

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 178.905 van 24 januari 2008
in de zaak A. 140.012/VII-30.446.**

In zake : de b.v.b.a. Dokter K. MERCKX,
die woonplaats kiest bij
advocaten F. DEWALLENS en R. VAN GOETHEM,
kantoor houdende te LEUVEN,
Brouwersstraat 7

tegen :

het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV).

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

Gezien het verzoekschrift dat de b.v.b.a. Dokter K. MERCKX op 5 augustus 2003 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van "de beslissing van 13 juni 2003 van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, een administratieve overheid";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 1 februari 2007 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 7 november 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 13 december 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. BALLEET die, loco advocaat F. DEWALLENS verschijnt voor de verzoekende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT

1. De feiten

1.1. Op 25 maart 2003 richt de verzoekende partij volgend aangetekend schrijven aan de directeur-generaal van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het RIZIV :

"Betreft : Aanvraag tot het bekomen van terugbetaling van prestaties, verricht met een ambulante CT

Aanmaning in de zin van artikel 14 §3 R.v.St.W.

Onderliggende brief geldt als een formele aanmaning in de zin van artikel 14 §3 R.v.St.W. waarvan de inhoud U hieronder in herinnering wordt gebracht.

Artikel 14 §3 luidt :

'Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en daar bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden'.

Mogen wij U dan ook uitdrukkelijk verzoeken om binnen de vooropgestelde termijn van vier maanden Uw akkoord af te leveren dat de prestaties, verricht met een gecomputeriseerde axiale tomograaf (CT-scan) waarover ik als privaat gevestigde radioloog beschik, door het RIZIV en de ziekenfondsen en in het kader van de ZIV-reglementering dienen terugbetaald te worden.

Hierna vindt U de argumentatie waaruit blijkt dat de verrichte prestaties recht geven op terugbetaling. Ik verwijs tevens naar mijn brief van 20 augustus 2002 betreffende deze problematiek, waarop ik tot op heden nog geen antwoord heb mogen ontvangen.

■ Ik beschik als privaat gevestigde radioloog over een gecomputeriseerde axiale tomograaf (CT-scan)

Zoals bekend staat de CT-scan als dusdanig niet vermeld op de lijst van zware medische apparatuur of diensten, zodat de installatie en exploitatie daarvan vrij is.

Ook het scanner-besluit is niet van toepassing op ambulant geëxploiteerde CT's. Het scanner-besluit normeert immers enkel de diensten voor medische beeldvorming met CT-scan als ziekenhuisdienst.

Artikel 44 Ziekenhuiswet voorziet echter wel dat de Koning maatregelen kan nemen voor medisch-technische diensten ongeacht of deze al dan niet in ziekenhuisverband zijn opgericht. De Koning heeft van deze maatregel evenwel geen gebruik gemaakt omdat het moet gaan om programmatiemaatregelen en niet om loutere erkenningsnormen.

Dit laatste is overigens ook onmogelijk want de federale besluitgever is op basis van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling niet bevoegd om programmatiecriteria op te leggen voor extra-murale voorzieningen. De CT-scan is bijgevolg niet alleen geschrapt van de lijst van zware medische apparatuur, er bestaat evenmin een exploitatie- en plaatsingsverbod in uitvoering van een maatregel op grond van artikel 44 Ziekenhuiswet.

De federale besluitgever zou wel kunnen voorzien dat CT's enkel mogelijk zijn in ziekenhuisverband op basis van artikel 76 quinquies Ziekenhuiswet. Dat artikel voorziet immers dat de Koning, na daarover het advies te hebben ingewonnen van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen, een in ministerraad overlegd besluit kan uitvaardigen waarin vastgesteld wordt dat bepaalde medische handelingen enkel in een ziekenhuis kunnen uitgevoerd worden. Dergelijk in ministerraad overlegd Koninklijk Besluit werd met betrekking tot CT's nooit uitgevaardigd.

De federale wetgever blijft uiteraard wel bevoegd voor de terugbetaling in het kader van de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Maar artikel 64 ZIV-wet koppelt de terugbetaling van CT-prestaties aan de erkenning in het kader voor de dienst van medische beeldvorming in een ziekenhuis. Bijgevolg is artikel 64 ZIV-wet evenmin van toepassing op ambulante CT's. De ZIV-wet verwijst immers uitdrukkelijk naar medisch-technische diensten zoals omschreven in artikel 44 Ziekenhuiswet.

Aangezien de installatie en exploitatie van ambulante CT's onder geen enkele federale programmatie- en/of erkenningsnorm ressorteert, en aangezien de Vlaamse Regering deze toestellen ook niet dient te erkennen, is artikel 64 niet van toepassing op de prestaties, verricht met ambulante CT's.

Uit deze normering volgt dan ook dat niets belet dat de prestaties van mijn ambulante CT terugbetaald worden aan mijn patiënten. De nomenclatuur voorziet overigens uitdrukkelijk in een ambulant nummer voor deze prestaties.

Tot op heden bent U in gebreke gebleven om een beslissing te nemen in deze aangelegenheid. Onderliggende aanmaning geldt dan ook als formele ingebrekestelling".

1.2. Op 13 juni 2003 antwoordt de directeur-generaal van de Dienst voor geneeskundige verzorging van het RIZIV als volgt :

"Betreft : Noodzaak erkenningsnummer CT-scan : ambulant

Wij verwijzen naar uw schrijven van 25.03.2003 met betrekking tot de in rubriek vermelde problematiek.

Wij hebben uw argumentatie met betrekking tot de terugbetaling van ambulante prestaties, geleverd met een gecomputeriseerde axiale tomograaf met aandacht bestudeerd.

Wij kunnen u hieromtrent het volgende meedelen :

1. De Belgische ziekteverzekering voorziet in een gehele of gedeeltelijke terugbetaling van kosten voor geneeskundige prestaties. Een opsomming van de geneeskundige prestaties die in aanmerking kunnen komen voor een tussenkomst van de Belgische ziekteverzekering vindt men terug in het

artikel 34 van de gecoördineerde wet van 14.07.1994 (ziektewet). Het artikel 35 van diezelfde wet geeft aan de Koning de bevoegdheid een lijst op te stellen van de verstrekkingen, de betrekkelijke waarde ervan te bepalen, de toepassingsregels vast te stellen, alsook de bekwaming waarover de persoon dient te beschikken die gemachtigd is om de verstrekking te verrichten. Dit gebeurde door de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen die is gepubliceerd als bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984.

Rechtsleer en rechtspraak ter zake hebben steeds gesteld dat deze lijst van openbare orde is en strikt dient geïnterpreteerd te worden. Er mogen geen voorwaarden worden weggelaten uit de wettelijk vastgestelde toekenningsvoorwaarden voor de verstrekkingen en er mogen evenmin voorwaarden worden bijgevoegd. Deze regels dienen door alle actoren van de verzekering, en in het bijzonder door de zorgverleners te worden nageleefd.

Het is dus slechts in de mate de nomenclatuur voorziet in een tussenkomst voor een geneeskundige prestatie, en wanneer aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan, dat er een effectieve tussenkomst van de ziekteverzekering voor een verzekerde kan gebeuren.

2. De gecoördineerde wet van 14.07.1994 kent tevens een specifiek artikel met betrekking tot de tussenkomst in de geneeskundige prestaties verricht met een ct-scan, met name het artikel 64.

Dit artikel bepaalt dat voor de verstrekkingen die verricht worden met zware medische apparatuur of in medische diensten, medisch-technische diensten, afdelingen of functies, bedoeld in de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, het toekennen van een verzekeringstegemoetkoming afhankelijk is van :

- het feit dat deze apparatuur of diensten zijn geïnstalleerd of geëxploiteerd rekening houdende met de programmerings- en erkenningsnormen
- dat deze apparatuur of diensten erkend zijn.

Verder bepaalt het artikel 64 dat enkel de prestaties, verricht op toestellen, voorzien van een toestelidentificatienummer en een telapparaat, voor terugbetaling in aanmerking komen.

Het koninklijk besluit van 13 februari 1998 tot uitvoering van artikel 64 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging bepaalt in het artikel 5 dat de terugbetalingen van de verstrekkingen, bedoeld in artikel 17, § 1, 11/ van de nomenclatuur (computergestuurde tomografieën), in het kader van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, afhankelijk zijn van de uitvoering ervan in een erkende dienst voor medische beeldvorming.

De terugbetaling van de prestaties, vermeld in de nomenclatuur onder het artikel 17, §1, 11 /, worden derhalve bij wet (artikel 64 van de gecoördineerde wet) en bij koninklijk besluit (artikel 5 van het koninklijk besluit van 13 februari 1998), afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de prestaties worden uitgevoerd met een scanner die is geïnstalleerd in een erkende dienst voor medische beeldvorming. Een ct-scan die niet wordt uitgevoerd in een dergelijke dienst komt dan ook niet in aanmerking voor een tussenkomst van de ziekteverzekering.

3. Wat betreft uw opmerking dat de ct-scan als dusdanig niet vermeld staat op de lijst van de zware medische apparatuur of diensten kunnen wij u het volgende meedelen :

In de artikelen 37 tot 44 bis van de gecoördineerde wet op de ziekenhuizen, wordt bepaald wat onder 'zware medische apparaten, medische diensten en medisch-technische diensten' moet worden verstaan en wie er bevoegd is voor de erkenning.

In eerste instantie werd een erkenningsprocedure ingevoerd voor de zogenaamde 'zware medische apparatuur'. Er was een lijst vastgesteld van de toestellen en uitrustingen die als zware medische apparaten moeten worden

beschouwd. Zware medische apparatuur zijn toestellen of uitrustingen voor onderzoek of behandeling die duur zijn hetzij door hun aankoopprijs, hetzij door de bediening ervan door hooggespecialiseerd personeel (art 37).

Men besloot echter om van zware medische apparatuur over te schakelen naar zware medisch-technische diensten omdat de hoge kosten van het gebruik van bepaalde apparatuur, een gevolg van de technologische ontwikkelingen in de geneeskunde, meer en meer toe te schrijven waren aan de hele context van die apparatuur, namelijk de combinatie van verschillende apparaten in dezelfde dienst en verschillende specialisten. Het invoeren van de lijst van zware medische apparatuur had in praktijk niet geleid tot een voldoende beperking van het aantal installaties. Daarom leek het beter kwaliteitsnormen op te stellen voor de diensten die dergelijke apparatuur wensten te installeren, in plaats van enkel de apparatuur te programmeren.

Het artikel 44 van de wet op de ziekenhuizen regelt deze materie. Het bepaalt dat de Koning de in artikelen 39 tot 42 (en 46) voorziene regelen inzake zware medische apparatuur geheel of gedeeltelijk kan uitbreiden tot medische diensten en medisch-technische diensten.

Dit is gebeurd voor de dienst 'medische beeldvorming' met een koninklijk besluit van 28.11.1986, houdende vaststelling van de normen waaraan een dienst voor medische beeldvorming waarin een transversale axiale tomograaf wordt opgesteld, moet voldoen om te worden erkend als medisch-technische dienst.

Tot 30 november 1986 kwam de CT-scan voor op de lijst van zware medische apparatuur.

Vanaf 1 december 1986 (datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 28.11.1986) wordt verstaan onder een 'dienst voor medische beeldvorming' de dienst waar verstrekkingen worden uitgevoerd bedoeld in artikel 17 van de nomenclatuur inzake geneeskundige verzorging. Wordt beschouwd als medisch-technische dienst, de dienst voor medische beeldvorming, waarin een transversale axiale tomograaf wordt geïnstalleerd, die beantwoordt aan de normen vastgesteld in het kb van 28.11.1986.

Vóór december 1986 werd de scanner dus beschouwd als een zwaar medisch apparaat, vanaf 1 december 1986 wordt de scanner, als onderdeel van een 'dienst voor medische beeldvorming', beschouwd als een medisch-technische dienst, waarop de bepalingen van toepassing zijn van het artikel 39 en volgende van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7.08.1987.

Gelieve tevens notie te nemen van het feit dat sinds 1994 de lijst van zware medische apparatuur niet meer bestaat (KB van 16.06.1976 werd opgeheven met het KB van 10.02.1994).

Het Ministerie van Volksgezondheid is bevoegd voor de erkenningsnormen en de programmatie van de medisch-technische diensten.

Zodra aan het RIZIV kennis is gegeven van de erkenning, geeft het aan het apparaat een nummer en deelt dit mee aan de inrichting en aan de verzekeringsinstellingen.

4. Tenslotte willen wij u er de aandacht op vestigen dat de bepaling van het artikel 64 (in fine) van de gecoördineerde wet van 14.07.1994, tevens de mogelijkheid biedt om de aanrekening van prestaties aan de patiënt met een niet-erkend toestel onmogelijk te maken".

Het annulatieberoep is gericht tegen de inhoud van dit schrijven.

2. De ontvankelijkheid

2.1. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat de bestreden "beslissing" geen voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling is. Zij heeft immers geen enkel rechtsgevolg, nu het slechts gaat om een toelichting bij de reglementering terzake. De "beslissing" betreft enkel een brief waarin de administratie haar zienswijze meedeelt omtrent de rechtstoestand van de betrokkene zoals die uit de wettelijke bepalingen voortvloeit. Het gaat om de loutere vaststelling en uitlegging van de terzake van toepassing zijnde wettelijke en reglementaire bepalingen. De rechtsorde wordt niet gewijzigd. De verwerende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat het verstrekken van inlichtingen of het meedelen van meningen of intenties geen administratieve rechtshandeling is. De verzoekende partij kwalificeert de inhoud van de brief van 13 juni 2003 ten onrechte als een weigeringsbeslissing over de door haar gevraagde toelating tot terugbetaling van prestaties, verricht met een ambulante CT-scanner.

2.2. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij, samengevat, dat de verwerende partij op 13 juni 2003 ten aanzien van haar een weigeringsbeslissing nam. Zij had immers op 25 maart 2003 via een aangetekend schrijven een formele ingebrekestelling naar het RIZIV gestuurd, met verwijzing naar artikel 14, §3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De reactie van het RIZIV op deze formele ingebrekestelling is de brief van 13 juni 2003. De rechtspraak van de Raad van State waar de verwerende partij naar verwijst is voor deze zaak niet relevant. In tegenstelling tot de situatie die in het arrest van de Raad van State nr. 52.296 van 20 maart 1995 aan de orde was, heeft de verwerende partij de verplichting om beslissingen te nemen omtrent de terugbetaling van geneeskundige prestaties. Met haar brief van 13 juni 2003 stelt de verwerende partij wel degelijk een bestuurshandeling. Met deze beslissing wordt namelijk in hoofde van de verzoekende partij belet dat er een rechtsgevolg tot stand zou komen. Dit rechtsgevolg bestaat erin "dat de geneeskundige prestaties die door verzoekster op professionele basis worden verstrekt, niet worden terugbetaald overeenkomstig de (ZIV)-regeling". Deze terugbetaling is dan weer te kwalificeren als een recht dat gedragen wordt door een rechtssubject, te weten de verzoekende partij.

2.3. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat, indien de redenering van de verwerende partij consequent wordt doorgetrokken, het RIZIV als administratieve overheid niet onder het toezicht van de Raad van State

zou vallen, hoewel het beslissingen neemt binnen het kader van de wetgeving omtrent de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

2.4. Artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bepaalt onder meer dat "wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld".

Met een aangetekend schrijven van 25 maart 2003 stuurt de verzoekende partij aan het RIZIV wat zij noemt "een formele aanmaning in de zin van artikel 14 §3 R.v.St.W." en verzoekt zij "om binnen de vooropgestelde termijn van vier maanden Uw akkoord af te leveren dat de prestaties, verricht met een gecomputeriseerde axiale tomograaf (CT-scan) waarover ik als privaat gevestigde radioloog beschik, door het RIZIV en de ziekenfondsen en in het kader van de ZIV-reglementering dienen terugbetaald te worden". De verzoekende partij zet vervolgens uiteen waarom de verrichte prestaties volgens haar recht geven op terugbetaling.

Welke prestaties voor terugbetaling in aanmerking komen, is besloten in de toepasselijke regelgeving. Die regelgeving is vastgelegd door de wetgever en door de Koning en is hoofdzakelijk vervat in de artikelen 34, 35, 37 tot 44bis en 64 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en in artikel 5 van het koninklijk besluit van 13 februari 1998 tot uitvoering van die wet.

Het is niet aan het RIZIV om te bepalen welke prestaties al of niet terugbetaalbaar zijn. Dat doet het RIZIV ook niet. In antwoord op de vraag van de verzoekende partij om haar "akkoord af te leveren" omtrent de terugbetaalbaarheid van bepaalde prestaties, doet de verwerende partij niets meer dan haar zienswijze omtrent de interpretatie van de wetgeving meedelen. Wat de verzoekende partij aanvecht is dus niet meer dan een loutere mededeling omtrent een bepaalde mogelijke interpretatie van de regelgeving, en geen voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling die de rechtspositie van de verzoekende partij wijzigt.

De omstandigheid dat de verzoekende partij die toelichting heeft uitgelokt na de toepassing van artikel 14, §3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doet daaraan geen afbreuk. Het voorgaande volstaat om de vordering af te wijzen,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

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

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.