RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.409/3
van 5 juni 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van het maximumaantal kandidaten dat tot de opleiding tot bepaalde bijzondere beroepstitels kan worden toegelaten voor het jaar 2027’

#LW-AFGYNACDJ-HGEAJUQ#

Op 6 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van het maximumaantal kandidaten dat tot de opleiding tot bepaalde bijzondere beroepstitels kan worden toegelaten voor het jaar 2027’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juni 2024.

*

#LW-AFGYNACDJ-HGEAJUQ#

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de vaststelling van het maximumaantal kandidaten dat voor het jaar 2027 mag worden toegelaten tot de opleiding tot bepaalde beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt het maximumaantal kandidaten dat wordt toegelaten tot de beroepstitels voor artsen-specialisten, opgesomd in de artikelen 1 tot 2*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde’.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt het maximumaantal kandidaten dat wordt toegelaten tot de opleiding tot de beroepstitels voor tandartsen-specialisten, opgesomd in artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 92, § 3, van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015, op basis waarvan de Vlaamse Regering het aantal kandidaten kan bepalen dat, na het behalen van het diploma vermeld in artikel 3, § 1, eerste lid, en artikel 4, eerste lid, van die wet in een bepaalde referentieperiode toegang mag of moet krijgen tot opleidingen die leiden tot de beroepstitels of groepen van bijzondere beroepstitels die het voorwerp uitmaken van de erkenning vermeld in artikel 86 van die wet.

VORMVEREISTEN

4.1. In advies 73.148/VR/3 van 27 maart 2023 heeft de Raad van State over een gelijkaardige regeling voor het jaar 2026 het volgende opgemerkt:

> “5.1. De vraag rijst of het ontwerp het voorwerp moet uitmaken van een *ex-ante*beoordeling in de zin van artikel 4 van richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen’.[1] Die richtlijn is, gelet op

[1] *Voetnoot 1 van het aangehaalde advies*: Die richtlijn is, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, omgezet bij het decreet van 21 mei 2021 ‘tot wijziging van het decreet van 24 februari 2017 tot gedeeltelijke omzetting

‡LW-AFGYNACDJ-HGEAJUQ‡

artikel 2, lid 1 ervan, immers uitdrukkelijk van toepassing op regelingen die betrekking hebben op ‘de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de toegang tot of de uitoefening, dan wel één van de wijzen van uitoefening, van een gereglementeerd beroep beperken, met inbegrip van het voeren van beroepstitels en de beroepsactiviteiten die een dergelijke titel toelaat, en die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen’.

Het ontwerp regelt formeel niet de toegang tot een beroep, maar enkel de toegang tot universitaire opleidingen en heeft dus betrekking op de toegang tot het onderwijs.

In dat verband kan uit overweging (9) van richtlijn (EU) 2018/958 worden afgeleid dat het onderwijs en de beroepsopleiding uit het toepassingsgebied van de betrokken richtlijn zijn uitgesloten, althans tot op zekere hoogte:

> ‘(9) Deze richtlijn laat de bevoegdheid van de lidstaten onverlet om de organisatie en de inhoud van hun onderwijsstelsel en hun stelsel van beroepsopleidingen vast te stellen, en met name de mogelijkheid om de bevoegdheid voor de organisatie van of het toezicht op het beroepsonderwijs en de beroepsopleidingen aan beroepsorganisaties te delegeren. Bepalingen die niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereglementeerde beroepen, met inbegrip van redactionele wijzigingen of technische aanpassingen van de inhoud van opleidingen of de modernisering van de opleidingsvoorschriften, mogen niet onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen. Indien het beroepsonderwijs of de beroepsopleiding bezoldigde activiteiten omvat, moeten de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening worden gegarandeerd.’

Uit de tweede zin van die overweging kan worden afgeleid dat maatregelen inzake beroepsonderwijs en beroepsopleiding buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen indien ze ‘niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereglementeerde beroepen’. Maatregelen die, zoals in dit geval, wel kunnen leiden tot een dergelijke beperking, lijken *a contrario* wel onder de richtlijn te vallen. Bovendien wordt in de derde zin van die overweging gesteld dat indien het beroepsonderwijs of de beroepsopleiding bezoldigde activiteiten omvat, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening moeten worden gegarandeerd. Dat is alleszins het geval voor de opleidingen tot bijzondere beroepstitels die in de praktijk bezoldigde activiteiten als specialist in opleiding omvatten.

5.2. Op de vraag of de *ex-ante*beoordeling werd uitgevoerd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> ‘We kwalificeren zelf het ontwerp onder de bevoegdheid voor de subcontingenten in de zin van artikel 5, § 1, I, 7°, b), van de BWHI. Het betreft weliswaar het maximum aantal kandidaten voor de opleidingen inzake de betrokken bijzondere beroepstitels en vormt dus geen maximum op het aantal personen dat de betrokken bijzondere beroepstitels kan voeren.
>
> In het kader van het advies van de Federale Planningscommissie Medisch aanbod wordt met betrekking tot de federa[le] quota, aangegeven: https://overlegorganen.gezondheid.belgie.be/sites/default/files/documents/formeel_advies_quotas_2028-33_-_avis_formel_quotas_2028-33.pdf

van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’.

‡LW-AFGYNACDJ-HGEAJUQ‡

'Evenredigheid

Overeenkomstig richtlijn 2018/958 van 28 juni 2018 werd bij de vaststelling van het federale quotum rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel op basis van de elementen die in het advies zijn opgenomen, zoals onder meer de zorgbehoeften van de bevolking, de situatie van de in België waargenomen activiteit, de in en buiten België opgeleide workforce, ... In het verslag over de alternatieve scenario's voor de evolutie van het artsenkorps 2016-2036 worden de verschillende elementen uiteengezet die werden gebruikt om het quota te bepalen.'

De subquota spelen een belangrijke rol in het bewerkstelligen van die evenredigheid door te vermijden dat bv. het federaal quotum voor Vlaanderen volledig zou ingevuld worden door kandidaten voor gecontingenteerde vervolgopleidingen waar op het terrein een overtal aan bestaat, ten koste van kandidaten voor gecontingenteerde vervolgopleidingen waar er een grote zorgvraag naar is.

Het advies van de Federale Planningscommissie heeft eveneens betrekking op 'het aantal geattesteerde kandidaten dat jaarlijks toegang krijgt tot de opleiding die leidt naar één van de beroepstitels in kwestie'. Het KB van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod, laatst gewijzigd bij de wet van 30 juli 2022, spreekt over het maximaal te attesteren kandidaten, waarbij een geattesteerde kandidaat de kandidaat is voor een opleiding leidend tot een van de voornoemde beroepstitels, aan wie een Universitair Attest wordt toegekend.'

5.3. De omstandigheid dat, blijkens de verklaring van de gemachtigde, de *ex-ante*beoordeling werd uitgevoerd door de Federale Planningscommissie Medisch aanbod, wat betreft de federale quota, neemt niet weg dat die *ex-ante*beoordeling geen betrekking kon hebben op de subquota die de gemeenschappen binnen hun specifieke bevoegdheid kunnen vaststellen. Die beoordeling moet alsnog worden doorgevoerd voor de afzonderlijke en meer specifieke beperking voor de toegang tot de bijzondere beroepstitels bij de thans ontworpen regeling. Daarbij kan uiteraard rekening worden gehouden met eerdere bevindingen van de Federale Planningscommissie Medisch aanbod, die de stellers van het ontwerp zich eigen kunnen maken.

De conclusie is dan ook dat, gelet op het feitelijke gevolg van de ontworpen maatregel wat betreft de toegang tot gereglementeerde gezondheidszorgberoepen, een *ex-ante*beoordeling moet worden uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 5/1 van 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'."[2]

[2] Adv.RvS 73.148/VR/3 van 27 maart 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 mei 2023 'tot bepaling van het maximumaantal kandidaten dat tot de opleiding tot bepaalde bijzondere beroepstitels kan worden toegelaten voor het jaar 2026', opmerkingen 5.1 tot 5.3.

‡LW-AFGYNACDJ-HGEAJUQ‡

4.2. Aan deze opmerking werd geen gevolg gegeven door de Vlaamse Regering. Het resulterende besluit werd aangevochten voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.[3] In een eerste middel van het verzoekschrift tot nietigverklaring wordt de schending aangevoerd van artikel 4 van richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 'betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen'.

4.3. In de nota aan de Vlaamse Regering bij het thans om advies voorgelegde ontwerp wordt het volgende uiteengezet:

> "De Vlaamse regering wordt er attent op gemaakt dat het voorontwerp van besluit geen voorwerp dient uit te maken van een ex antebeoordeling in de zin van artikel 4 van richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen. Het doel van deze richtlijn, zoals opgenomen in artikel 1 ervan, is (het vaststellen van) de regels volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties (…), de in een andere lidstaat of andere lidstaten (…) verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, erkent voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep. Die richtlijn is, gelet op artikel 2, lid 1 ervan, immers uitdrukkelijk van toepassing op regelingen die betrekking hebben op 'de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de toegang tot of de uitoefening, dan wel één van de wijzen van uitoefening, van een gereglementeerd beroep beperken, met inbegrip van het voeren van beroepstitels en de beroepsactiviteiten die een dergelijke titel toelaat, en die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen'. Er kan niet worden ingezien hoe het voorontwerp van besluit betrekking heeft op en binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG valt. In artikel 2, lid 1, van de voormelde Richtlijn staat immers: 'Deze richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat, met inbegrip van beoefenaren van de vrije beroepen, die in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven, een gereglementeerd beroep willen uitoefenen, hetzij als zelfstandige, hetzij als werknemer. Deze richtlijn is eveneens van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat die buiten hun lidstaat van oorsprong een beroepsstage hebben gevolgd.'
>
> De motivering m.b.t. de evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen uit de nota aan de Vlaamse regering, betreffende de bepaling van het maximumaantal kandidaten dat tot de opleiding tot bepaalde bijzondere beroepstitels kan worden toegelaten voor het jaar 2026 (VR 2023 2605 DOC.0600/1), kan hier herhaald worden omdat ze onverkort van toepassing is op de bepaling van de kandidaten voor het jaar 2027:
>
> > 'De met het ontworpen besluit beoogde subquota zijn geheel irrelevant voor zij 'die in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven, een gereglementeerd beroep willen uitoefenen'. In artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 12 juni 2008 betreffende de planning van het medisch aanbod staat dat een universitair attest een nominatief attest uitgereikt door de persoon die belast is met het bestuur van een faculteit geneeskunde van een Belgische universiteit, of een persoon daartoe door deze aangewezen, aan een kandidaat voor een opleiding leidend tot een van de beroepstitels, voorbehouden aan de houders van een wettelijk diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde of van de

[3] Rolnummer G/A 240.384/IX-10.369.

#LW-AFGYNACDJ-HGEAJUQ#

academische graad van arts, bedoeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde, die over een diploma van arts met een basisopleiding beschikt afgegeven door een Belgische universiteit; dat het bewijs levert dat in de loop van een bepaald jaar de betrokken kandidaat bij de Faculteit geneeskunde van die universiteit een volledige cursus kan beginnen leidend tot een van de voornoemde beroepstitels, en dat aantoont in hoever, indien dit het geval is, de betrokken kandidaat over een vrijstelling van contingentering beschikt.'

Hieruit volgt dat het voorontwerp van besluit niet onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG valt en de evenredigheidstoetsing van richtlijn (EU) 2018/958 niet toepasselijk is aangezien het voorontwerp betrekking heeft op beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde, die over een diploma van arts met een basisopleiding beschikt afgegeven door een Belgische universiteit."

4.4. De in de nota aan de Vlaamse Regering uiteengezette zienswijze komt erop neer dat de ontworpen regeling niet onder het toepassingsgebied van richtlijn (EU) 2018/958 valt, omdat het toepassingsgebied ervan analoog is aan dat van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 'betreffende de erkenning van beroepskwalificaties'. Luidens artikel 2, lid 1, van die laatste richtlijn is dit toepassingsgebied beperkt tot de beoefenaren van de vrije beroepen, die in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven, een gereglementeerd beroep willen uitoefenen, hetzij als zelfstandige, hetzij als werknemer, alsook tot alle onderdanen van een lidstaat die buiten hun lidstaat van oorsprong een beroepsstage hebben gevolgd. Vermits de ontworpen subquota enkel van toepassing zouden zijn op personen met een diploma afgegeven door een Belgische universiteit, zou de ontworpen regeling de toegang tot de betrokken opleidingen slechts beperken voor personen die hun beroepskwalificaties in België zelf hebben verworven, en niet in een andere lidstaat van de EER.

4.5 Met die zienswijze kan niet worden ingestemd.

Het gegeven dat in richtlijn (EU) 2018/958 wordt verwezen naar richtlijn 2005/36/EG, wat betreft de omschrijving van de gereglementeerde beroepen, neemt niet weg dat de eerstgenoemde richtlijn blijkens overweging 8 ervan van toepassing is *naast* richtlijn 2005/36/EG, en meer bepaald, blijkens artikel 2, lid 1, ervan, "op de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de toegang tot of de uitoefening, dan wel één van de wijzen van uitoefening, van een gereglementeerd beroep beperken". De ontworpen subquota hebben betrekking op gereglementeerde beroepen in de zin van richtlijn 2005/36/EG en, zoals reeds is uiteengezet in advies 73.148/VR/3, lijken te kunnen leiden tot een beperking van de toegang tot die beroepen.

De argumentatie dat de ontworpen subquota slechts zouden gelden ten aanzien van houders van een Belgisch diploma spoort niet met de tekst en met de draagwijdte van het ontworpen besluit. Uit de artikelen 1 en 2 van het ontwerp volgt immers dat de subquota betrekking hebben op het maximumaantal kandidaten dat kan worden toegelaten tot de opleiding voor de betrokken bijzondere beroepstitels. Noch in het ontwerp, noch in hoofdstuk 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 'over de planning van het medisch aanbod' en evenmin in artikel 92 van de wet 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen' wordt bepaald dat enkel

‡LW-AFGYNACDJ-HGEAJUQ‡

houders van een Belgisch diploma onder het begrip “kandidaten” zouden vallen. De ontworpen regeling kan dus wel degelijk tot gevolg hebben dat de toegang tot de opleidingen, en daarmee tot de betrokken beroepstitels, eveneens wordt beperkt voor personen die hun beroepskwalificatie buiten België hebben verworven.

De afdeling Wetgeving meent dan ook te moeten vasthouden aan haar conclusie, zoals in het voormelde advies 73.148/VR/3, dat een *ex-ante*beoordeling moet worden uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 5/1 van 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’. Zoals reeds in het voormelde advies werd uiteengezet, kan daarbij rekening worden gehouden met eerdere bevindingen van de Federale Planningscommissie Medisch aanbod, die de stellers van het ontwerp zich eigen kunnen maken.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan[4], moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. In de uitvoeringsbepaling vervat in artikel 3 van het ontwerp moet worden verwezen naar de Vlaamse minister, bevoegd voor gezondheidszorg. De erin vermelde bevoegdheid inzake woonzorg is niet relevant voor de uitvoering van het te nemen besluit.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[4] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-AFGYNACDJ-HGEAJUQ‡