

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 123.041 van 18 september 2003
in de zaak A. 62.554/VII-15.708.**

In zake : de BELGISCHE BEROEPSVERENIGING VAN UROLOGEN,
gevestigd te BRUSSEL,
Kroonlaan 20

tegen :

1. het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV),
2. de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Sociale Zaken.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de BELGISCHE BEROEPSVERENIGING VAN UROLOGEN op 28 februari 1995 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het koninklijk besluit van 9 december 1994 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (Belgisch Staatsblad van 30 december 1994), voor zover het de diagnoseregels 5 betreft die de vergoeding van de dosage van het PSA beperkt tot de mannen die ten minste 60 jaar oud zijn;

Gezien de memorie van antwoord van de tweede verwerende partij en de memorie van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op de beschikking van 13 mei 1997 die de neerlegging van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories van de verzoekende partij en van de tweede verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 13 mei 2003 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 19 juni 2003;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat G. POPELIER, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van adjunct-adviseur P. MYLEMANS, die verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Eerste Auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de tweede verwerende partij bij wege van exceptie opwerpt dat de vordering zonder voorwerp is:

“Het verzoekschrift moet zonder voorwerp verklaard worden daar de bepaling vervat in de bijlage van het koninklijk besluit van 9 december 1994 (waarin gezegd wordt dat de verstrekkingen 433016-433020 en 542010-541021 slechts mogen worden aangerekend aan de ZIV bij mannen die tenminste 60 jaar oud zijn), nooit in voege is getreden (en werd vervangen door een andere bepaling).

De betrokkene heeft derhalve geen belang tot het instellen van het verzoekschrift.

Inderdaad, de bewuste bepaling uit de bijlage bij het koninklijk besluit van 9 december 1994, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 30 december

1994, die normaal in voege zou treden de eerste dag van de derde maand volgend op die gedurende welke het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt (1 maart), is vervangen door artikel 1 van het koninklijk besluit van 19 december 1994, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 29 december 1994 met als datum van uitwerking de eerste dag van de derde maand volgend op die gedurende welke het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt (1 maart).

Gezien deze bepaling in een later koninklijk besluit werd opgenomen is deze van toepassing en is de aangevochten bepaling derhalve nooit in voege getreden.”;

Overwegende dat de verzoekende partij hier in haar memorie van wederantwoord op repliceert :

“1° Miskenning van de gelding van een Koninklijk Besluit.

1. Een Koninklijk Besluit heeft krachtens Art. 190 van de Grondwet eerst uitwerking bij de bekendmaking. De grondwetgever heeft immers de bekendmaking en de tegenstelbaarheid aan elkaar gekoppeld. De normen treden niet in werking voordat zij zijn bekend gemaakt. In het bijzonder bepaalt Art. 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, dat de besluiten verbindend worden vanaf de bekendmaking.

2. Een Koninklijk Besluit wordt opgeheven door een later Koninklijk Besluit.

Opheffingsbepalingen zijn gekarakteriseerde wijzigingsbepalingen die tot doel hebben om bestaande teksten uit het geldende recht te doen verdwijnen.

Een Koninklijk Besluit kan geen Koninklijk Besluit opheffen dat pas later bekend wordt gemaakt.

Indien een Koninklijk Besluit een toekomstig Koninklijk Besluit zou kunnen opheffen zou dit een fundamentele bron van rechtsonzekerheid medebrengen. Immers iedere modale burger zou verplicht zijn bij ieder Koninklijk Besluit na te gaan of deze niet reeds door een vroeger Koninklijk Besluit bij voorbaat is opgeheven. Er zou een absurde situatie ontstaan waarbij de regelgever bij voorbaat door hem bekendgemaakte regels ondanks de publicatie opheft!

3. Daarenboven moet erop gewezen worden dat in het Koninklijk Besluit van 19 december 1994 niet is bepaald dat het Koninklijk Besluit van 9 december 1994 nietig zou zijn, zou zijn opgeheven of vervangen en wordt enkel een wijziging aangebracht. Bij vergelijking van de teksten die het voorwerp zijn van het verzoek tot nietigverklaring bestaat de wijziging in het Koninklijk Besluit van 9 december 1994 uit een aanvulling die enkel zegt dat de bestreden diagnoseregels niet van toepassing is in geval van monitoring.

Deze aanvulling wordt door verzoeker niet bestreden verzoeker zou er overigens ook geen belang bij hebben. Terloops wordt er de aandacht op gevestigd dat het begrip monitoring veronderstelt dat de diagnose van prostaatkanker reeds is gesteld!

2° Schending van de algemene beginselen van behoorlijke regelgeving

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur brengen mede dat de openbare besturen de verplichting hebben tot een behoorlijke regelgeving. Immers de uitvoeringsbesluiten zijn instrumenten die aan de besturende overheid de middelen verschaft hun taak behoorlijk te vervullen. Deze middelen hebben uitsluitend tot doel de regels aan de burgers op ondubbelzinnige wijze bekend te maken.

1° Schending van het vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel brengt mede dat de burger er op moet kunnen rekenen dat vanaf het ogenblik dat de regel tegenstelbaar wordt - namelijk (vanaf) de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad - ook werkelijk geldend is en dit tot op het moment dat die regeling weer door een daad van formele regelgeving ophoudt te bestaan.

Het Koninklijk Besluit van 9 december 1994 is gepubliceerd op 30 december 1994 en heeft vanaf deze datum zijn gelding voor de burger en is (...) tegen hem tegenstelbaar. Tot op heden is er nog geen enkel Koninklijk Besluit na 30 december 1994 verschenen dat (het) Koninklijk Besluit bekendgemaakt op 30 december 1994 geheel of gedeeltelijk zou opheffen.

2° Schending van de zorgvuldigheidsplicht

De verbindende kracht van een Koninklijk Besluit is afhankelijk van een voorafgaande bekendmaking. In de periode tussen de ondertekening van een Koninklijk Besluit en de dag van bekendmaking bestaat deze norm enkel voor de overheid.

In dit konkreet geval bestond het Koninklijk Besluit en had de overheid de plicht er rekening mee te houden. Gezien de Minister voorhoudt dat het Koninklijk Besluit van 19 december 1994 enkel rechtsgeldig zou zijn dan had de overheid er zorg moeten voor gedragen hebben dat het Koninklijk Besluit bekendgemaakt op 30 december 1994 niet werd gepubliceerd en zeker niet nà het Koninklijk Besluit dat de overheid bedoelde gelding te (doen) hebben.

Door anders te handelen is de plicht tot zorgvuldigheid geschonden en de rechtszekerheid aangetast. Vooral in de huidige tijden waar, zeker op het gebied van de verplichte ziekteverzekering, een zeer grote normenvloed bestaat wat op zichzelf reeds de rechtszekerheid stoort.

3° Schending van het redelijkheidsbeginsel

Het redelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer de burger niet meer kan verwachten dat wanneer een norm die bekend gemaakt wordt, reeds de mogelijkheid bestaat bij voorbaat niet tegenstelbaar te zijn.

De hier gelaakte wijze van regelgeving gaat in tegen de vindbaarheid van de regels, tegen de voorspelbaarheid van de regels en tegen de rechtszekerheid.

Het gebrek aan een onderlinge afstemming van de regels door de openbare besturen, het gebrek aan harmonie en de inkonsistentie die er het gevolg van is kan aan de burger niet worden aangerekend.

De onzorgvuldigheid die aan de dag is gelegd is onverschoonbaar wanneer het gaat om regels die de bescherming van de volksgezondheid beogen.

Het middel van de onontvankelijkheid (dat) de Minister - die de bijzondere opdracht heeft te zorgen voor de volksgezondheid - inbrengt getuigt van een extreem formalisme, de miskennis van de voorwaarden van

tegenstelbaarheid van een Koninklijk Besluit en is van aard een goede rechtsbedeling te hinderen. De eigen onzorgvuldigheid in de regelgeving en bij de bekendmaking van de besluiten wordt daarenboven misbruikt om de annulatie van de bestreden regel te ontlopen waarvan de gegrondheid niet wordt en niet kan worden betwist.”;

Overwegende dat de tweede verwerende partij in haar laatste memorie stelt:

“Verzoekster werpt op dat een koninklijk besluit van een latere datum maar eerder gepubliceerd geen koninklijk besluit zou kunnen opheffen van een vroegere datum dat pas later bekend wordt gemaakt. Volgens verzoekster zou dergelijke handelwijze een ontoelaatbare bron van rechtsonzekerheid meebrengen.

De niet-naleving van de verplichting tot bekendmaking brengt niet mede dat de besluiten onwettig zouden zijn, maar heeft alleen tot gevolg dat zij niet verbindend en niet tegenwerpelijk zijn.

Beide koninklijke besluiten werden echter behoorlijk bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad in de maand december.

Beide besluiten treden in werking de eerste dag van de derde maand volgend op die gedurende welke de besluiten in het Belgisch Staatsblad werden bekendgemaakt, nl. 1 maart.

De rechtzoekenden hebben meer dan ruim de tijd gekregen om kennis te nemen van de besluiten in kwestie en dat voor de inwerkingtreding.

De beginselen van behoorlijk bestuur werden geenszins geschonden. Het handelen van de overheid is ondubbelzinnig en duidelijk. In casu is er geen sprake van enige aantasting van de beginselen van behoorlijk bestuur.

Het hoeft geen betoog dat het koninklijk besluit van 19 december 1994 voorrang heeft op het koninklijk besluit van 9 december 1994.

Bestuurshandelingen van reglementaire aard kunnen immers ten allen tijde en onder alle omstandigheden het voorwerp uitmaken van een wijziging, hetzij expliciet, hetzij impliciet.

De bevoegdheid van het bestuur kan niet worden ingeperkt naar de toekomst toe.

De bewuste bepaling uit de bijlage bij het koninklijk besluit van 9 december 1994, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 30 december 1994 luidt als volgt :

‘De verstrekkingen 433016 - 433020 en 542010 - 542021 mogen slechts worden aangerekend aan de ZIV bij mannen die tenminste 60 jaar oud zijn.’

Deze bepaling is vervangen door artikel 1 van het koninklijk besluit van 19 december 1994, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 29 december 1994, als volgt geformuleerd:

...

De bestreden bepaling is vervangen door een andere bepaling (impliciete opheffing). Het verzoek tot nietigverklaring van de bestreden bepaling is bijgevolg onontvankelijk wegens gebrek aan belang, zeker voor zover er geen annulatieberoep ingeleid zou zijn tegen de wijzigingsbepaling.”;

Overwegende dat door het koninklijk besluit van 19 december 1994 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, de diagnoseregul 5 uit de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 vervangen werd;

Overwegende dat artikel 1, 3°, van het voormelde koninklijk besluit van 19 december 1994 als volgt luidt :

“3° De diagnoseregul 5 wordt vervangen door de volgende bepaling :
‘De verstrekkingen 433016 - 433020 en 542010 - 542021 mogen slechts worden aangerekend bij mannen die tenminste 60 jaar oud zijn of voor de therapeutische follow-up bij een man jonger dan 60 jaar.’”;

Overwegende dat het voormelde koninklijk besluit van 19 december 1994 werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 29 december 1994 en met toepassing van zijn artikel 2 in werking trad op 1 maart 1995;

Overwegende dat uit het bovenstaande volgt dat de bestreden bepaling geheel werd vervangen -en dus niet alleen aangevuld- door een bepaling opgenomen in een recenter besluit dat op dezelfde dag uitwerking had; dat weliswaar het koninklijk besluit van 19 december 1994 eerder in het Belgisch Staatsblad werd bekend gemaakt dan het bestreden koninklijk besluit, doch slechts één dag; dat bovendien de beide besluiten pas in werking traden op 1 maart 1995, d.w.z. meer dan twee maanden na de bekendmaking; dat uit legistiek oogpunt wel te betreuren valt dat het besluit van 19 december 1994 één dag vóór het bestreden besluit werd gepubliceerd; dat dit echter niet tot gevolg heeft dat het bestreden besluit in rechte uitwerking heeft gehad; dat hoe dan ook de verzoekende partij

het koninklijk besluit van 19 december 1994 moest kennen vermits het een dag eerder dan het bestreden besluit was gepubliceerd en moest weten dat het bestreden besluit van een vroegere datum was; dat uit het voorgaande volgt dat de belangen van de verzoekende partij door de ongelukkige timing van de bekendmaking van beide besluiten niet zijn geschaad; dat de verzoekende partij een beroepsvereniging is, waarvan kan worden verwacht dat zij de specifieke wetgeving m.b.t. de beroepsbelangen die zij behartigt nauwgezet opvolgt; dat niets die partij belette het beroep dat zij heeft ingesteld bijna twee maanden na de publicatie van de beide besluiten in het Staatsblad te richten tegen het koninklijk besluit van 19 december 1994; dat, hoewel de tweede verwerende partij wel iets zorgvuldiger had kunnen optreden, er, in casu, geen rechtsonzekerheid is geweest, en evenmin het vertrouwensbeginsel of het redelijkheidsbeginsel werden geschonden; dat de exceptie gegrond is, en het beroep dus doelloos in de zin van artikel 93, tweede lid, van het algemeen procedurereglement,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
achttien september tweeduizend en drie, door :

de H.	R. STEVENS,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

R. STEVENS.