van het beroep in België, lijkt niet gestaafd door een gedegen analyse van de essentiële taken van een mondhygiëniste en hoe deze zich verhouden tot de veiligheid en gezondheid van patiënten.

Het vereiste om deze specifieke cursus te volgen zonder de mogelijkheid van gedeeltelijke toegang tot het beroep of compenserende maatregelen te overwegen, legt een onevenredige beperking op mijn recht op vrij verkeer. Dit staat in strijd met het proportionaliteitsbeginsel zoals voorgeschreven door de EU-richtlijn en bevestigd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Bovendien heb ik geconfronteerd met aanzienlijke obstakels om aan de cursusvereiste te voldoen, die verder gaan dan alleen de taalbarrière. Mijn pogingen om communicatie op te bouwen met de Vlaamse instellingen, die de benodigde cursus aanbieden, hebben een gebrek aan responsiviteit en een duidelijke onwil om daadwerkelijk de cursus beschikbaar te stellen, aan het licht gebracht. Zelfs na meerdere pogingen om contact te leggen, zowel direct als via herinneringen, bleef een bevredigend antwoord uit. De enkele reactie die ik ontving, verwees slechts naar een volledig bachelorprogramma, zonder erkenning van mijn bestaande kwalificaties of de mogelijkheid om alleen de specifieke, vereiste module te volgen.

Deze reeds moeilijke situatie werd nog complexer door mijn interacties met Franse instellingen. Ondanks mijn pogingen om daar toegang te krijgen tot de cursus, kreeg ik te horen dat ze mijn verzoek niet konden behandelen op basis van de beslissing van de afdeling Zorg. Dit heeft een extra laag van frustratie en verwarring toegevoegd, aangezien niemand in staat lijkt om zelfs maar de specifieke eisen van de cursus te verduidelijken. Hierdoor werd het mij onmogelijk gemaakt om alternatieve mogelijkheden voor het volgen van de vereiste cursus in de Tsjechische Republiek of een andere EU-lidstaat te onderzoeken.

Daarnaast kwam ik tot de ontdekking dat de instructies die ik had ontvangen over de juridische beroepsmogelijkheden tegen de beslissing van het Departement Zorg onjuist en incompleet waren. Toen ik contact opnam met het Departement Zorg om te vragen naar hun standpunt over de gedeeltelijke erkenning, kreeg ik te horen dat zij niet bevoegd zijn om dit te verlenen. Ze vermeldde dat enkel het federale Ministerie van Volksgezondheid (FOD Volksgezondheid) de bevoegdheid heeft om gedeeltelijke erkenning te verlenen. Dit was volledig nieuwe informatie voor mij, wat volstrekt onaanvaardbaar is vanuit procedureel oogpunt. Het heeft mij belemmerd in het effectief beschermen van mijn rechten.

De poging van de Belgische administratieve autoriteit om aanzienlijke kosten te verhalen heeft niet alleen een intimiderend effect op mij gehad, maar lijkt ook bedoeld om anderen die hun rechten proberen uit te oefenen, af te schrikken. Het is ontmoedigend om te ervaren dat mijn inspanningen om mijn professionele rechten binnen de EU uit te oefenen, worden ondermijnd door een gebrek aan responsiviteit en flexibiliteit van de betrokken instellingen, en door procedurele misleiding van de kant van de autoriteiten”.

6. In haar laatste memorie bekritiseert verzoekster het auditorsverslag en laat zij op uitgebreide wijze gelden:

“II. REACTIE OP HET VERSLAG VAN DE AUDITEUR

3. Voorafgaand aan de inhoudelijke reactie stelt de verzoekende partij vast dat het verslag van de auditeur in de punten 12 tot en met 17 de argumenten van de verzoekende partij in zes korte alinea's behandelt, zonder enige eigen juridische analyse, zonder een toetsing van de concrete feiten aan de toepasselijke rechtsnormen en zonder een beoordeling van de bewijsstukken die de verzoekende partij heeft overgelegd. Het verslag neemt de stellingen van de verwerende partij over zonder deze kritisch te onderzoeken. In het bijzonder stelt het verslag in punt 15 dat “vastgesteld (en niet betwist)” zou zijn dat werkervaring de verschillen niet ondervangt. De verzoekende partij betwist dit uitdrukkelijk: zij heeft in haar memorie van wederantwoord aangevoerd dat haar uitgebreide kwalificaties - 3.848 uren opleiding, 1.280 uren klinische praktijk, voortgezette bijscholing en uitstekende beoordelingen - in aanmerking hadden moeten worden genomen overeenkomstig het Vlassopoulou-beginsel (HvJ 7 mei 1991, C-340/89, ECLI:EU:C:1991:193, punt 16). De erkenningscommissie heeft deze stelling in één zin verworpen, zonder enige motivering. In het bijzonder gaat het verslag geheel voorbij aan de procesrechtelijke gebreken van het bestreden besluit: de schending van de formele motiveringsplicht, de miskennis van het keuzerecht van de aanvrager, het verzuim om gedeeltelijke toegang te onderzoeken, de onvolledige en dus gebrekkige procesrechtelijke voorlichting, de onjuiste informatieverstrekking aan SOLVIT en de onrechtmatige doorverwijzing van de verzoekende partij naar de FOD Volksgezondheid. Deze procesrechtelijke

gebreken vormen zelfstandige gronden voor nietigverklaring en worden hierna afzonderlijk uiteengezet.

3bis. De verzoekende partij wenst voorts kort te reageren op enkele stellingen van de verwerende partij in haar memorie van antwoord die in het verslag niet aan bod komen, doch onbeantwoord een verkeerd beeld zouden kunnen scheppen.

(a) Ten eerste betwist de verzoekende partij de stelling (punt II.6 memorie van antwoord) dat zij ‘de facto niet betwist’ over onvoldoende expertise te beschikken. De verzoekende partij erkent dat het specifieke onderdeel bloedafname niet in haar Tsjechische studieprogramma was opgenomen. Zij betwist evenwel uitdrukkelijk dat dit een wezenlijk verschil in de zin van de

Richtlijn oplevert en dat de opgelegde maatregel evenredig is. Dit onderscheid is juridisch essentieel.

(b) Ten tweede merkt de verzoekende partij op dat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het Besluit van 23 december 2022 (punt II.3 memorie van antwoord) slechts een abstracte beoordeling van de regelgeving betreft en geenszins impliceert dat elke individuele toepassing van die regelgeving in overeenstemming is met het Unierecht.

(c) Ten derde betwist de verzoekende partij met klem de stelling (punt II.8 memorie van antwoord) dat Uw Raad slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid zou beschikken en zich niet zou mogen uitspreken over de evenredigheid van de opgelegde maatregel. Wanneer een bestuursbeslissing de toepassing van het Unierecht betreft - in casu de Richtlijn 2005/36/EG en artikel 49 VWEU - dient de rechterlijke toetsing te waarborgen dat het Unierecht zijn volle werking behoudt (HvJ 9 maart 1978, Simmenthal, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49; HvJ 19 juni 1990, Factortame, C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257). Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, verankerd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, verzet zich ertegen dat een bestuursbeslissing die de uitoefening van een door het Unierecht gewaarborgde fundamentele vrijheid beperkt, slechts aan een marginale rechterlijke toetsing zou worden onderworpen. Het aanvaarden van een dergelijke beperking zou ertoe leiden dat een individuele ambtenaar, en dat in slechts één aanleg en zonder enig administratief beroep, zou kunnen beslissen over de toegang van een EU-burger tot een gereguleerd beroep in een andere lidstaat, zonder dat die beslissing aan een volwaardige rechterlijke toetsing kan worden onderworpen. Dit is onverenigbaar met de beginselen van de rechtsstaat en het recht op effectieve rechtsbescherming.

A. De vermeende lacune betreft geen kerncompetentie en het evenredigheidsbeginsel is miskend

4. De verzoekende partij merkt op dat zelfs na correcte omzetting van Richtlijn 2005/36/EG in nationaal recht het nationale recht richtlijnconform moet worden uitgelegd (HvJ 10 april 1984, Von Colson en Kamann, C-14/83, ECLI:EU:C:1984:153; HvJ 13 november 1990, Marleasing, C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395). Artikel 25 van het decreet van 24 februari 2017 moet bijgevolg worden uitgelegd in overeenstemming met artikel 14 van de Richtlijn, met inbegrip van het keuzerecht, de motiveringsplicht en het evenredigheidsbeginsel. Overigens heeft artikel 49 VWEU rechtstreekse werking en kan het steeds als zelfstandige toetsingsmaatstaf worden ingeroepen, ongeacht de stand van de omzetting, hetgeen de auditeur zelf bevestigt door het middel vanuit het evenredigheidsbeginsel te onderzoeken en te verwijzen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie.

5. Het verslag stelt in punt 14 dat het bezwaar tegen de verplichting tot het volgen van de opleiding in bloedafname neerkomt op een ‘grief tegen [het] KB’ van 28

maart 2018. Deze redenering miskent fundamenteel het onderscheid tussen de binnenlandse opleidingsvereisten en de erkenningsprocedure voor migrerende beroepsbeoefenaars. Het KB van 28 maart 2018 stelt de minimale kwalificatievereisten vast voor in België opgeleide mondhygiënist. De Richtlijn 2005/36/EG vereist echter een individuele en evenredige beoordeling van de kwalificaties van migrerende beroepsbeoefenaars, waarbij het bestuur moet nagaan of eventuele wezenlijke verschillen door ervaring of aanvullende opleiding worden overbrugd (HvJ 7 mei 1991, Vlassopoulou, C-340/89, ECLI:EU:C:1991:193, punt 16; HvJ 2 december 2010, Vitorino e.a., C-422/09, C-425/09 en C-426/09, ECLI:EU:C:2010:732, punt 65).

Alleen wezenlijke verschillen - dat wil zeggen lacunes die betrekking hebben op kerncompetenties van het beroep - kunnen compenserende maatregelen rechtvaardigen. Zoals hierna wordt aangetoond, betreft de enige vastgestelde lacune een niet-autonome, onder toezicht uitgeoefende handeling die in de dagelijkse beroepspraktijk van de overgrote meerderheid van de mondhygiënist niet voorkomt en die in 26 van de 27 EU-lidstaten niet tot het beroepsprofiel behoort. Een dergelijke lacune kan niet als een 'wezenlijk verschil' in de zin van de Richtlijn worden aangemerkt.

6. De onevenredigheid van de feitelijk opgelegde verplichting blijkt uit het volgende:

(i) De ontbrekende competentie betreft een 'toevertrouwde handeling' in de zin van bijlage 3, artikel 2, van het KB van 28 maart 2018 - namelijk het 'afnemen van bloed via veneuze punctie voor intra-orale toepassing' en 'het aanbrengen van een veneuze katheter.' De plaatsing van deze handelingen in bijlage 3 - de meest restrictieve categorie van het KB - is op zichzelf al veelzeggend. Het KB onderscheidt drie categorieën: autonome handelingen (bijlage 1, zoals gebitsreiniging), handelingen op voorschrift van een tandarts (bijlage 2, zoals subgingivale scaling) en toevertrouwde handelingen (bijlage 3). Alleen voor de handelingen in bijlage 3, artikel 2, geldt dat zelfs een gewone tandarts ze niet mag delegeren: uitsluitend een arts-specialist in de stomatologie of mond-, kaak- en aangezichtschirurgie kan ze aan de mondhygiënist toevertrouwen. In de dagelijkse praktijk betekent dit dat een mondhygiënist die werkzaam is in een reguliere tandartspraktijk - het overgrote deel van de beroepsgroep - nooit met deze handeling in aanraking komt. De handeling komt uitsluitend voor in een gespecialiseerde maxillofaciale chirurgische omgeving, waar de mondhygiënist als technische assistent fungeert: zij neemt het bloed af en centrifugeert het tot plaatjesrijk fibrine (PRF), waarna de chirurg zelf het resulterende preparaat intra-oraal toepast. De mondhygiënist mag het preparaat niet zelf toepassen en mag evenmin zelfstandig beslissen om bloed af te nemen.

Dit blijkt ook uit het feit dat de RIZIV/INAMI-nomenclatuur voor mondhygiënist (artikel 5 van de nomenclatuur der geneeskundige verstrekkingen, van kracht sinds 1 oktober 2022) geen enkel nomenclatuurnummer voor bloedafname bevat: de handeling wordt gedeclareerd onder de codes van de arts-specialist. Het argument dat de veiligheid van de patiënt zou vereisen dat elke mondhygiënist - ook zij die uitsluitend in een preventieve praktijk werkt - over deze competentie beschikt, wordt aldus weerlegd door de eigen Belgische regelgeving, die de handeling reserveert voor een uitzonderlijke, strikt ondergeschikte en niet-autonome rol onder toezicht van een chirurg. De vermeende lacune betreft derhalve geen kerncompetentie van het beroep en kan als zodanig niet worden opgelegd.

(ii) De door het Departement Zorg aangewezen onderwijsinstellingen hebben bevestigd dat het niet gaat om een korte module of eendaagse cursus (zoals het

Departement Zorg in reactie op de SOLVIT-klacht van de verzoekende partij aan het Belgische SOLVIT-centrum had meegedeeld), maar om een volledig opleidingsonderdeel met een studieomvang die ruimschoots verder gaat dan wat door de ontbrekende competentie kan worden gerechtvaardigd. Uit de ECTS-fiche van de Arteveldehogeschool Gent (academiejaar 2025-26)

blijkt dat het opleidingsonderdeel 'casuïstiek preventie en zorg' 5 studiepunten omvat, met een totale studietijd van 142,50 uren en een kostprijs van € 552,00 aan studiemateriaal (naast het reguliere inschrijvingsgeld). Het onderdeel bevat twaalf afzonderlijke leerdoelen, waarvan bloedprikken en veneuze katheterplaatsing er slechts één is. De overige elf leerdoelen betreffen onder meer:

- afdruktechnieken en het toepassen van een alginaatafdruk
- mondfotografie
- professionele mechanische plaqueverwijdering
- four-handed dentistry
- materialen en technieken voor voorlopige tandvulling en matrixplaatsing
- topische anesthesie
- mondzorgnoden vaststellen en mondzorgbehandelingen plannen bij specifieke (gesimuleerde) situaties
- oorzaken, verschijningsvormen en behandelingsmogelijkheden van pijn, infecties en trauma aan het gebit
- slijptechnieken voor handinstrumenten
- evidence-based methoden om te stoppen met roken
- tandbleken, inclusief werking, indicaties, contra-indicaties en risico-inschatting.

Dit zijn competenties die de verzoekende partij reeds beheerst op grond van haar driejarige Tsjechische opleiding en beroepspraktijk. Deelvrijstellingen zijn niet mogelijk; het volledige vak moet worden gevolgd en behaald (e-mail Arteveldehogeschool van 23 en 29 april 2024 [...]). Het opleidingsonderdeel kan bovendien niet via een examencontract worden afgelegd: fysieke aanwezigheid bij de praktijksessies is verplicht. Volgens het onderwijs- en examenreglement van de Arteveldehogeschool (artikel 83 OER) geldt een minimumdrempel van 8/20 per deelquotering: wie op enig onderdeel minder dan 8/20 behaalt, kan niet slagen voor het geheel. Een onvoldoende resultaat op de afdruktechnieken of het tandbleken - competenties waarvan het Departement Zorg zelf heeft erkend dat de verzoekende partij daarover beschikt - leidt dus tot het niet behalen van het certificaat inzake bloedafname.

De UCLL bevestigde eveneens dat het om een meeromvattend opleidingsonderdeel gaat ('Mondzorg: Capita Selecta', 3 studiepunten, 12 weken, 2-4 uur per week; ECTS-fiche [...]), waarin bloedname, veneuze punctie en veneuze katheter deel uitmaken van een ruimer opleidingsonderdeel, samen met onder meer de volgende in de fiche vermelde vaardigheden en inhouden:

- anxiolyse
- digitale afdruk
- analoge afdruk
- beschermbeugel
- low-level laser therapy
- reinigen van implantaten
- four-handed dentistry
- steriel veld
- protocollen.

Fysieke aanwezigheid is bij alle praktijksessies verplicht; een student die één sessie mist, kan het vak niet meer behalen. De disproportie blijkt het scherpst uit

de examenregeling van de Arteveldehogeschool: de afzonderlijke bekwaamheidstoets voor bloedafname duurt slechts 0,5 uur op de campus - oftewel een vijfde van de totale toets- en examentijd van 2,50 uren (ECTS-fiche [...]) - terwijl de student om die toets te mogen afleggen het volledige opleidingsonderdeel van 142,50 studiebelastingsuren moet doorlopen en op alle twaalf onderdelen ten minste 8/20 moet behalen. Bij de UCLL is het beeld vergelijkbaar: de vaardigheidstoets bloedname telt voor slechts 10% van het eindresultaat van het opleidingsonderdeel 'Mondzorg: Capita Selecta' (ECTS-fiche [...]), terwijl de student het volledige vak - met inbegrip van anxiolyse, four-handed dentistry, LLLT en steriel veld - moet doorlopen en op alle deelactiviteiten ten minste 8/20 moet behalen.

Hetzelfde beeld doet zich voor bij de Franstalige instellingen. Bij HELB Ilya Prigogine (Brussel) is bloedafname opgenomen in de module 'Sciences biomédicales IV' (3 ECTS), samen met farmacologie en reanimatietechnieken. Bij HEPL (Luik) is het ondergebracht in de module 'Pratiques contextualisées' (2 ECTS), samen met locoregionale anesthesie. In alle vier de Belgische onderwijsinstellingen die de opleiding mondzorg aanbieden, is bloedafname aldus onlosmakelijk verbonden met een reeks andere competenties, zonder mogelijkheid tot isolatie. Het Departement Zorg heeft de verzoekende partij naar twee van deze instellingen verwezen zonder zich ervan te vergewissen dat de ontbrekende competentie als afzonderlijke module beschikbaar was. Dit verzuim vormt een zelfstandige schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur: het bestuur heeft een verplichting opgelegd op basis van een feitelijke veronderstelling - namelijk dat de ontbrekende competentie als gerichte module kon worden gevolgd - die het niet heeft geverifieerd en die, zoals thans vaststaat, onjuist is. Dit vereiste van zorgvuldige informatieverstrekking en deugdelijke motivering vindt steun in het arrest HvJ 15 oktober 1987, Heylens, C-222/86, ECLI:EU:C:1987:442, punten 14-15, waarin het Hof van Justitie oordeelde dat de bevoegde nationale autoriteit gehouden is de aanvrager in kennis te stellen van de redenen van een weigering van erkenning, hetzij in de beslissing zelf, hetzij in een latere mededeling op verzoek van de betrokkene, en dat het bestaan van een beroep in rechte tegen een dergelijke beslissing essentieel is om het individu daadwerkelijke bescherming van zijn recht op vrij verkeer te waarborgen.

(iii) De onevenredigheid van de opgelegde verplichting wordt versterkt doordat het opleidingsonderdeel uitsluitend in het Nederlands wordt aangeboden, zonder mogelijkheid tot deelvrijstellingen en met verplichte fysieke aanwezigheid gedurende een volledig semester.

Een EU-burger die gebruik maakt van het vrij verkeer wordt aldus niet alleen geconfronteerd met een inhoudelijke last (142,50 studiebelastingsuren voor één ontbrekende deelcompetentie), maar ook met een taalbarrière die de naleving van de verplichting bijkomend bemoeilijkt (e-mails van UCLL van 13 juni 2024 [...] en Arteveldehogeschool van 23 april 2024 [...]), en met financiële kosten die niet alleen het cursusgeld omvatten maar ook de aanschaf van studiemateriaal en verplichte uitrusting, waaronder twee witte broekpakken voorzien van het embleem van de Arteveldehogeschool (€ 145,00) en een instrumentenset (€ 250,00) (ECTS-fiche Arteveldehogeschool [...]), wat de absurditeit en de onevenredigheid van de maatregel verder onderstreept. De disproportie wordt nog scherper wanneer men het vereiste taalniveau in aanmerking neemt. Het volgen van een semestrieel universitair opleidingsonderdeel veronderstelt een academische beheersing van het Nederlands (niveau C1 of hoger), gelet op de schriftelijke examens in het Nederlands, de verplichte actieve deelname aan

klinische praktijksessies en het semestriële karakter van het onderwijs. Sinds 2024 vereist de Belgische federale wetgever voor de daadwerkelijke uitoefening van het beroep van mondhygiënist evenwel slechts het niveau B2, en dit naar keuze van de aanvrager in het Nederlands, het Frans of het Duits. Een compenserende maatregel die de facto een hogere taalvaardigheid vereist dan het niveau dat voor de volledige beroepsuitoefening wordt verlangd, is per definitie onevenredig. Op het ogenblik van het bestreden besluit (6 oktober 2023) gold bovendien geen enkele wettelijke taalvereiste voor de uitoefening van het beroep, hetgeen de onevenredigheid van de opgelegde verplichting des te meer benadrukt.

(iv) De verzoekende partij houdt er in de eerste plaats aan dat de vermeende lacune een marginale, niet-autonome competentie betreft die niet tot de kern van het beroep behoort en die als zodanig niet als wezenlijk verschil in de zin van artikel 14, lid 1, van de Richtlijn kan worden aangemerkt. Bijgevolg had deze competentie niet in aanmerking mogen worden genomen bij de beoordeling van de beroepskwalificatie. Subsidiair had het Departement Zorg, overeenkomstig artikel 4 septies van de Richtlijn (artikel 113 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015), gedeeltelijke toegang moeten verlenen tot het beroep van mondhygiënist, met uitsluiting van deze ene handeling. De beroepsactiviteiten die de verzoekende partij in de Tsjechische Republiek mag uitoefenen - preventieve mondzorg, gebitsreiniging, patiëntenvoorlichting, parodontale behandeling - zijn objectief te scheiden van de bloedafname via veneuze punctie, die uitsluitend in een maxillofaciale chirurgische context voorkomt. Het Hof van Justitie heeft in het arrest van 25 februari 2021, *Chirurgiens-Dentistes de France*, C-940/19, ECLI:EU:C:2021:135, bevestigd dat gedeeltelijke toegang overeenkomstig artikel 4 septies van de Richtlijn ook kan worden verleend bij gezondheidszorgberoepen die onder het stelsel van automatische erkenning vallen, en dat een beperking van de gedeeltelijke toegang slechts kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en het evenredigheidsbeginsel moet eerbiedigen.

(v) Niettemin, zelfs indien de Raad van State zou oordelen dat de ontbrekende competentie een wezenlijk verschil oplevert, zouden zowel een proeve van bekwaamheid (een gerichte bekwaamheidstest in bloedafname en het aanbrengen van een veneuze katheter) als een aanpassingsstage (een begeleid praktijktraject onder toezicht van een specialist, overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder g), van de Richtlijn) aanzienlijk minder belastende maatregelen zijn geweest, die rechtstreeks en gericht de vermeende lacune zouden toetsen, respectievelijk aanvullen. De weigering om ook maar één van deze opties te bieden, is in strijd met het in de Richtlijn verankerde keuzerecht van de aanvrager (artikel 14, lid 2).

(vi) De onevenredigheid wordt verder onderstreept door het feit dat bloedafname via veneuze punctie in de Tsjechische Republiek - de lidstaat van herkomst van de verzoekende partij - geen onderdeel uitmaakt van het beroep van mondhygiënist. Veneuze punctie is een handeling die uitsluitend is voorbehouden aan beroepsbeoefenaars in de verpleegkunde, de geneeskunde en de ambulancezorg. Het Tsjechische systeem hanteert een *numerus clausus*: het verrichten van handelingen buiten de wettelijke opsomming geldt als onbevoegde uitoefening van een gezondheidszorgberoep. Een Tsjechische mondhygiënist kan zich bijgevolg niet inschrijven voor een opleiding in bloedafname in de lidstaat van herkomst, aangezien dit buiten het wettelijk beroepskader valt.

(vii) Bovendien blijkt uit een vergelijkend overzicht van de regelgeving in alle 27 lidstaten van de Europese Unie dat veneuze punctie in de overgrote meerderheid van de lidstaten niet tot het beroepsprofiel van de mondhygiënist behoort. Van de 27 lidstaten reguleren er slechts 21 het beroep als zelfstandig beroep. Binnen die groep is België de enige lidstaat die veneuze punctie uitdrukkelijk als bevoegdheid

van de mondhygiënist in haar regelgeving opneemt. Noch het Europees referentiecurriculum voor dentale hygiëneopleidingen (Common European Curriculum, EDHF, 2018), noch het competentieprofiel van de European Dental Hygienists Federation (2019) omvat veneuze punctie of bloedafname. De Europese Commissie heeft in haar rapport inzake de wederzijdse evaluatie van gereguleerde beroepen (GROW/E5, 2016) voor geen enkele lidstaat veneuze punctie als voorbehouden handeling van mondhygiënist geïdentificeerd. Dat 26 van de 27 lidstaten veneuze punctie niet als competentie van de mondhygiënist aanmerken, bevestigt dat deze competentie niet kan worden beschouwd als een kernelement van het beroep dat de oplegging van compenserende maatregelen bij de erkenning van een buitenlands diploma rechtvaardigt.

(viii) De Europese Commissie heeft in haar schrijven van 5 maart 2025 betreffende klacht CPLT(2024)00507 [...] uitdrukkelijk geoordeeld dat sprake is van een individueel geval van onjuiste toepassing van Richtlijn 2005/36/EG. De Commissie bevestigt dat de Belgische autoriteiten bij het vaststellen van wezenlijke verschillen compenserende maatregelen hadden moeten opleggen overeenkomstig artikel 14 van de Richtlijn - te weten een proeve van bekwaamheid of een aanpassingsstage - en dat zij gedeeltelijke toegang hadden moeten overwegen overeenkomstig artikel 4 septies van de Richtlijn. De Commissie heeft geen inbreukprocedure ingeleid, niet omdat het handelen van België rechtmatig zou zijn, maar uitsluitend omdat zij geen bewijs heeft van een systematische administratieve praktijk (onder verwijzing naar HvJ 12 mei 2005, Commissie/België, C-287/03, ECLI:EU:C:2005:282, punt 29). De beoordeling door de Commissie - als hoedster van de Verdragen en instelling die de Richtlijn heeft opgesteld - bevestigt dat het bestreden besluit in strijd is met het Unierecht. 7. Het verslag verwijst in punt 14 naar HvJ 10 december 2009, Peslá, C-345/08, ECLI:EU:C:2009:771, om te stellen dat het vrij verkeer niet vereist dat lagere eisen worden gesteld dan aan eigen onderdanen. Dit arrest betrof de vraag of een lidstaat een migrerende jurist moet toelaten tot een rechterlijke bekwaamheidsproef onder andere voorwaarden dan nationale kandidaten. Het is niet toepasselijk op de onderhavige situatie, waarin het niet gaat om het stellen van lagere eisen, maar om de evenredigheid van de specifieke compenserende maatregel die voor een welbepaalde lacune wordt opgelegd. Een volwaardig Nederlandstalig opleidingsonderdeel dat zich over een semester uitstrekt en wordt gevolgd samen met voltijdse studenten, gaat voor één niet-autonome handeling verder dan noodzakelijk en is daarom niet

evenredig in de zin van artikel 14, lid 5, van de Richtlijn. Het arrest HvJ 27 juni 2013, Nasiopoulos, C-575/11, ECLI:EU:C:2013:430, punten 27-33, bevestigt juist dat wanneer beroepsactiviteiten objectief van elkaar kunnen worden gescheiden, een totale weigering van toegang tot zelfs een deel van het beroep dat de aanvrager in de lidstaat van herkomst mag uitoefenen, onevenredig is aan het nagestreefde doel. Hoewel de verwerende partij zal betogen dat het slechts om één opleidingsonderdeel gaat en niet om een volledig studieprogramma, komt het opgelegde opleidingsonderdeel in de praktijk neer op een nieuw studieblok: het omvat twaalf afzonderlijke, onderling niet-samenhangende leerdoelen - van afdruktechnieken tot tandbleken, van mondfotografie tot rookstop - waarvan de verzoekende partij de overgrote meerderheid reeds met succes heeft voltooid in haar driejarige Tsjechische opleiding. De facto wordt de verzoekende partij aldus gedwongen om een reeks reeds verworven competenties opnieuw te doorlopen, uitsluitend om toegang te krijgen tot de bekwaamheidstoets van één deelcompetentie van 0,5 uur. Het beginsel uit Nasiopoulos is daarom naar analogie van toepassing.

8. Het verslag stelt voorts in punt 13 dat het feit dat bepaalde competenties ‘niet automatisch worden verworven’ in andere lidstaten ‘geen afbreuk doet aan de objectieve vaststelling dat er een verschil bestaat.’ De auditeur miskent hiermee een fundamenteel onderscheid. Er is een wezenlijk verschil tussen een competentie die niet automatisch wordt verworven - maar die de aanvrager in de lidstaat van herkomst desgewenst kan verwerven - en een competentie die de aanvrager wettelijk niet kan verwerven omdat de nationale wetgeving deze uitdrukkelijk voorbehoudt aan andere beroepsgroepen. In het laatste geval - dat zich hier voordoet - is elke verplichting tot verwerving van deze competentie per definitie onuitvoerbaar en bijgevolg onevenredig.

9. Het verslag stelt ten slotte in punt 16 dat ‘[d]e obstakels waarmee de verzoekende partij bij de uitvoering van het bestreden besluit werd geconfronteerd, evenmin als eventuele gebreken in de kennisgeving, op zich de wettigheid van de beslissing [aantasten].’ De verzoekende partij bestrijdt deze stelling ten stelligste. Het gaat hier niet om loutere ‘obstakels bij de uitvoering’ of ‘praktische ongemakken.’ Het gaat om een structurele, objectieve onmogelijkheid om aan de opgelegde verplichting te voldoen, die voortvloeit uit de eigen institutionele architectuur van de Belgische staat. Een besluit dat een verplichting oplegt waarvan de naleving structureel onmogelijk is, is per definitie onevenredig en bijgevolg onrechtmatig. De auditeur heeft deze structurele onmogelijkheid niet onderzocht.

B. Het bestreden besluit is een integrale weigering, geen compenserende maatregel - en voldoet evenmin aan de vereisten voor compenserende maatregelen

10. Het verslag oordeelt in punt 15 dat het verplicht volgen van het opleidingsonderdeel kan worden begrepen als een ‘(feitelijke) compenserende maatregel’. De verzoekende partij betwist deze kwalificatie ten stelligste. De bestreden beslissing luidt letterlijk: ‘U krijgt geen erkenning voor het beroep van mondhygiënist.’ Dit is een integrale weigering van de erkenning, geen beslissing tot oplegging van een compenserende maatregel.

11. Dit onderscheid is juridisch van doorslaggevend belang. Artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2005/36/EG (PB L 255 van 30.9.2005; omgezet in artikel 25 van het decreet van 24 februari 2017) bepaalt uitdrukkelijk dat, wanneer compenserende maatregelen worden opgelegd, de ontvangende lidstaat de aanvrager de keuze moet bieden tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid. Overweging 15 van de Richtlijn bevestigt dit: de aanvrager moet steeds de keuze krijgen, zodat elke afwijking van deze keuzemogelijkheid in elk afzonderlijk geval door een dwingende reden van algemeen belang moet zijn gerechtvaardigd.

12. In casu werd geen enkele keuze geboden. De verzoekende partij werd niet de mogelijkheid geboden om een proeve van bekwaamheid af te leggen (een gerichte test van haar vaardigheden inzake bloedafname), noch om een aanpassingsstage te doorlopen (een begeleid praktijktraject waarin zij de ontbrekende handeling onder toezicht zou aanleren en uitvoeren). In plaats daarvan werd zij uitsluitend doorverwezen naar twee Vlaamse onderwijsinstellingen om daar een volledig opleidingsonderdeel te volgen. Dit is geen compenserende maatregel in de zin van de Richtlijn - het is een weigering met een informele suggestie.

12bis. In het bijzonder had een aanpassingsstage - een begeleid praktijktraject van maximaal drie jaar onder toezicht van een erkend beroepsbeoefenaar (artikel 3, lid 1, onder g), van de Richtlijn) - waarbij het in casu zou gaan om een aanzienlijk kortere periode, hoogstens enkele weken, indien de competentie al als een kerncompetentie zou kunnen worden beschouwd, een

bijzonder geschikte compenserende maatregel geweest in de omstandigheden van dit geval. De ontbrekende competentie betreft immers een toevertrouwde

handeling die krachtens bijlage 3, artikel 2, van het KB van 28 maart 2018 uitsluitend op delegatie van een arts-specialist in de stomatologie of mond-, kaak- en aangezichtschirurgie wordt uitgevoerd. De aanpassingsstage is juist ontworpen voor dergelijke situaties: de aanvrager verwerft de ontbrekende vaardigheid in de klinische praktijk, onder het toezicht dat ook bij de latere beroepsuitoefening vereist is.

Aldus wordt de patiëntveiligheid gewaarborgd terwijl de aanvrager niet geconfronteerd wordt met de taalbarrière, de financiële last en het tijdverlies van een volledig semestrieel opleidingsonderdeel in het Nederlands. Door deze optie niet eens te overwegen, laat staan aan te bieden, heeft het Departement Zorg het keuzerecht van de aanvrager miskend.

13. Bovendien voldoet de bestreden beslissing niet aan de motiveringsplicht van artikel 14, lid 6, van de Richtlijn (artikel 25, § 4, van het decreet van 24 februari 2017), noch aan de vereisten van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De beslissing tot oplegging van compenserende maatregelen moet naar behoren worden gemotiveerd en de aanvrager moet worden geïnformeerd over: (a) het vereiste en het behaalde kwalificatieniveau; (b) de wezenlijke verschillen; en (c) de redenen waarom beroepservaring of levenslang leren deze verschillen niet compenseert. De bestreden beslissing bevat geen van deze elementen. Zij vermeldt louter dat ‘de opleiding ontoereikend is’ en dat ‘de werkervaring de vastgestelde verschillen niet overbrugt’, zonder enige nadere specificatie.

Het Hof van Justitie heeft reeds in het arrest van 15 oktober 1987, Heylens, C-222/86, ECLI:EU:C:1987:442, punt 15, geoordeeld dat de bevoegde nationale autoriteit gehouden is de aanvrager in kennis te stellen van de redenen van een weigering van erkenning van de gelijkwaardigheid van een diploma. Het recente arrest HvJ 29 juli 2024, Commissie/Slowakije, C- 773/22, ECLI:EU:C:2024:654, bevestigt dat een incorrecte omzetting van artikel 14, leden 1 en 4, van de Richtlijn - met inbegrip van de voorwaarden voor het opleggen van compenserende maatregelen en het keuzerecht van de aanvrager - een schending van het Unierecht oplevert.

14. Het feit dat de auditeur de weigering herinterpreteert als een feitelijke compenserende maatregel kan de gebreken van het bestreden besluit niet helen. De wettigheid wordt beoordeeld op het ogenblik van de besluitvorming, niet op basis van een a posteriori herkwalificatie. Ongeacht de kwalificatie is het bestreden besluit in beide hypothesen onrechtmatig: als integrale weigering miskent het de verplichting om bij gedeeltelijke overeenstemming compenserende maatregelen aan te bieden in plaats van de erkenning zonder meer te weigeren (HvJ Vlassopoulou, C-340/89, punt 16); als feitelijke compenserende maatregel miskent het het keuzerecht van de aanvrager (artikel 14, lid 2, van de Richtlijn) en het evenredigheidsbeginsel (artikel 14, lid 5).

C. Gedeeltelijke toegang is niet onderzocht

15. Het verslag stelt in punt 13 dat de verzoekende partij niet heeft aangetoond dat aan de voorwaarden voor gedeeltelijke toegang (artikel 113 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015; artikel 4 septies van de Richtlijn) is voldaan. Dit verplaatst ten onrechte de bewijslast naar de aanvrager. De bevoegde autoriteit is gehouden om ambtshalve alle beschikbare opties te onderzoeken, met inbegrip van gedeeltelijke toegang, wanneer de vastgestelde verschillen betrekking hebben op activiteiten die niet tot de kern van het beroep behoren. Het Hof van Justitie heeft in het arrest van 19 januari 2006, Colegio de Ingenieros, C-330/03, ECLI:EU:C:2006:45, geoordeeld dat de bevoegde autoriteit niet passief de toegang tot een beroep mag weigeren wanneer de kwalificaties van de aanvrager

een wezenlijk deel van de beroepsactiviteiten dekken. Bovendien heeft het Hof in het arrest van 25 februari 2021, *Chirurgiens-Dentistes de France*, C-940/19, ECLI:EU:C:2021:135, bevestigd dat gedeeltelijke toegang overeenkomstig artikel 4 septies ook bij gezondheidszorgberoepen moet worden onderzocht.

16. Het Departement Zorg heeft de mogelijkheid van gedeeltelijke toegang niet onderzocht en de verzoekende partij er niet over geïnformeerd. Pas na aandringen van de verzoekende partij, en na de besluitvorming, heeft het Departement Zorg meegedeeld dat gedeeltelijke toegang ‘tot de bevoegdheid van de FOD Volksgezondheid’ behoort [...]. Het feit dat het bestuur achteraf erkent dat deze optie bestaat maar bij een andere autoriteit ligt, bevestigt dat de bestreden beslissing onvolledig is genomen - de verzoekende partij is niet behoorlijk geïnformeerd over haar mogelijkheden, in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur en de informatieverplichting die voortvloeit uit artikel 57 van de Richtlijn. De verzoekende partij heeft daarop contact opgenomen met de FOD Volksgezondheid, die bij schrijven van 6 juni 2024 [...] uitdrukkelijk verklaarde niet bevoegd te zijn voor de erkenning van Europese beroepskwalificaties en verwees naar de Gemeenschappen. De verzoekende partij heeft zich vervolgens gewend tot de Federale Ombudsman (zaak IDO/2024/02362 [...]), die de klacht heeft doorverwezen naar de Vlaamse Ombudsdienst. De Vlaamse Ombudsvrouw verklaarde bij schrijven van 3 juni 2024 (zaak 2024-04154 [...]) niet te kunnen bemiddelen wegens de lopende procedure bij de Raad van State, maar bevestigde tegelijk de doorverwijzing door het Departement Zorg naar de FOD. Het resultaat is een institutioneel vacuüm: het Departement Zorg verwijst naar de FOD, de FOD verwijst terug naar de Gemeenschappen, en de ombudsman kan niet optreden. De doorverwijzing naar de FOD is niet slechts een vergissing. Sinds de zesde staatshervorming (2014) behoort de erkenning van beroepskwalificaties, met inbegrip van de beoordeling van gedeeltelijke toegang, tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschappen. Het Departement Zorg was bijgevolg zelf de bevoegde autoriteit om gedeeltelijke toegang te beoordelen. Door de verzoekende partij naar een onbevoegde federale instantie te verwijzen, heeft het bestuur zijn eigen bevoegdheid miskend en de verzoekende partij op een dwaalspoor gebracht, in strijd met het fair play-beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, die het bestuur verbieden de burger in een slechtere positie te plaatsen door het verstrekken van onjuiste informatie over bevoegdheidsverdeling en beschikbare rechtswegen. Bovendien heeft de verwerende partij de verzoekende partij evenmin gewezen op de mogelijkheid om zich tot de ombudsman te wenden. Dit institutioneel vacuüm is onverenigbaar met het beginsel van behoorlijk bestuur en het recht op effectieve rechtsbescherming, dat als algemeen rechtsbeginsel van het Unierecht is erkend (HvJ 15 mei 1986, *Johnston*, C- 222/84, ECLI:EU:C:1986:206, punt 18). In dezelfde zin heeft het Hof van Justitie in het arrest van 15 oktober 1987, *Heylens*, C-222/86, ECLI:EU:C:1987:442, punt 14, geoordeeld dat het bestaan van een beroep in rechte tegen elke beslissing van een nationale autoriteit die de uitoefening van het recht op vrij verkeer belemmert, essentieel is om het individu daadwerkelijke bescherming van zijn recht te waarborgen. De verzoekende partij bevindt zich in een situatie waarin haar juist deze bescherming wordt ontzegd: zij beschikt weliswaar over een beroep bij de Raad van State, maar de voorafgaande informatieverstrekking die haar in staat had moeten stellen om in een eerder stadium haar rechten uit te oefenen, is uitgebleven.

III. NIEUWE ELEMENTEN

17. Na de uitwisseling van de memories is een nieuw en beslissend element aan het licht gekomen dat de onevenredigheid van het bestreden besluit in de praktijk

bevestigt en een bijkomend middel tot nietigverklaring oplevert. De verzoekende partij brengt dit element aan overeenkomstig artikel 14, tweede lid, van het besluit van de Regent, dat uitdrukkelijk toelaat dat ‘nieuwe elementen’ worden meegedeeld in de laatste memorie.

D.1. De feiten

18. De verzoekende partij heeft na de bestreden beslissing gepoogd de door het Departement Zorg gesuggereerde opleiding te volgen, maar is gestuit op een onoverkomelijke procedurele belemmering:

(a) De twee Vlaamse onderwijsinstellingen (Arteveldehogeschool Gent en UCLL) bieden het relevante opleidingsonderdeel uitsluitend in het Nederlands aan, en - zoals uiteengezet in punt 6(ii) - niet als afzonderlijke module maar als onderdeel van een semestrieel vak van respectievelijk 5 en 3 studiepunten, met verplichte fysieke aanwezigheid en zonder mogelijkheid tot deelvrijstellingen. De verzoekende partij kan zich bijgevolg niet inschrijven voor de ontbrekende competentie alleen, maar moet het volledige opleidingsonderdeel volgen en daarin slagen. Bovendien heeft Hogeschool UCLL uitdrukkelijk aangegeven dat de aanwezigheid van een tolk bij elke les ‘praktisch en didactisch niet wenselijk’ is (e-mail van 13 juni 2024 [...]) en bevestigde de Arteveldehogeschool dat er geen Engelstalige variant bestaat (e-mail van 23 april 2024 [...]). De combinatie van de onmogelijkheid om zich voor de ontbrekende competentie afzonderlijk in te schrijven en de taalbarrière maakt de naleving van het bestreden besluit via de Vlaamse onderwijsinstellingen in de praktijk objectief onmogelijk.

(b) De verzoekende partij heeft zich in maart 2024 gewend tot HELB Ilya Prigogine te Brussel (Franstalige hogeschool). De HELB weigerde de inschrijving voor een afzonderlijke module en gaf te kennen dat de erkenningsbeslissing van het Vlaamse Departement Zorg niet als basis kon dienen voor een inschrijving bij een Franstalige instelling (e-mail van 26 maart 2024 [...]).

(c) De verzoekende partij heeft vervolgens, op aanraden van de HELB tijdens een opendeurdag, een erkenningsaanvraag ingediend bij de Franse Gemeenschap. Bij beslissing van april 2025 heeft de bevoegde autoriteit van de Franse Gemeenschap deze aanvraag onontvankelijk verklaard met als motief dat reeds een beslissing was genomen door de Vlaamse Gemeenschap en dat een dubbele procedure juridisch niet mogelijk is [...].

(d) Na ontvangst van deze beslissing heeft de verzoekende partij op 16 april 2025 opnieuw contact opgenomen met de HELB en gevraagd of zij, gelet op de beslissing van de Franse Gemeenschap, alsnog de module in het Frans kon volgen. De HELB antwoordde op 17 april 2025 [...] dat ‘enkel een erkenning afgeleverd door de Franse Gemeenschap van België als titel van toegang tot het bachelorprogramma mondzorg’ kan worden aanvaard.

(e) De verzoekende partij heeft tevens onderzocht of zij de ontbrekende vaardigheid kon verwerven via een buiten-universitaire bijscholingscursus. Op de Belgische markt voor verpleegtechnische vaardigheden (o.m. Odisee Hogeschool Aalst, HoGent, Zorgscholing.be) worden opfriscursussen in veneuze bloedafname uitsluitend aangeboden aan geregistreerde verpleegkundigen. De doelgroep is expliciet omschreven als ‘verpleegkundigen werkzaam in alle settings’. De inhoud van deze cursussen is bovendien gericht op de verpleegkundige context (infuustherapie, diagnostische kruisproeven, stomazorg) en omvat niet de specifieke gedelegeerde, dus niet-autonome, competentie die het KB van 28 maart 2018 aan mondhygiënist toekent, namelijk veneuze punctie voor intra-orale toepassing (bereiding van autoloog plaatjesrijk fibrine). De verzoekende partij bevindt zich aldus in een situatie waarin noch de academische, noch de buiten-universitaire opleidingsmarkt in België een toegankelijk en adequaat aanbod biedt

om aan de opgelegde verplichting te voldoen.

D.2. De juridische gevolgen

19. Het resultaat is een gesloten cirkel. De verzoekende partij kan de door het bestreden besluit gesuggereerde opleiding niet volgen bij de Vlaamse onderwijsinstellingen, omdat bloedafname daar niet als afzonderlijke module beschikbaar is maar uitsluitend als onderdeel van een semestrieel opleidingsonderdeel van 5 respectievelijk 3 studiepunten, zonder mogelijkheid tot deelvrijstellingen en met verplichte fysieke aanwezigheid - bovendien uitsluitend in het Nederlands, zonder mogelijkheid van een tolk. De verzoekende partij kan de opleiding evenmin volgen bij de Franstalige instellingen, omdat die de Vlaamse erkenningsbeslissing niet als basis aanvaarden en de Franse Gemeenschap een nieuwe erkenningsprocedure heeft geweigerd. Zij kan de ontbrekende competentie niet verwerven via buiten-universitaire bijscholing, omdat de beschikbare cursussen in veneuze bloedafname exclusief bestemd zijn voor geregistreerde verpleegkundigen. Zij kan deze competentie ten slotte evenmin verwerven in de lidstaat van herkomst, waar de Tsjechische wetgeving veneuze punctie voorbehoudt aan verpleegkundigen, artsen en ambulanciers en de toegang tot dergelijke opleidingen uitsluit voor mondhygiënist. Het bestreden besluit creëert aldus een objectief onuitvoerbaar verplichting.

20. Deze situatie illustreert dat het bestreden besluit een onevenredige belemmering van het vrij verkeer vormt in de zin van artikel 49 VWEU en de Richtlijn 2005/36/EG. Het gaat hier niet om loutere uitvoeringsmoeilijkheden of praktische ongemakken. De onuitvoerbaarheid vloeit voort uit de structuur van het besluit zelf, gelezen in samenhang met de communautaire bevoegdheidsverdeling. Een besluit dat, wegens de institutionele architectuur van de lidstaat, structureel niet kan worden nageleefd, is per definitie onevenredig. De federale structuur van België, met haar verdeling van bevoegdheden tussen Gemeenschappen, mag niet tot gevolg hebben dat een EU-burger die gebruik maakt van het vrij verkeer in een procedurele val terechtkomt waarin het volstrekt onmogelijk wordt om aan de gestelde voorwaarden te voldoen. De Richtlijn beoogt juist het wegwerken van belemmeringen - niet het creëren van nieuwe belemmeringen door bestuurlijke coördinatiegebreken.

21. Het bestreden besluit dient reeds om deze reden te worden vernietigd: ongeacht het standpunt dat men inneemt over de inhoudelijke vraag naar de noodzaak van bloedafnamecompetentie, kan een besluit dat in de praktijk objectief onuitvoerbaar is, niet in stand blijven.

E. Bevestiging door de Europese Commissie

22. Een tweede nieuw element betreft het schrijven van de Europese Commissie van 5 maart 2025 inzake klacht CPLT(2024)00507 [...], dat dateert van na de uitwisseling van de memories en bijgevolg niet eerder in het geding kon worden gebracht. Zoals uiteengezet in punt 6(viii) hierboven, heeft de Commissie het bestreden besluit uitdrukkelijk gekwalificeerd als 'een individueel geval van onjuiste toepassing van Richtlijn 2005/36/EG' en bevestigd dat compenserende maatregelen en gedeeltelijke toegang hadden moeten worden overwogen. De verzoekende partij brengt dit element aan overeenkomstig artikel 14, tweede lid, van het besluit van de Regent.

IV. ELEMENTEN WAARAAN HET VERSLAG VOORBIJGAAT

23. Het verslag gaat voorbij aan meerdere elementen die relevant zijn voor de beoordeling van de wettigheid van het bestreden besluit:

(i) De verzoekende partij is een uitzonderlijk gekwalificeerde beroepsbeoefenaar. Zij beschikt over een driejarige basisopleiding van 3.848 uren (waarvan 1.280 uren klinische praktijk met de beoordeling 'uitstekend' in alle vakken en alle

perioden), meerdere gecertificeerde bijscholingen (Guided Biofilm Therapy, EMS/Swiss Dental Academy; iTOP-concept; parodontale instrumentatie) en uitstekende professionele referenties. Haar kwalificaties overschrijden ruimschoots de eisen die in de dagelijkse beroepspraktijk van een mondhygiënist worden gesteld. De enige vastgestelde lacune betreft niet een kerncompetentie van het beroep, maar een verpleegtechnische handeling - veneuze punctie - die in een verpleegkundige context thuishoort en die de verzoekende partij in haar dagelijkse praktijk als mondhygiënist nooit zal verrichten. De absurditeit van de situatie is treffend: een mondhygiënist die met excellente beoordelingen in alle relevante competenties is afgestudeerd, wordt de erkenning van haar volledige beroepskwalificatie ontzegd vanwege het ontbreken van een opleiding in een handeling die tot het werkterrein van de verpleegkunde behoort.

(ii) Zowel het Tsjechische als het Belgische SOLVIT-centrum hebben geconcludeerd dat de vereiste onevenredig is en hebben de zaak onder de aandacht van de Europese Commissie gebracht (zaak 4188/23/CZ). Het verslag maakt hiervan geen melding.

(iii) In een driejarig opleidingsprogramma van 3.848 uren heeft de erkenningscommissie slechts één lacune vastgesteld - een niet-autonome, onder toezicht uitgeoefende handeling. Dit bevestigt dat de opleiding van de verzoekende partij nagenoeg volledig overeenstemt met de Belgische vereisten, hetgeen de onevenredigheid van een integrale weigering onderstreept.

(iv) Het Departement Zorg heeft aan SOLVIT meegedeeld dat het om een 'eendaagse module' zou gaan ([...] e-mail van het Belgische SOLVIT-centrum van 9 april 2024: 'De module is van beperkte omvang en duurt maximaal één dag'). Beide onderwijsinstellingen hebben dit uitdrukkelijk weersproken: het gaat om een volledig opleidingsonderdeel van 5 studiepunten.

Deze tegenstrijdigheid tast de betrouwbaarheid van de motivering van het bestreden besluit aan.

(v) De hierboven uiteengezette procesrechtelijke gebreken zijn niet incidenteel of op zichzelf staand, maar vormen een samenhangend patroon van bestuurlijke nalatigheid dat de gehele besluitvormingsprocedure aantast. Het Departement Zorg heeft (1) geen individuele en evenredige beoordeling van de kwalificaties verricht, maar het advies van de erkenningscommissie zonder eigen onderzoek overgenomen; (2) niet geverifieerd of de gesuggereerde opleiding als afzonderlijke module beschikbaar was; (3) aan SOLVIT onjuiste informatie verstrekt over de aard van de vereiste opleiding ('eendaagse module'); (4) de verzoekende partij niet geïnformeerd over het keuzerecht tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid (artikel 14, lid 2, van de Richtlijn); (5) de mogelijkheid van gedeeltelijke toegang niet ambtshalve onderzocht, hoewel het daartoe als enige bevoegde autoriteit gehouden was; (6) de verzoekende partij naar een onbevoegde federale instantie verwezen; en (7) de bestreden beslissing niet voorzien van de door de wet van 29 juli 1991 en artikel 14, lid 6, van de Richtlijn vereiste motivering. Deze cumulatie van procesrechtelijke gebreken levert een schending op van het zorgvuldigheidsbeginsel, het fair play-beginsel, het motiveringsbeginsel en de informatieverplichting van artikel 57 van de Richtlijn. Elk van deze gebreken vormt op zichzelf een grond voor nietigverklaring; samengenomen laten zij geen andere conclusie toe dan dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur."

Beoordeling

7. Door het auditoraat wordt tot de ongegrondheid van het enige middel besloten op grond van de volgende overwegingen:

“Beoordeling

8. Verzoekster heeft een aanvraag ingediend tot erkenning van haar beroepskwalificaties als mondhygiënist verworven in Tsjechië.

9. De betrokken situatie valt volledig binnen de werkingssfeer van de richtlijn 2005/36/EG, die zelf uitdrukking geeft aan de beginselen inherent aan de in het VWEU erkende fundamentele vrijheden.

In de overwegingen 1 en 3 van de richtlijn 2005/36/EG staat te lezen:

“(1) In artikel 3, lid 1, onder c), van het Verdrag wordt de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen en diensten als een van de doelstellingen van de Gemeenschap genoemd. Voor de onderdanen van de lidstaten houdt dat met name de mogelijkheid in om als zelfstandige of werknemer een beroep uit te oefenen in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificaties werden verworven. Daarnaast is in artikel 47, lid 1, van het Verdrag bepaald dat er richtlijnen inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels worden vastgesteld.

(3) De door deze richtlijn geboden garantie aan personen die hun beroepskwalificaties in een lidstaat hebben behaald dat zij toegang hebben tot hetzelfde beroep in een andere lidstaat en dit kunnen uitoefenen met dezelfde rechten als de onderdanen van dat land, doet geen afbreuk aan de plicht van de migrerende beroepsbeoefenaar om eventuele niet-discriminerende voorwaarden van die lidstaat betreffende de uitoefening van dat beroep in acht te nemen, voor zover deze vanuit objectief oogpunt gerechtvaardigd en evenredig zijn’.

10. Aangezien de richtlijn 2005/36/EG is omgezet in de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 en het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022 (zie randnummers 3.5 en 3.6), kan de verzoekende partij zich in beginsel niet rechtstreeks beroepen op de Unierechtelijke regeling.

De kern van haar betoog lijkt evenwel te zijn dat zij zich onevenredig belemmerd voelt in haar vrijheid van vestiging. Omdat het respecteren van het evenredigheidsbeginsel, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, zowel op Unierechtelijk niveau als internrechtelijk uitdrukkelijk wordt gehanteerd als leidraad voor de beslissende autoriteit die verschillen vaststelt tussen de opleidingstitel die de aanvrager om erkenning van zijn beroepskwalificaties voorlegt en de opleidingstitel vereist in het Vlaams Gewest, wordt het middel vanuit dat oogpunt onderzocht.

11. In wezen acht verzoekende partij het evenredigheidsbeginsel geschonden om drie redenen: (1) het vastgestelde verschil in opleidingstitels is slechts marginaal relevant en lijkt veeleer ingegeven door interne marktbeschermende redenen; (2) een beperking van de erkenning door de gespecificeerde vaardigheden uit te sluiten, hoewel standaardpraktijk in andere lidstaten zoals Nederland, werd niet overwogen; (3) het opleggen van compenserende maatregelen werd evenmin overwogen.

In de memorie van wederantwoord klaagt verzoekster bijkomend de obstakels aan waarmee zij is geconfronteerd naar aanleiding van haar poging om aan de opgelegde aanvullende cursusvoorwaarde te voldoen en de gebrekkige mededeling van haar beroepsmogelijkheden naar aanleiding van de kennisgeving van de bestreden beslissing.

12. Verzoekende partij wordt niet bijgevalen in haar betoog om de volgende redenen.

13. (1) Bij gebreke van harmonisatie van de voorwaarden voor de toegang tot een gereguleerd beroep kunnen de lidstaten vaststellen welke kennis en bekwaamheden voor de uitoefening van dat beroep vereist zijn, en de overlegging verlangen van een diploma waaruit het bezit van deze kennis en bekwaamheden blijkt.

De FOD Volksgezondheid bepaalt de minimale kwalificatievereisten voor de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen. Het opleidingsprogramma voor het beroep van mondhygiënist moet voldoen aan de vereisten vermeld in artikel 4 van het koninklijk besluit van 28 maart 2018 ‘betreffende het beroep van mondhygiënist’, omvattende onder meer een theoretische en praktische opleiding in bloedafname en aanbrengen van veneuze katheter.

De omstandigheid dat deze competenties in andere lidstaten, inclusief Tsjechië, niet standaard worden verworven en specifiek zouden zijn voor bepaalde werksettings, doet geen afbreuk aan het objectief kunnen vaststellen door de verwerende partij van een verschil in zoverre in opleidingstitel.

Het aanmerken door de verwerende partij van dit verschil als wezenlijk -getuige het ontoereikend bevinden van de voorgelegde opleidingstitel- vergt bovendien geen beoordeling en vormt de enkele interpretatie van de kwalificatie van de vereisten vermeld in artikel 4 van het koninklijk besluit van 28 maart 2018 als minimale kwalificatievereisten.

In zoverre verzoekende partij betwist dat de opleiding in bloedafname en aanbrengen van veneuze katheter wordt gestaafd door een ‘gedegen analyse van de essentiële taken van een mondhygiëniste en hoe deze zich verhouden tot de veiligheid en gezondheid van patiënten’, is de grief gericht tegen het koninklijk besluit van 28 maart 2018 en te dezen niet dienstig.

Verzoekster maakt tot slot niet aannemelijk dat voor de nuttige werking van de fundamentele vrijheid van vestiging zou zijn vereist dat aan de toegang tot een beroep in een lidstaat lagere eisen zouden moeten worden gesteld dan die welke normaliter aan de burgers van deze staat worden gesteld.

14. (2) De mogelijkheid van een gedeeltelijke toegang tot het beroep is onderworpen aan bepaalde voorwaarden, omschreven in artikel 113 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 en weergegeven onder randnummer 3.5. Verzoekende partij toont niet aan dat aan deze voorwaarden is voldaan. Aangenomen dat haar verzoek tot heroverweging in die zin kan worden begrepen als een aanvraag tot gedeeltelijke erkenning in de zin van artikel 113 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, dan nog blijkt niet dat het vastgestelde verschil van die grootteorde is dat van verzoekster wordt verlangd dat zij het volledige onderwijs- en opleidingsprogramma in België zou moeten doorlopen om te worden toegelaten tot het gereguleerde beroep van mondhygiënist.

15. (3) Omdat uit het vergelijkend onderzoek is gebleken dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen de door de verzoekster gevolgde opleiding in de Tsjechische Republiek en de in het Vlaams Gewest vereiste opleiding, kon de verwerende partij van verzoekster het bewijs verlangen dat zij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven. Compenserende maatregelen moeten worden beperkt tot het geval waarin deze evenredig zijn aan het nagestreefde doel en dit doel niet met andere, minder beperkende maatregelen mag kunnen worden bereikt. Alvorens compenserende maatregelen op te leggen teneinde de vastgestelde verschillen in opleiding te

ondervangen, moet het bestuur nagaan of de kennis, vaardigheden en competenties die de aanvrager heeft verworven in het kader van zijn beroepservaring het wezenlijk verschil geheel of gedeeltelijk kunnen overbruggen.

Te dezen wordt vastgesteld dat de aanvullende opleiding is opgelegd na onderzoek en oordeel, daarin niet tegengesproken door verzoekster, dat haar werkervaring de vastgestelde verschillen tussen de opleiding in de Tsjechische Republiek en de opleiding in België niet kan ondervangen

Hoewel door het bestreden besluit niet uitdrukkelijk geïdentificeerd als compenserende maatregel, kan het vereisen van het volgen van de theorie en de vaardigheden van het opleidingsonderdeel bloedname en aanbrengen van veneuze katheter en assisteren bij de toediening van medicatie, voorts niet anders worden begrepen, gelet op het in het vooruitzicht gestelde gunstig advies over de aanvraag tot erkenning van de beroepskwalificaties.

De grief van verzoekende partij dat geen compenserende maatregelen zijn overwogen, mist dan ook feitelijke grond.

16. Noch de obstakels die verzoekende partij in voorkomend geval heeft ondervonden bij het gevolg geven aan de bestreden beslissing, noch een gebrek in de kennisgeving, tasten als dusdanig de wettigheid van de aangevochten beslissing aan. Verzoekende partij maakt niet concreet aannemelijk dat het te dezen anders zou zijn.

17. Verzoekende partij toont om alle genoemde redenen, niet met goed gevolg aan dat de wijze waarop de verwerende partij is omgegaan met de vastgestelde verschillen in opleiding, haar recht op vrij verkeer op onevenredige wijze heeft belemmerd.

Het enig middel is niet gegrond.”

8. In haar zeer omvangrijke laatste memorie bekritiseert verzoekster de redenering in het auditorsverslag. Te dezen dient vooreerst te worden vastgesteld dat verzoekster haar laatste memorie aanwendt om in essentie de grieven zoals aangevoerd in het verzoekschrift aan te passen en te vervolledigen en als het ware een nieuw beroepsschrift in te dienen.

Dienaangaande wenst de Raad van State te benadrukken dat een laatste memorie, die wezenlijk ertoe strekt de partijen de kans te bieden te reageren op het auditorsverslag, oneigenlijk wordt gebruikt en het normale verloop van de rechtsgang wordt verstoord, indien zou worden aangenomen dat ze kan worden aangewend om grieven die zelfs reeds in het inleidend verzoekschrift konden worden aangevoerd en een verweer dat eerder kon worden gevoerd, maar niet werd gevoerd, en dat de auditeur-verslaggever niet in haar onderzoek van de zaak heeft kunnen betrekken, alsnog mede tot voorwerp van het tegensprekelijke debat te maken. De omstandigheid dat de laatste memorie zelf als een rechtsgeldig ingediend stuk in de procedure betrokken moet worden, mag er bijgevolg niet toe

leiden dat het verzoekster zou worden toegelaten om te remediëren aan lacunes en onvolkomenheden in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord, door met een omweg een nieuwe, gedetailleerde argumentatie in het geding te brengen op een ogenblik dat de zaak reeds het voorwerp heeft uitgemaakt van een onderzoek door het auditoraat.

De door verzoekster ingediende laatste memorie wordt dan ook vanuit dat oogpunt beoordeeld.

9. Gelet op het voorgaande volstaat de vaststelling dat, in zoverre verzoekster vooreerst onder randnummer *3bis* van haar laatste memorie “kort [wenst] te reageren op enkele stellingen van de verwerende partij in haar memorie van antwoord die in het verslag niet aan bod komen, doch onbeantwoord een verkeerd beeld zouden kunnen scheppen”, de Raad van State geen rekening houdt met deze argumenten, die verzoekster reeds zinvol in een regelmatig ingediende memorie van wederantwoord had kunnen aanvoeren.

10. In zoverre verzoekster voor het eerst in haar laatste memorie onder het kopje “A. De vermeende lacune betreft geen kerncompetentie en het evenredigheidsbeginsel is miskend” aanvoert dat i) het nationale recht richtlijnconform moet worden uitgelegd; ii) de onevenredigheid van de feitelijk opgelegde verplichting blijkt uit de door deze over ettelijke bladzijden aangevoerde argumenten en iii) het beginsel uit het arrest-*Nasiopoulos*, naar analogie van toepassing is, voert zij een nieuwe argumentatie aan waarvan zij niet aantoonbaar waarom zij deze niet reeds in haar verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoekster op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan het enig middel. Die argumenten en kritieken kunnen derhalve niet tot nietigverklaring leiden.

In zoverre verzoekster in haar laatste memorie aanvoert dat i) haar bezwaar tegen de verplichting tot het volgen van de opleiding in bloedafname niet neerkomt op een “grief tegen [het] KB” van 28 maart 2018; ii) er een wezenlijk

verschil bestaat tussen een competentie die niet automatisch wordt verworven en een competentie die de aanvrager wettelijk niet kan verwerven omdat de nationale wetgeving deze uitdrukkelijk voorbehoudt aan andere beroepsgroepen en iii) het te dezen niet gaat om loutere “obstakels bij de uitvoering” of “praktische ongemakken”, maar om een structurele, objectieve onmogelijkheid om aan de opgelegde verplichting te voldoen, volstaat de vaststelling dat deze argumentatie niet verder gaat dan een louter bekritisieren van de redenering in het auditorsverslag, zonder inhoudelijk een andere visie te geven op die redenering, laat staan er afbreuk aan doet.

11. In zoverre verzoekster onder het kopje “B. Het bestreden besluit is een integrale weigering, geen compenserende maatregel - en voldoet evenmin aan de vereisten voor compenserende maatregelen” voor het eerst in haar laatste memorie opwerpt dat de bestreden beslissing niet voldoet aan de motiveringsplicht, stelt de Raad van State andermaal vast dat zij een nieuwe argumentatie aanvoert waarvan zij niet aantoont waarom zij deze niet reeds in haar verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Bijgevolg geeft verzoekster op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan het enig middel. Die argumenten en kritieken kunnen derhalve niet tot nietigverklaring leiden.

Voorts benadrukt de Raad van State dat verzoeksters standpunt dat de bestreden beslissing een integrale weigering van de erkenning en geen beslissing tot oplegging van een compenserende maatregel betreft, feitelijke grondslag mist, nu, zoals terecht wordt aangegeven in het auditorsverslag, de in de bestreden beslissing opgenomen vereiste van het volgen van de theorie en de vaardigheden van het opleidingsonderdeel bloedname en aanbrengen van veneuze katheter en assisteren bij de toediening van medicatie, hoewel niet uitdrukkelijk als compenserende maatregel vastgesteld, niet anders kan worden begrepen, gelet op het in het vooruitzicht gestelde gunstig advies over de aanvraag tot erkenning van de beroepskwalificaties. In zoverre verzoekster dienaangaande in haar laatste memorie voor het eerst nog laat gelden dat wanneer compenserende maatregelen worden opgelegd, de ontvangende lidstaat de aanvrager de keuze moet bieden

tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid en dat er geen enkele keuze werd geboden, terwijl te dezen een aanpassingsstage een geschikte compenserende maatregel geweest zou zijn, volstaat de vaststelling dat niet blijkt dat verzoekster deze aanvullende argumentatie niet reeds eerder had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft de verzoekster andermaal op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan haar grief, wat niet wordt aanvaard.

12. Wat verzoekster betoog onder het kopje “C. Gedeeltelijke toegang is niet onderzocht” betreft, dient te worden opgemerkt dat de aldaar opgenomen uitgebreide argumentatie in schril contrast staat met datgene wat door verzoekster dienaangaande in de memorie van wederantwoord werd aangevoerd, zijnde “Het vereiste om deze specifieke cursus te volgen zonder de mogelijkheid van gedeeltelijke toegang tot het beroep of compenserende maatregelen te overwegen, legt een onevenredige beperking op mijn recht op vrij verkeer. Dit staat in strijd met het proportionaliteitsbeginsel zoals voorgeschreven door de EU-richtlijn en bevestigd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.” Te dezen stelt de Raad van State vast dat de in haar laatste memorie gevoerde argumentatie in wezen neerkomt op een nieuw middel, minstens een zeer drastische uitbreiding van een eerder aangevoerde grief. Niet blijkt, noch wordt door verzoekster aannemelijk gemaakt dat zij deugdelijke redenen had om te wachten tot de laatste memorie om deze argumenten aan te voeren. Dat doet de Raad van State besluiten dat de proceshouding van verzoekster, die de verwerende partij, het auditoraat en de Raad van State nodeloos en vermijdbaar confronteert met een in wezen nieuw middel, niet getuigt van gepaste loyauteit ten aanzien van de merites van een correct en efficiënt procesverloop waaronder het dubbel onderzoek.

13. In zoverre verzoekster verwijst naar “het schrijven van de Europese Commissie van 5 maart 2025 inzake klacht CPLT(2024)00507”, waarin volgens verzoekster “de Commissie het bestreden besluit uitdrukkelijk [heeft] gekwalificeerd als “een individueel geval van onjuiste toepassing van Richtlijn 2005/36/EG” en [heeft] bevestigd dat compenserende maatregelen en gedeeltelijke

toegang hadden moeten worden overwogen”, stelt de Raad van State vooreerst vast dat niet blijkt, noch door verzoekster op enigerlei wijze wordt toegelicht, op welke concrete gronden haar klacht was gesteund. Voorts wordt vastgesteld dat de betreffende klacht dateert van 11 maart 2024, en het schrijven van de Commissie van 5 maart 2025, met name respectievelijk van vóór het indienen van verzoeksters memorie van wederantwoord van 7 april 2024 en van vóór de neerlegging van het auditoraatsverslag op 24 februari 2026.

De Raad van State stelt derhalve vast dat verzoekster wachtte tot 22 maart 2026, met name bij het indienen van haar laatste memorie, om de Raad van State in kennis te stellen van wat zij al ruim een jaar wist, terwijl zij, met eerbiediging van het recht van verdediging, ruimschoots de mogelijkheid had om de betreffende stukken eerder aan haar dossier toe te voegen. Verzoekster overvalt de verwerende partij en de Raad van State – inzonderheid het auditoraat in het raam van het gevoerde dubbel onderzoek – alzo nodeloos en vermijdbaar als het ware *in extremis* met een nieuw gegeven, wat niet getuigt van de loyale proceshouding die van de partijen in het geding wordt verwacht

Het argument van verzoekster dat zij “dit element aan[brengt] overeenkomstig artikel 14, tweede lid, van het besluit van de Regent” doet niet anders besluiten. Het aldaar voormelde principe belet immers dat te dezen verzoekster hiervan gebruik maakt op een wijze die – zoals hiervoor is vastgesteld – kennelijk de perken van de normale uitoefening ervan door een bedachtzame en zorgvuldige persoon te buiten gaat.

14. Wat tot slot verzoeksters betoog onder kopje “IV. ELEMENTEN WAARAAN HET VERSLAG VOORBIJGAAT” betreft, volstaat de vaststelling dat de daarin geformuleerde grieven, standpunten en aannames andermaal voor een eerste maal in haar laatste memorie worden aangevoerd, zonder dat verzoekster aantoont waarom zij deze nieuwe argumentatie niet reeds in haar verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Het gegeven dat het verslag aan deze elementen zou zijn voorbijgegaan, volgt evidentier wijze uit de voorgaande

vaststelling. Aldus geeft verzoekster andermaal op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan haar in het verzoekschrift aangevoerde grieven. Die argumenten en kritieken kunnen, zoals reeds meermaals werd aangegeven, niet tot nietigverklaring leiden.

15. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het enig middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op vijf oktober tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Ilse Anné,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Ilse Anné

Chantal Bamps