RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 132.565 van 17 juni 2004
in de zaak A. 147.345/VII-31.598.

In zake : 1. de BELGISCHE PROFESSIONELE VERENIGING VAN NEUROLOGEN EN PSYCHIATERS,
2. Sylvia HOSTE,
die woonplaats kiezen bij
advocaten W. GONTHIER en D. DHAENENS,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 12/13

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid,
die woonplaats kiest bij
advocaten L. DEPRÉ en P. SLEGERS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Brand Whitlocklaan 30.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de BELGISCHE PROFESSIONELE VERENIGING VAN NEUROLOGEN EN PSYCHIATERS en Sylvia HOSTE op 6 februari 2004 hebben ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 30 november 2003 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 12 december 2003);

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 4 mei 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 juni 2004;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. KAMERS die, loco advocaten W. GONTHIER en D. DHAENENS verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat P. SLEGERS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. <u>Ontvankelijkheid van de vordering</u>

Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de vordering niet ontvankelijk is; dat er vooralsnog geen noodzaak bestaat om over de opgeworpen excepties uitspraak te doen; dat een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zich slechts zouden opdringen indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn;

2. <u>Gegrondheid van de vordering</u>

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de nietigverklaring van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

2.1. Overwegende, wat de tweede voorwaarde betreft, dat de verzoekende partijen aanvoeren wat volgt :

> "Ingevolge de bepalingen van het aangevochten KB zullen de neuro-psychiaters minstens de facto uitgesloten zijn van het verrichten van de verstrekkingen bedoeld in het KB dd. 30-11-2003.
>
> In zoverre dit KB uitvoering zou krijgen in afwachting dat uitspraak zal gedaan zijn omtrent de door verzoeksters ingestelde vordering tot nietigverklaring, zullen deze dan ook een bijzonder ernstig en moeilijk te herstellen nadeel ondergaan.
>
> Ingevolge de bepalingen van het aangevochten KB zal de neuro-psychiater inderdaad minstens de facto uitgesloten zijn van het verrichten van de in dit KB

bedoelde prestaties, waar de niet langer terugbetaalbaar zullen zijn (sic), zodat de bevoegdheden aan de neuro-psychiater, hem toegekend krachtens zijn erkenning, hem worden ontnomen.

Als dusdanig wordt via de ingevoerde nomenclatuurbepalingen de neuro-psychiater dus uitgesloten van het verrichten van prestaties die tot zijn, ingevolge de erkenning, bevoegdheid behoren.

Zelfs de tijdelijke uitwerking van het aangevochten KB zal er dienvolgens toe leiden dat de patiënten zich zullen richten uitsluitend tot de psychiaters, en dit in miskenning van de intrinsieke bevoegdheden en bekwaamheden in hoofde van de neuro-psychiaters.

Als dusdanig ontstaat in hoofde van de neuro-psychiaters dus duidelijk een moeilijk te herstellen ernstig nadeel waar zij uitgesloten worden van het verrichten van prestaties behorend tot hun normale bevoegdheden.

Dit moeilijk te herstellen ernstig nadeel beperkt zich overigens niet tot een strikt financieel verlies in hoofde van de neuro-psychiaters, waar deze zich niet langer in de minstens de facto mogelijkheid zullen bevinden de in het KB bedoelde prestaties uit te voeren.

Ingevolge de onmogelijkheid de hier bedoelde prestaties uit te voeren worden de neuro-psychiaters als het ware 'beroofd' van hun mogelijkheid prestaties te verrichten die behoren tot hun normale bevoegdheid voortvloeiende uit de door hen geldig verworven beroepstitel, beschermd krachtens het KB dd. 25-11-1991 zodat de patiënten zich noodzakelijkerwijze zullen 'afwenden' van de neuro-psychiaters, en deze niet langer zullen ervaren als zijnde bevoegd tot het uitvoeren van de prestaties in het aangevochten KB omschreven.

Het is dienvolgens duidelijk dat, minstens in de ogen van gezegde patiënten, de neuro-psychiaters niet langer als bevoegd zullen worden ervaren voor het verrichten van psychiatrische verstrekkingen waartoe hun titel hen nochtans toegang en bevoegdheid verleent.

De neuro-psychiater zal dienvolgens enkel de facto zijn bevoegdheid herleid zien tot het verrichten van neurologische prestaties, dit in totale miskenning van de bevoegdheden die hem krachtens zijn erkenning toekomen.

Het ernstig nadeel dat de neuro-psychiaters dreigen te ondergaan bij een zelfs tijdelijke uitvoering van het aangevochten KB overschrijdt dienvolgens het financieel verlies dat zij zullen ervaren ingevolge gezegde toepassing van het aangevochten KB.

Dienvolgens stellen verzoekende partijen terecht dat het nadeel door de neuro-psychiaters ondergaan het financiële karakter ervan overschrijdt";

Overwegende dat de verwerende partij in haar nota repliceert :

"1. "Vooreerst blijkt dat het beweerde nadeel zich enkel binnen aanzienlijke tijd zou voordoen : de bestreden handeling treedt slechts in werking op 1 januari 2005 - dit is meer dan een jaar na publicatie in het Belgisch Staatsblad.

Het nadeel is derhalve nog niet ontstaan. Een onbestaand nadeel kan niet tot een schorsing leiden.

2. Bovendien moet erop gewezen worden dat het beweerde nadeel enkel te wijten zou zijn aan het eigengereid handelen van de verzoekende partijen. Zoals reeds uiteengezet, weten de verzoekende partijen sedert 12 augustus 1987 - d.i. meer dan 15 jaar geleden - dat de specialiteit neuro-psychiatrie gedoemd is om te verdwijnen.

Dit werd bevestigd in de loop der jaren door zowel internationale regels als ook Belgische regelgeving.

Bijgevolg zullen de neuro-psychiaters die door de bestreden beslissing zouden kunnen getroffen worden, dit zelf in het leven geroepen hebben.

Reeds meer dan 10 jaar weten zij dat ze een keuze moeten maken tussen de twee specialismen. Dit blijkt zowel uit de wettelijke als (vooral) uit de wetenschappelijke evolutie. Het is wetenschappelijk niet meer verantwoord om in beide specialismen nog gezamenlijk te praktiseren. Enkel geneesheren die eind 2004 nog steeds geen keuze zullen willen maken zouden nadelen kunnen ondervinden van de bestreden beslissing.

Anders gesteld moet men dus opmerken dat de specialisten, die reeds meer dan 10 jaar hun patiënten en zichzelf kunnen voorbereiden op deze verandering, en dit tot nog toe, en nog een jaar niet wensen te doen, als enige nadelen zouden kunnen ondervinden van de bestreden beslissing. Het beweerde nadeel zou dus enkel te wijten zijn aan hun eigengereid handelen.

Dergelijk, zelf geschapen, nadeel komt niet in aanmerking voor een schorsing.

3. Anders gesteld blijkt dat het nadeel enkel zou ontstaan indien de leden van de eerste verzoekende partij en de tweede verzoekende partij er blijven van afzien om een keuze te maken tussen twee specialismen.

Hoger werd reeds gesteld dat deze keuze, gezien de evolutie van de wetenschap en de daaruit voortvloeiende Europese regelgeving, onvermijdelijk is.

Zowel om de Europese en deontologische regelgeving na te leven, als ook om de huidige stand van de wetenschap na te leven en derhalve hun titel en erkenning af te stellen op hun praktijk, worden de neuro-psychiaters ertoe aangezet om de keuze te maken van een erkenning die overeenstemt met de huidige werkelijkheid.

Indien zij evenwel deze keuze niet wensen te maken, indien zij zich niet wensen te richten naar de Europese normen en de stand van de wetenschap, mogen zij hun titel behouden en beide praktijken blijven uitoefenen, evenwel zonder dat sommige van hun prestaties, gezien de specifieke vorming die eraan verbonden is, nog vergoed worden.

Het beweerde nadeel zou dus enkel uit hun eigen handelen voortvloeien. Het nadeel dat men zelf schept komt niet in aanmerking voor een schorsing. Dit geldt nog meer wanneer het nadeel nog niet ontstaan is.

4. Tenslotte moet erop gewezen worden dat er geen sprake kan zijn van enig ernstig, laat staan moeilijk te herstellen nadeel.

4.1. Het beweerde nadeel is vooreerst van financiële aard. Verzoekster heeft er inderdaad geen doekjes om gewonden dat haar nadeel hoofdzakelijk (zoniet uitsluitend) van financiële aard is. Uit vaste rechtspraak van uw Raad, kan het financieel nadeel slechts uitzonderlijk als moeilijk te herstellen worden aanzien. Dit is trouwens ook helemaal normaal!

Het financieel nadeel kan ernstig zijn indien het voortbestaan van de economische activiteit in het gedrang wordt gebracht. Dit is hier niet aangewend en alleszins niet aangetoond.

Integendeel! Het financieel nadeel zou voortvloeien uit het feit dat de verstrekkingen vanaf 1 januari 2005 niet meer terugbetaald worden wanneer zij niet door psychiaters worden uitgevoerd. Het is vanaf die datum aan de neuro-psychiaters niet verboden om deze daden te stellen. Zij mogen nog steeds psychotherapeutische handelingen verstrekken. En zij mogen zich daar nog steeds voor laten vergoeden. Enkel de terugbetaling van deze daden zal veranderd worden. De patiënten zullen deze prestaties niet meer kunnen laten terugbetalen. Het beweerde nadeel zou enkel op de patiënten rusten.

Bovendien moet erop gewezen worden dat het nadeel geenszins vastligt. Moesten de patiënten de practicus verlaten omdat zijn prestaties niet meer terugbetaald worden, dan is dit enkel in de mate dat de betrokken geneesheer-specialist psychotherapeutische daden stelt. Opdat dit vertrek van de patiënten een doorslaggevend gevolg kan hebben op de financiële leefbaarheid van de activiteit moet de betrokken praktijk ook een doorslaggevend deel uitmaken van deze praktijk. Welnu, de neuro-psychiaters weten reeds een vijftiental jaar dat zij geacht worden een keuze te maken tussen twee (steeds meer uiteenlopende) specialismen: neurologie en psychiatrie. Om de tegemoetkoming van de prestaties van psychotherapie voor hun patiënten te behouden, volstaat het dat de betrokken neuropsychiaters - die dus blijkbaar (hoofdzakelijk zo niet uitsluitend) als psychiater werken - een erkenning aanvragen als psychiater, of anders gesteld, in het specialisme waarin zij effectief werkzaam zijn. Wanneer zij een erkenning aanvragen die overeenstemt met hun praktijk, worden hun prestaties wél terugbetaald. In dat geval kan er geen financieel nadeel ontstaan.

Indien, in tegendeel, de betrokken neuro-psychiater hoofdzakelijk of uitzonderlijk neurologische prestaties uitvoert, zal het beweerde nadeel niet bestaan, of zal het zeker niet ernstig zijn. Dit geldt des te meer nu zij nog steeds kunnen betaald worden voor deze prestaties.

Er is dus geen ernstig financieel nadeel. Het is alleszins niet moeilijk te herstellen.

4.2. Het nadeel zou evenwel ook niet-financieel zijn. In dit opzicht zou het hierin bestaan dat de patiënten zouden denken dat de prestaties, omdat zij niet meer worden terugbetaald wanneer zij door een neuro-psychiater worden uitgevoerd, door een onbevoegd persoon worden uitgevoerd.

Deze redenering raakt kant noch wal! Vooreerst moet eraan herinnerd worden dat de prestaties nog mogen worden uitgevoerd door de neuro-psychiaters. De practici kunnen dus best aan hun patiënten uitleggen wat er gaande is :

- sedert 15 jaar wordt verwacht dat zij een keuze maken omdat de wetenschap evolueert,
- sedert 15 jaar wensen zij deze keuze evenwel niet te maken, wat perfect toegelaten is,
- neuro-psychiaters zijn vooralsnog bevoegd om de prestaties uit te voeren en indien zij het vertrouwen van hun patiënten behouden, zullen de patiënten ook bij hen blijven, of alleszins niet oordelen dat de neuro-psychiaters niet meer bevoegd zijn.

Bovendien beschikken de neuro-psychiaters over een jaar om een nieuwe erkenning aan te vragen. Indien hun praktijk op de psychotherapie gericht is, moeten zij de regel naleven, en overeenkomstig de Europese richtlijnen een erkenning aanvragen als psychiater. Indien hun prestaties niet meer worden vergoed, dan is het niet omdat zij niet bevoegd zijn, doch omdat zij zelf kiezen om achter te blijven op een evolutie die reeds 15 jaar geleden begonnen is. Hun eigen keuze is de reden waarom de terugbetaling niet zou doorgaan.

De redenering die geldt voor het beweerd financieel nadeel geldt ook hier : indien een neuro-psychiater hoofdzakelijk psychotherapeutische daden stelt, kan

hij (en moet hij logischerwijze) een erkenning aanvragen als psychiater. Indien een neuro-psychiater evenwel hoofdzakelijk neurologische verstrekkingen uitvoert, dan is hij door deze regeling niet getroffen en kan hij (en moet hij logischerwijze) een erkenning aanvragen als neuroloog.
4.3. Het bestaan van een overgangsregeling en een bufferperiode van 1 jaar moet het mogelijk maken om geleidelijk over te gaan tot een geharmoniseerde situatie. Dit geldt des te meer nu de situatie reeds jaren bekend is.

Wanneer evenwel de redenering van de verzoekende partijen wordt gevolgd, legt dit elke evolutie stil. Elke verandering van beleid wordt dan onmogelijk. De redenering van de verzoekende partij mondt uit op een miskenning van de wet van de veranderlijkheid. De veranderlijkheid is evenwel een principe dat ten grondslag ligt van de handelingen van de overheid. Het houdt in dat de overheid haar beleid moet aanpassen aan de veranderingen die zich voordoen in het rechtsgebeuren.

Door een overgangsperiode te hebben voorzien om zich naar de nieuwe situatie te richten, heeft de verwerende partij bijzonder zorgvuldig gehandeld. Het nadeel dat de verzoekende partijen zouden ondervinden zou dan ook enkel te wijten zijn aan hun eigengereid handelen. Het is derhalve niet het vereiste moeilijk te herstellen en ernstig nadeel.

Bij afwezigheid aan enig (ernstig, laat staan moeilijk te herstellen) nadeel, moet de vordering ongegrond verklaard worden";

2.2. Overwegende, met betrekking tot de desbetreffende schorsingsvoorwaarde, dat de eerste verzoekende partij blijkens haar statuten "de beroepsvereniging van de Belgische neurologen en psychiaters" is; dat de aangevochten reglementering geen nadelige effecten zal teweegbrengen voor de neurologen en zelfs voordelig is voor de psychiaters; dat, voor wat de groep van neuro-psychiaters betreft, die ook door de eerste verzoekende partij worden vertegenwoordigd, de bestreden regeling hen niet verbiedt nog psychotherapeutische prestaties te verstrekken, doch impliceert dat deze prestaties niet langer terugbetaalbaar zijn door de ziekteverzekering;

Overwegende dat specifiek ten aanzien van de eerste verzoekende partij moet worden gesteld dat niet valt in te zien hoe een benadeling van een deel van haar leden, met name de neuro-psychiaters, ten voordele van een ander deel van het ledenbestand, met name de psychiaters, een persoonlijk nadeel in haren hoofde zou kunnen teweegbrengen; dat de geschetste interne verschuiving geen enkele impact lijkt te hebben op de globaliteit van de belangen, verdedigd door de verzoekende beroepsvereniging;

Overwegende dat, wat betreft het door de beide verzoekende partijen -tweede verzoekende partij is neuro-psychiater- aangehaalde risico dat patiënten zich zullen "afwenden" van de neuro-psychiaters, waardoor deze laatsten een financieel nadeel zullen lijden, nergens wordt aangehaald, laat staan bewezen, wat het gemiddelde aandeel is van het pakket van de psychotherapeutische verstrekkingen in het totaalpakket van de door deze beroepsgroep, en meer bepaald door de tweede

verzoekende partij, geleverde prestaties, en al evenmin gegevens worden verstrekt omtrent het impact van de gevreesde verschuiving van patiënten;

Overwegende dat niet is voldaan aan de tweede schorsingsvoorwaarde, zodat de vordering moet worden verworpen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeventien juni tweeduizend en vier, door :

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

De griffier, **De voorzitter,**

A. WIJNANTS. **R. STEVENS.**