

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 139.579 van 20 januari 2005
in de zaak A. 80.082/VII-17.072.**

In zake : Paul NAGELS,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV).

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Paul NAGELS op 31 augustus 1998 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van 1 juli 1998 van de Commissie van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, waarbij aan de verzekeringsinstellingen het verbod wordt opgelegd tegemoet te komen in de kosten van geneeskundige verstrekkingen die door hem over een tijdvak van zes maanden zullen worden verleend;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur R. VANDER ELSTRAETEN;

Gelet op de beschikking van 11 september 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verzoeker;

Gelet op de beschikking van 30 september 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 oktober 2004;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. JUDO die, loco advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor de verzoeker, en van Adjunct-adviseur F. NASSEN, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur-wnd. afdelingshoofd R. VANDER ELSTRAETEN;

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

1. Feitelijke gegevens

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak, als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De verzoeker, apotheker-klinisch bioloog, is sinds mei 1980 werkzaam in het Labo Waasland te Meerdonk. Later is hij ook nog werkzaam in het Labo Aalst te Aalst.

1.2. Naar aanleiding van een aanvraag bij het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie tot erkenning van een nieuw labo (de b.v.b.a. Labo Biomedische Analyse) in Lokeren wordt een onderzoek gestart. Het nieuwe labo te Lokeren blijkt volgens de resultaten van dit onderzoek sinds 1 oktober 1993 in onderaanneming voor o.a. het Labo Aalst te Aalst te werken, terwijl de facturatie in Labo Waasland te Meerdonk gebeurt en de vestiging in Lokeren niet door de minister van sociale zaken is erkend.

1.3. Na kennisname van de resultaten van het onderzoek beslist het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle op 27 juni 1997 de verzoeker naar de Beperkte kamer te verwijzen.

1.4. Op basis van het samengesteld dossier worden apotheker-klinisch bioloog Paul NAGELS volgende inbreuken op de Z.I.V.-reglementering ten laste gelegd :

"Apotheker NAGELS heeft op naam van Labo Aalst te AALST gedurende de periode 1 oktober 1993 tot 31 maart 1994 ambulante prestaties klinische biologie (art. 18 § 2, B, e en art. 24 § 1 N.G.V.) ten onrechte in rekening gebracht. Het gaat om door apotheker DE MAREZ in onderaanneming verrichte prestaties op een locatie te LOKEREN, niet erkend door de Minister van Sociale Zaken als laboratorium voor klinische biologie zoals voorzien in het koninklijk besluit van 28 april 1993 in toepassing van artikel 63 van de ziekwet gecoördineerd op 14 juli 1994. Die prestaties werden hierbij geattesteerd op naam en adres van Labo Waasland te MEERDONK, alwaar zij in werkelijkheid niet werden uitgevoerd. Bovendien was apotheker NAGELS in hoofde van zijn functie van zaakvoerder van Labo Waasland te MEERDONK perfect op de hoogte van hoger vernoemde feiten van onderaanneming. Gedurende de periode 1 oktober 1993 tot 30 april 1994 werden prestaties klinische biologie in onderaanneming geattesteerd hetzij door apotheker DE MAREZ, hetzij door dokter ROMBAUT op naam en adres van een laboratorium (Labo Waasland te MEERDONK) en niet op naam en adres van de locatie (LOKEREN) alwaar deze prestaties effectief uitgevoerd werden. Deze locatie (LOKEREN) was niet erkend door de Minister van Sociale Zaken als laboratorium voor klinische biologie".

1.5. Met een beslissing van 17 december 1997 legt de Beperkte kamer de verzekeringsinstellingen het verbod op tegemoet te komen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen welke door de verzoeker zullen worden verleend over een periode van één jaar.

Deze beslissing rust op de volgende motivering :

"De Beperkte Kamer, na inzage van de stukken en na betrokkene te hebben gehoord, beslist de feiten welke de apotheker-klinisch bioloog NAGELS Paul ten laste worden gelegd als ten volle bewezen te beschouwen en derhalve aan te houden.

Uit het dossier blijkt overduidelijk dat comparant onder zijn naam prestaties heeft gefactureerd die in werkelijkheid in een niet door de Minister van Sociale Zaken als labo erkende locatie werden uitgevoerd, doch werden opgegeven alsof ze in een erkend labo werden verricht.

De Beperkte Kamer kan niet aanvaarden dat apotheker NAGELS die reeds meerdere jaren als klinisch bioloog actief is, niet op de hoogte was van de eventuele gevolgen van het in onderaanneming verrichten van prestaties in een niet erkend labo.

De Beperkte Kamer van het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle is enkel bevoegd om te statueren over het toezicht op de realiteit en conformiteit van de prestaties van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringsverzekering met de voorschriften van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 en haar uitvoeringsbesluiten.

De Beperkte Kamer wenst op te merken dat de kwalitatieve werking en de controle door het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie niet het voorwerp uitmaakt van dit dossier.

De regelmatige verwijzing vanwege de heer NAGELS naar het begrip activiteitscentrum doet hier niets ter zake vermits een activiteitscentrum door de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 en haar uitvoeringsbesluiten niet is gekend, en betrokkene er zich in het kader van het huidig dossier niet kan op beroepen.

Dat het RIZIV, zoals apotheker-klinisch bioloog NAGELS beweert, geen erkenning heeft verleend aan BVBA LBA (Lokeren) en het niet verlenen van die erkenning als een tekortkoming bestempelen van het RIZIV is een eigen interpretatie vanwege de heer NAGELS die hij op geen enkele wijze staft.

Het bevreemdt de Beperkte Kamer dat de heer NAGELS stelt met de BVBA LBA niets te maken te hebben, waar enerzijds hij beweert dat het activiteiten-centrum Lokeren als gevolg van een externe kwaliteitsevaluatie werd erkend door het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie op naam van BVBA LBA, en hij anderzijds stelt dat in afwachting van de erkenning van de BVBA LBA het labo te Lokeren zou werken als activiteitscentrum van labo Waasland.

De aangehouden feiten maken een inbreuk uit op de artikelen 3, 18 §2, B en 24 van de bijlage bij het Koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen op de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, op het Koninklijk besluit van 28 april 1993 houdende erkenningscriteria in hoofde van laboratoria voor klinische biologie, bedoeld in artikel 153, § 6 eerste lid, 3°, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (thans de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994), op het Koninklijk besluit van 24 september 1992 tot vaststelling van nadere regelen betreffende de forfaitaire honoraria voor sommige verstrekkingen inzake klinische biologie, verleend aan niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden, alsmede de Onderaan-neming van deze verstrekkingen, en op artikel 153 tricies bis van het Koninklijk besluit van 4 november 1963 tot uitvoering van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, thans artikel 155 van het Koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994.

Dienvolgens kan er aanleiding bestaan tot het opleggen van een sanctiemaat-regel.

De Beperkte Kamer overwegende :

- dat de heer NAGELS reeds eerder voor de Beperkte Kamer is dienen te verschijnen,
- het niet geringe bedrag van de ten onrechte in rekening gebrachte prestaties,
- dat de reglementering inzake de geneeskundige verzorging en uitkeringen strikt dient toegepast,
- dat met medewerking van apotheker-klinisch bioloog NAGELS Paul een systeem werd opgezet voor de aanrekening van prestaties dat een complete miskenning inhoudt van de beginselen, die aan de basis liggen van het stelsel van de geneeskundige verzorging en uitkeringen,
- dat een dergelijke handelwijze de correcte werking van het stelsel van de geneeskundige verzorging en uitkeringen ernstig in gedrang kan brengen, acht een strenge sanctiemaatregel aangewezen".

1.6. Op 17 februari 1998 tekent de verzoeker tegen deze beslissing hoger beroep aan bij de Commissie van beroep.

1.7. Met een aangetekende brief van 26 maart 1997 wordt hij opgeroepen om op 12 mei 1998 voor de Commissie van beroep te verschijnen.

Op deze zitting wordt de verzoeker, bijgestaan door zijn raadsman, gehoord. Door zijn raadsman worden een memorie en enkele stukken neergelegd.

1.8. Op 1 juli 1998 neemt de Commissie van beroep de thans bestreden beslissing waarbij het hoger beroep ontvankelijk en deels gegrond wordt verklaard, de beslissing van 17 december 1997 van de Beperkte kamer wordt vernietigd en, opnieuw beslissend, de verzekeringsinstellingen wordt verboden tegemoet te komen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen die door apotheker-klinisch bioloog Paul NAGELS over een tijdvak van zes maanden zullen worden verleend.

Deze beslissing is o.m. als volgt gemotiveerd :

"(...)

De bevoegdheid van de Beperkte Kamer, ingesteld bij het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle van het R.I.Z.I.V. is bepaald in artikel 156, eerste lid van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 :

«Onverminderd de eventuele strafrechtelijke en tuchtvervolgning en afgezien van de bepalingen uit de overeenkomsten of verbintenissen bedoeld in titel III kunnen de in artikel 141, § 2 bedoelde beperkte kamers de verzekeringsinstellingen het tegemoet komen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen verbieden over een tijdvak van vijf dagen tot één jaar, wanneer ze worden verleend door een zorgverlener die de wets- en verordeningsbepalingen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen niet naleeft'.

Door het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle wordt de Beperkte Kamer krachtens artikel 141, §2, 9° van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 immers gevat van de vaststellingen gedaan ten laste van personen of inrichtingen die gemachtigd zijn om geneeskundige verstrekkingen te verlenen en tegen wie de in artikel 156 bedoelde straffen kunnen worden uitgesproken.

De Beperkte Kamer alsook de Commissie van Beroep zijn organen waarvan de onafhankelijkheid ten opzichte van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering door de wetgever is gewild.

Onder 'zorgverlener' verstaat de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, de beoefenaars van de geneeskunst, de para-medische medewerkers, de verplegingsinrichtingen, de inrichtingen voor revalidatie en herscholing en de andere diensten en instellingen.

De stelling van appellant dat de Beperkte Kamer alleen de eigenlijke zorgverlener kon sanctioneren, en niet de ondertekenaar van het verzamelattest, mist derhalve iedere wettelijke grondslag.

Door het verwerven van een ZIV-erkenningsnummer is appellant als apotheker-klinisch bioloog immers zorgverlener in hoofde van de ziekwet van 9 augustus 1963.

Door zijn bereidheid tot medewerking aan de ziekte- en invaliditeitsverzekering gaat hij de verbintenis aan niets te doen dat de goede werking van die dienst kan schaden.

Appellant kon wel degelijk als zorgverstrekker en in zijn hoedanigheid van ondertekenaar van de verzamelattesten, door de Beperkte kamer beoordeeld worden betreffende de inbreuk op de wets- en verordeningsbepalingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

De Beperkte Kamer is derhalve bevoegd.

Luidens artikel 153, §6 van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, zoals dit artikel van toepassing was tijdens de periode van tenlastelegging van 1 oktober 1993 tot 30 april 1994, kan de Koning voor verstrekkingen van klinische biologie, zoals zij door Hem worden omschreven, de verzekeringstegemoetkoming afhankelijk stellen van de voorwaarde dat die verstrekkingen worden uitgevoerd in laboratoria die :

- 1° overeenkomstig de terzake geldende bepalingen van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, en haar uitvoeringsbesluiten werden geïnstalleerd en geëxploiteerd;
- 2° door de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, volgens een procedure die door de Koning is bepaald, erkend zijn op grond van technische criteria en criteria inzake kwaliteitscontrole en rekening houdende met de bepalingen van het Koninklijk Besluit nr. 143 van 30 december 1982 tot vaststelling van de voorwaarde waaraan de laboratoria moeten voldoen voor de tegemoetkoming van de ziekteverzekering voor verstrekkingen van klinische biologie;
- 3° door de Minister die de Sociale Zaken onder zijn bevoegdheid heeft, zijn erkend op grond van door de Koning bepaalde criteria die inzonderheid betrekking kunnen hebben op kwaliteitscontrole en financiering.

Bij het vaststellen van de sub 2 en 3 bedoelde criteria kan ondermeer rekening worden gehouden met het type van laboratorium evenals met de omvang van de activiteiten van het laboratorium en van het ziekenhuis waar het laboratorium is gevestigd.

Ambulante prestaties voor klinische biologie, zoals die omschreven worden in artikel 3, §1, A, II en C, I, artikel 18, §2, B, e) en artikel 24 van de Bijlage aan het Koninklijk Besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, zijn slechts aanrekenbaar bij de ziekteverzekering voor zover zij zijn uitgevoerd in een erkend laboratorium volgens het bovenvermeld artikel 153, §6 van de wet van 9 augustus 1963, namelijk een erkenning zowel door de Minister van Volksgezondheid (K.B. van 29 mei 1989, gewijzigd bij het K.B. van 12 november 1993) als door de Minister van Sociale Zaken (K.B. van 28 april 1993, gewijzigd bij het K.B. van 3 november 1993).

Er wordt niet betwist dat het laboratorium te Lokeren, Sterrestraat 107, (BVBA Labo Biomedische Analyse L.B.A.) -per 1 oktober 1993 opgestart - weliswaar erkend werd door het Ministerie van Volksgezondheid om R.I.A.-onderzoeken uit te voeren, doch geen RIZIV-erkenning bekwam vanwege het Ministerie van Sociale Zaken.

Evenmin wordt ontkend dat de ambulante prestaties klinische biologie (analyses met radio-isotopen) werden doorgestuurd door de laboratoria BRUYLAND, KORTRIJK, AALST en L.K.ONL.M.C Sint-Truiden naar het LABO WAASLAND te Meerdonk, alwaar ze werden geattesteerd, terwijl ze in werkelijkheid in onderaanneming werden uitgevoerd door het LABO L.B.A. te Lokeren.

De ZIV-wetgeving, en meer bepaald artikel 34quaterdecies, eerste lid van de wet van 9 augustus 1963 geeft de volgende definitie van 'onder geneeskundige verstrekkingen die in onderaanneming verstrekt worden': de verstrekkingen die aanleiding geven tot een tegemoetkoming van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering waarvan de uitvoering, die is toevertrouwd aan de

zorgenverstrekkers, dienst of inrichting, daarin begrepen de laboratoria voor klinische biologie, wordt overgedragen aan een andere zorgenverstrekker, dienst of inrichting, daarin begrepen de laboratoria voor klinische biologie.

Bij de overdracht van de verstrekkingen inzake klinische biologie door de doorsturende laboratoria BRUYLAND, KORTRIJK, AALST en L.K.O.-L.M.C. naar het LABO WAASLAND te Meerdonk, het laboratorium in onderaanneming, worden in feite twee wederkerige contracten afgesloten. Enerzijds verzoekt de apotheker - klinisch bioloog van het doorsturende laboratorium, om de laboratoriumanalyses in onderaanneming uit te voeren, en anderzijds geeft het laboratorium dat de verstrekkingen inzake klinische biologie in onderaanneming heeft uitgevoerd een schriftelijke lastgeving aan het doorsturende laboratorium om de prestaties inzake klinische biologie aan te rekenen, zoals overigens wordt bepaald in artikel 9ter, §10 van het Koninklijk besluit van 24 december 1963 houdende Verordening op de geneeskundige verstrekkingen inzake de verplichte ziekteverzekering.

Inderdaad, de ondertekening van het linkerluik van het AB-document door de appellant, verantwoordelijke apotheker - klinisch bioloog van het LABO AALST, houdt in dat hij de schriftelijke lastgeving heeft aanvaard, terwijl de ondertekening van het rechterluik van genoemd document door, als de verantwoordelijke van het laboratorium in onderaanneming, in casu LABO WAASLAND te Meerdonk, inhoudt dat appellant beschikte over een schriftelijke lastgeving waarbij volmacht wordt verleend aan de verantwoordelijke van het doorsturende laboratorium om, onder zijn handtekening de door de onderaannemer verleende prestaties aan te rekenen aan de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Het ondertekenen en het dateren van de A.B.- documenten, met bovenaan de vermelding 'LABO WAASLAND B.V.B.A. -9170 MEERDONK' en onderaan de vermelding :

«Hierbij bevestig ik dat de hierboven vermelde gegevens stroken met de werkelijkheid» is duidelijk in tegenspraak met het daadwerkelijk uitvoeren van de verstrekkingen inzake klinische biologie in het LABO L.B.A. te Lokeren.

Derhalve zijn alle A.B. -documenten ondertekend door arts -klinisch bioloog ROMBAUT en apotheker - klinisch bioloog Wim DE MAREZ in de periode van 1 oktober 1993 tot 30 april 1994, tegenstrijdig met hun eigen verklaringen dat de verstrekkingen inzake klinische biologie in onderaanneming werden uitgevoerd door het LABO L.B.A. te LOKEREN.

Hieruit volgt dat appellant, als erkende zorgverlener en zaakvoerder in het LABO WAASLAND te Meerdonk en in het LABO AALST, de verzamelgetuigschriften model D. ondertekende zowel in het doorsturend LABO AALST als in het onderaannemend LABO WAASLAND, op de hoogte diende te zijn van de onjuistheid van de opgestelde A-B.-documenten en de verzamelgetuigschriften D.

Appellant ontkent immers niet dat er sinds 1 oktober 1993 geen enkele activiteit meer was in het LABO WAASLAND te Meerdonk, dat er nooit een officiële erkenning geweest is van het laboratorium L.B.A. te Lokeren als activiteitscentrum van LABO WAASLAND, dat alle R.I.A.'s in onderaanneming gebeurden te Lokeren vanaf 1 oktober 1993 en dat vanaf 1 oktober 1993 tot 30 april 1994 alle verstrekkingen inzake klinische biologie door hem werden ondertekend en aangerekend op de verzamelgetuigschriften zowel voor R.I.A.'s als voor serologie op naam van LABO WAASLAND.

Op 10 juni 1994 verklaart appellant uitdrukkelijk :

«Datgene wat in WAASLAND gefactureerd wordt en aangerekend naar de mutualiteiten toe, teken ik te Meerdonk en datgene wat in AALST gefactureerd wordt en aangerekend naar de mutualiteiten, teken ik te AALST».

Onwetendheid kan appellant niet inroepen aangezien hij zelf verklaart 'Het is dus met mijn medeweten en mijn instemming dat zowel de serologie als de RIA 's uitgevoerd werden in Lokeren in de periode van 1 oktober 1993 tot 30 april 1994 en aangerekend werden door mij via Labo WAASLAND' (zie processen-verbaal van 05.05.1994, 10.05.1994 en 10.06.1994).

De wetsinterpretatie van appellant van het K.B. van 28 april 1993 betreffende de erkenning door de Minister van Sociale Zaken van het LABO WAASLAND, afdeling Lokeren, en de uitleg naar de geest van de wet, namelijk het K.B. van 29 mei 1989 en de wijziging ervan door het nieuw K.B. van 12 november 1993 betreffende de erkenning door de Minister van Volksgezondheid, zijn louter persoonlijke bedenkingen en gaan voorbij aan de strikte toepassing van de wets- en verordeningsbepalingen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Interpretatie van toepassingsregels van de nomenclaturebepalingen of wijziging van de prestaties door technologische evolutie wordt bepaald volgens een strikte procedure voorgeschreven in respectievelijk artikel 23, §4 en 35, §2 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994. De instantie die de bevoegdheid heeft om interpretatie uit te brengen of om (nieuwe prestaties) te assimileren met bestaande verstrekkingen is het Verzekeringscomité bij de Dienst voor geneeskundige verzorging van het R.I.Z.I.V.

Als verantwoordelijke overheid heeft het R.I.Z.I.V. immers tot taak aan de naleving van de in het belang van de dienst noodzakelijke voorschriften de hand te houden. Zij mag dan ook de concrete feiten aanwijzen, welke zij nadelig acht voor de goede werking van de dienst waarvoor zij verantwoordelijk is.

Inderdaad, luidens artikel 139 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 heeft de Dienst voor geneeskundige controle van het R.I.Z.I.V. tot taak de prestaties van de verzekering voor geneeskundige verzorging en de uitkeringsverzekering te controleren op het vlak van realiteit en conformiteit met de voorschriften van deze gecoördineerde wet en haar uitvoeringsbesluiten.

De reden waarom het Laboratorium L.B.A. te Lokeren niet erkend werd door de Minister van Sociale Zaken valt onder de beleidsbevoegdheid van de Minister. De administratieve overheid, die op grond van haar discretionaire bevoegdheid een beslissing neemt (of geen beslissing neemt), beschikt over de vrijheid van appreciatie die haar de mogelijkheid biedt de oplossing te kiezen die haar het meest geschikt lijkt binnen de door de wet gestelde grenzen.

Aan de Commissie van Beroep komt het niet toe de discretionaire bevoegdheid van de Minister van Sociale Zaken te beoordelen en als administratief rechtscollege kan zij zich ook niet in de plaats van het bestuur stellen.

Aan het R.I.Z.I.V. kan derhalve geen machtsafwending, onbehoorlijk bestuur en een gebrek aan fair play verweten worden. Het R.I.Z.I.V. is eveneens gebonden door de wets- en verordeningsbepalingen inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Het verzoek van appellant om ontbrekende stukken bij het dossier te voegen wordt door de Commissie van Beroep dan ook afgewezen.

De Commissie van Beroep stelt verder vast dat de onjuistheden in het feitenrelaas, zoals door appellant opgeworpen, niet relevant zijn voor de bewijsvoering van de toepasselijke wetgeving en reglementering ter zake.

Aldus werd aan apotheker - klinisch bioloog Paul NAGELS terecht de inbreuk op de wets- en verordeningsbepalingen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen ten laste gelegd en verklaart de Commissie van Beroep, evenals de Beperkte Kamer trouwens, deze tenlastelegging als bewezen.

BETREFFENDE DE SANCTIEMAATREGEL

De Commissie van Beroep is van oordeel dat de tenlastelegging, zoals weerhouden door de Beperkte Kamer in haar beslissing van 17 december 1997,

bewezen is en een inbreuk uitmaakt op artikel 34quaterdecies, eerste lid en artikel 153, §6, eerste lid, 3° van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering; op de artikelen 3, §1, A, II, B en C, I; 18, §2, B, e) en 24, §1 van de Bijlage bij het Koninklijk Besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen; op het Koninklijk Besluit van 28 april 1993 houdende erkenningscriteria in hoofde van laboratoria voor klinische biologie bedoeld in artikel 153, §6, eerste lid, 3° van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen; op artikel 3 van het Koninklijk Besluit van 24 september 1992 tot vaststelling van nadere regelen betreffende de forfaitaire honoraria voor sommige verstrekkingen inzake klinische biologie, verleend aan niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden, alsmede de onderaanneming van deze verstrekkingen; op artikel 153tricies, bis van het Koninklijk Besluit van 4 november 1963 tot uitvoering van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, en op artikel 9ter, §10 van het Koninklijk Besluit van 24 december 1963 houdende Verordening op de geneeskundige verzorging en uitkeringen inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, zodat er aanleiding is de verzekeringsinstellingen te verbieden tegemoet te komen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen die door appellant, apotheker - klinisch bioloog Paul NAGELS zullen worden verleend.

Appellant heeft een inbreuk gepleegd op de wets- en verordeningsbepalingen van de ziekte- en invaliditeitswetgeving alleen door het verrichten van de materiële handeling van het ondertekenen van verzamelattesten die niet overeenstemden met de werkelijkheid, waardoor ambulante prestaties klinische biologie ten onrechte in rekening gebracht werden en dit onafhankelijk van zijn bedoeling ter zake.

Een bedrieglijk inzicht is immers geenszins vereist.

De door appellant ingeroepen 'goede trouw' is niet voldoende om de schuld weg te nemen. De goede trouw kan enkel in aanmerking worden genomen als verzachtende omstandigheid.

De onoverwinnelijke dwaling in hoofde van appellant kan evenmin door de Commissie van Beroep aanvaard worden en een grond tot rechtvaardiging uitmaken nu van appellant als apotheker - klinisch bioloog mag verondersteld worden dat hij op de hoogte is van de wets- en verordeningsbepalingen inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Bij het bepalen van de hoegrootheid van de sanctiemaatregel is de Commissie van Beroep van mening dat rekening moet gehouden worden met de lichtzinnigheid waarmee appellant documenten attesteerde in strijd met de realiteit en de conformiteit met de voorschriften van de wets- en verordeningsbepalingen inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering, maar ook met de complexiteit van de nomenclaturebepalingen bij nieuwe structurele legistische aanpak inzake ambulante klinische biologie.

Het komt de Commissie van Beroep voor dat de door de Beperkte Kamer opgelegde sanctiemaatregel enigszins te zwaar is ten aanzien van de inbreuk op de strikte en dwingende bepalingen inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Samen met de Beperkte Kamer dient de Commissie van Beroep echter op te merken dat de Commissie van Beroep op 2 juni 1992 de beslissing van de Beperkte Kamer van 18 september 1991 heeft bevestigd waarbij aan de verzekeringsinstellingen verbod werd opgelegd tegemoet te komen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen verleend door appellant over een periode van drie maanden.

Redelijkerwijze dringt zich een meer passende en voorbeeldige sanctiemaatregel op die in juiste verhouding staat tot de bewezen inbreuk";

2. Ten gronde

2.1. Eerste middel

2.1.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat het **eerste middel** in het verzoekschrift als volgt wordt geformuleerd :

"Eerste middel, genomen uit de schending van artikel 6, § 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet,

doordat, de Commissie van Beroep haar oordeel heeft laten steunen op 'het advies van de dokters BRESSELEERS, DUJARDIN en VAN STECHELMAN, vertegenwoordigers der verzekeringsinstellingen en de apothekers BROECHOVEN, LAGRAIN en VAN LOO, vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van het apothekerskorps', zonder dat van dit advies vooraf kennis werd gegeven aan de verzoeker, en zonder dat hij daarop heeft kunnen antwoorden of daaromtrent stelling nemen,

terwijl, nu de procedure een burgerlijk recht in de zin van het voormeld artikel 6, § 1 EVRM betreft, de verzoeker ook het recht moest worden gegeven om van dit advies kennis te nemen en daarop desgevallend te antwoorden";

Overwegende dat de **verwerende partij** betwist dat het "advies" gegeven door de leden van de Commissie van beroep met raadgevende stem, vooraf aan de verzoeker moest worden medegedeeld;

2.1.2. Bespreking

Overwegende dat de verzoeker de toelichting ?wat betreft het recht om van het advies kennis te kunnen nemen en om daarop te kunnen antwoorden, meent (...) te mogen beperken tot een verwijzing naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en met name de arresten VERMEULEN t/ België, van 20 februari 1996 (...); VAN ORSHOVEN t/ België, van 25 juni 1997 (...); J.J.T. t/ Nederland, 27 maart 1998 (nog niet gepubliceerd)";

Overwegende dat aldus op geen enkele wijze wordt geargumenteed waarom ?de procedure een burgerlijk recht in de zin van ... art. 6, § 1, E.V.R.M. betreft", en evenmin wordt uiteengezet hoe uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zou kunnen worden afgeleid dat het in

het middel bedoelde "advies" vooraf ter kennis van de verzoeker moest worden gebracht, en dat deze daarop moest kunnen antwoorden of daaromtrent stelling nemen; dat het niet aan de Raad van State toekomt zelf in de plaats van de verzoeker de vermelde rechtspraak te analyseren, en te onderzoeken of daaruit al dan niet zou kunnen worden afgeleid dat de procedure die tot de thans bestreden beslissing heeft geleid een burgerlijk recht betreft, en of en hoe die rechtspraak zou kunnen betrokken worden op het in het middel bedoelde "advies"; dat de verzoeker de bedoelde toelichting niet meer voor het eerst in latere procedurestukken kan verschaffen; dat ook niet moet worden ingegaan op het vervolg van de "toelichting" bij het middel, waarin -"anticipatief op mogelijk verweer"- gepoogd wordt aan te tonen dat de opgelegde administratieve sanctie een straf zou zijn in de zin van artikel 6, § 1, van het E.V.R.M., en daaruit diverse gevolgen worden afgeleid; dat die argumentatie immers vreemd is aan het middel zoals het geformuleerd is; dat het middel niet kan worden aangenomen;

2.2. Tweede middel

2.2.1. Standpunten van de partijen

2.2.1.1. Overwegende dat het **tweede middel** als volgt is geformuleerd :

"Tweede middel, genomen uit de schending van het legaliteitsbeginsel, zoals onder meer vastgelegd in artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en van de motiveringsverplichting en van artikel 156 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994,

doordat de verzoeker als 'zorgverstrekker' wordt gestraft wegens 'inbreuk op de wets- en verordeningsbepalingen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen' zonder te preciseren met welke handelingen hij welke wets- of verordeningsbepaling heeft geschonden,

terwijl het legaliteitsbeginsel c.q. de motiveringsverplichting meebrengt dat de overheid zowel wanneer zij een administratieve beslissing neemt als wanneer zij als juridictioneel college uitspraak doet, op afdoende wijze preciseert welke de handelingen zijn die grondslag geven aan de straf, en op grond van welke bepalingen, en de notie 'zorgverstrekker' die luidens artikel 156 van de ZIV-wet kan bestraft worden, niet kan zijn de persoon die niet in die hoedanigheid is opgetreden bij de gewraakte handelingen";

dat de verzoeker toelicht :

- dat hij geen prestaties heeft verstrekt als zorgverstrekker maar enkel namens en voor rekening van Labo Aalst A-B documenten heeft ingevuld;
- dat de betwiste prestaties door Dr. DE MAREZ namens en voor rekening van Labo Waasland werden verstrekt;

- dat deze -zonder nadeel voor de gemeenschap- niet in de lokalen van het onderaannemend Labo Waasland, maar in lokalen te Lokeren als zorgverstrekker prestaties heeft verricht voor en namens Labo Waasland;
- dat het onjuist is die handelingen te kwalificeren als het verstrekken van prestaties in een niet erkend labo LBA te Lokeren aangezien het gaat om het verrichten van prestaties voor en namens een erkend labo te Meerdonk, maar op een andere plaats (nl. Lokeren i.p.v. Meerdonk) dan vermeld voor dit erkend labo;
- dat artikel 156 enkel toepassing kan vinden bij formeel en uitdrukkelijk verboden handelingen, minstens bij handelingen gesteld met bedrieglijk inzicht,
- dat een precies voorschrift dat zou verbieden om labo-onderzoek te verrichten op een andere plaats dan de (hoofd)zetel van het labo, zoals beoogd in de erkenning, noch in de beslissing van het Comité, noch in de beslissing van de Beperkte kamer, noch in de bestreden beslissing wordt aangevoerd;
- dat, indien er dan al een voorschrift zou bestaan, dat voorschrift in de bestreden beslissing bij het bepalen van de betichting diende te worden aangegeven;
- dat in elk geval een onderscheid diende te worden gemaakt tussen de handelingen gesteld in de periode vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 12 november 1993 en de periode nadien, waarbij 18 december 1993 de scharnierdatum is, zijnde de tiende dag na de publicatie van dit besluit in het Belgisch Staatsblad;
- dat met dit koninklijk besluit de erkenning van "activiteitencentra" van een labo uitdrukkelijk mogelijk werd gemaakt, zodat de betichting om voor een labo te werken op een andere plaats dan de zetel vermeld bij de erkenning in een geheel ander perspectief moet beoordeeld worden vanaf de dag dat voor zo'n activiteitencentrum uitdrukkelijke erkenning mogelijk wordt;
- dat het legaliteitsbeginsel zich er tegen verzet dat men strafbaar zou zijn wegens betrokkenheid bij een eventuele overtreding van de R.I.Z.I.V.-regelgeving, weze het voor de ondertekening van zgn. A-B formulieren, maar zonder het verrichten van enige terugbetaalbare prestatie van labo-analyse, en dat dit des te meer zou gelden nu geen enkele bepaling voorziet in strafbaar mededaderschap of medeplichtigheid of hulpverlening bij verboden handelingen;
- dat niet is aangetoond dat de handelwijze van verzoeker enige schade heeft veroorzaakt;

2.2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar **memorie van antwoord** o.m. repliceert :

- dat uit de overwegingen van de bestreden beslissing duidelijk blijkt met welke handelingen de verzoeker welke wets- en verordeningsbepalingen heeft geschonden;
- dat de tekst van artikel 153, § 6, van de wet van 9 augustus 1963 wordt geciteerd en de voorwaarden worden opgesomd waaraan de laboratoria moeten voldoen opdat de verstrekkingen van klinische biologie zouden mogen worden aangerekend aan de ziekteverzekering;
- dat de Commissie van beroep na de algemene uiteenzetting de handelingen preciseerde waarmee de verzoeker de wetsbepalingen heeft geschonden;

2.2.2. Bespreking

2.2.2.1. Overwegende dat uit de lezing van de hierboven weergegeven motivering van de bestreden beslissing blijkt dat die beslissing wel degelijk specificeert welke wets- en verordeningsbepalingen zij door de verzoeker geschonden acht, en door welke handelingen, zodat het middel, waar het stelt dat de ingeroepen normen geschonden zijn "doordat de verzoeker ... wordt gestraft ... zonder te preciseren met welke handelingen hij welke wets- of verordeningsbepaling heeft geschonden", feitelijke grondslag mist;

2.2.2.2. Overwegende dat voor het overige het middel nog inhoudt dat de "zorgverstrekker" die luidens artikel 156 van de ZIV-wet kan bestraft worden, "niet kan zijn de persoon die niet in die hoedanigheid is opgetreden bij de gewraakte handelingen";

Overwegende dat artikel 156 van de Z.I.V.-wet het mogelijk maakt een verbod van verzekeringstegemoetkoming op te leggen voor "een zorgverlener die de wets- of verordeningsbepalingen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen niet naleeft"; dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoeker in de toelichting bij het middelonderdeel beweert, artikel 156 niet bepaalt dat als "zorgverstrekker" zou kunnen worden beschouwd, "elke 'persoon' die betrokken is bij een eventuele overtreding van de RIZIV-regelgeving ..."; dat de verzoeker niet betwist dat hij, zoals de bestreden beslissing stelt, als apotheker-klinisch bioloog, en houder van een Z.I.V.-erkenningsnummer een "zorgverlener" is, zoals bedoeld in de Z.I.V.-wet; dat hij evenmin betwist dat, zoals de bestreden beslissing stelt, hij daardoor kan gesanctioneerd worden voor inbreuken op de regelgeving inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering;

Overwegende dat de bestreden sanctie de verzoeker in essentie wordt opgelegd omdat hij een inbreuk heeft gepleegd op de wets- en verordening-bepalingen van de ziekte- en invaliditeitswetgeving door het verrichten van de materiële handeling van het ondertekenen van verzamelattesten die niet overeenstemden met de werkelijkheid, waardoor ambulante prestaties van klinische biologie ten onrechte in rekening werden gebracht; dat de verzoeker niet betwist dat hij de betrokken verzamelstaten wel degelijk heeft ondertekend; dat hij de gesanctioneerde handelingen dus wel degelijk materieel zelf heeft gesteld, ook al zou dit enkel gebeurd zijn ?namens en voor rekening van LABO-AALST"; dat het feit dat de in de verzamelstaten geattesteerde prestaties door een andere zorgverstreker werden verricht, er bijgevolg niet aan in de weg staat dat het wel degelijk de verzoeker is die in zijn hoedanigheid van zorgverstreker de in de bestreden beslissing gesanctioneerde materiële handelingen heeft gesteld; dat het middel er dan ook ten onrechte van uitgaat dat de verzoeker wordt gesanctioneerd voor handelingen verricht door dr. DE MAREZ, en dat hij niet kon worden gesanctioneerd in de hoedanigheid van zorgverstreker voor het stellen van de door de bestreden beslissing gesanctioneerde handelingen; dat het betoog in de ?toelichting" bij het middel dat poogt aan te tonen dat de door dr. DE MAREZ gestelde handelingen niet onwettig waren dan ook vreemd is aan het middel zoals het is geformuleerd; dat daarop dus niet dient te worden ingegaan; dat het middel niet kan worden aangenomen;

2.3. Derde middel

2.3.1. Standpunten van de partijen

2.3.1.1. Overwegende dat het **derde middel** als volgt wordt geformuleerd in het verzoekschrift :

"Derde middel, genomen uit de schending van de motiveringsverplichting, het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke grondslag, en de schending van de bewijskracht van alle akten die de verklaringen van de verhoorde personen bevatten.

doordat, in essentie, de verzoeker wordt veroordeeld omdat hij prestaties inzake klinische biologie zou hebben aangerekend die niet zouden zijn uitgevoerd op de plaats waar zij rechtens hadden moeten worden uitgevoerd, vermits zij werden uitgevoerd 'in onderaanneming in het Labo L.B.A. te Lokeren',

terwijl er geen prestaties van klinische biologie werden verstrekt - juridisch noch feitelijk - door het labo L.B.A. B.V.B.A. te Lokeren, maar enkel door B.V.B.A. WAASLAND met maatschappelijke zetel te Meerdonk in een lokatie te Lokeren, en geen enkel stuk in het dossier noch enige verklaring van gehoorde personen de conclusie wettigt dat Dr. DE MAREZ te Lokeren niet

werkzaam zou zijn geweest in naam en voor rekening van B.V.B.A. WAASLAND te Meerdonk.

en terwijl de b.v.b.a. L.B.A. te Lokeren slechts op 2 november 1993 werd opgericht en derhalve niet kan beschouwd worden - juridisch noch feitelijk - als een onderaannemend labo van B.V.B.A. LABO WAASLAND vanaf 1 oktober 1993";

dat de verzoeker toelicht :

- dat uit de dossierstukken en de processen-verbaal onweerlegbaar blijkt dat
 - de personeelsleden te Lokeren waren ingeschreven bij en werden betaald door de b.v.b.a. LABO WAASLAND;
 - alle toestellen eigendom waren van LABO WAASLAND;
 - de reagentia werden betaald door LABO WAASLAND;
- dat de b.v.b.a. LBA dus over geen enkel middel beschikte om analyses van klinische biologie uit te voeren;

2.3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar **memorie van antwoord** repliceert dat er in werkelijkheid reeds op 1 oktober 1993 een labo te Lokeren werd geopend ter vervanging van LABO WAASLAND via de overname van een klein labo te Gent en voor het overige verwijst naar haar antwoord op de eerste twee middelen;

2.3.1.3. Overwegende dat de verzoeker in zijn **memorie van wederantwoord** nog betoogt dat de verwerende partij zich ertoe beperkt een aantal flarden uit verklaringen aan te halen die, zorgvuldig samengeplaatst, de indruk wekken haar stelling te ondersteunen, dat zij daarbij verwarring sticht tussen de spraakgebruikelijke betekenis van "een labo starten" en de juridische betekenis van diezelfde woorden, doch niet antwoordt op de essentie van het middel, namelijk de vraag hoe de onderzoeken in een Lokers laboratorium (L.B.A.) konden plaatsvinden;

2.3.1.4. Overwegende dat de verzoeker in zijn **laatste memorie** nog verwijst naar de redenering die hij bij het tweede middel had opgebouwd;

2.3.2. Bespreking

Overwegende dat het de Raad van State als administratieve cassatierechter niet toekomt in de beoordeling van de feiten te treden; dat de Commissie van beroep op onaantastbare wijze heeft vastgesteld dat aangerekende prestaties van klinische biologie materieel werden uitgevoerd op een plaats, Sterrestraat 107 te Lokeren, waar zich geen door de minister van sociale zaken

erkend laboratorium bevindt; dat de argumentatie van de verzoeker die inhoudt dat die prestaties werden verricht namens een andere rechtspersoon, en met personeel en middelen ter beschikking gesteld door een ander, wel erkend, laboratorium, niet ter zake dient; dat het middel niet kan worden aangenomen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twintig januari tweeduizend en vijf, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.