

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 212.549 van 7 april 2011
in de zaak A. 190.223/VII-37.279.**

In zake :

1. de VZW BELGISCHE VERENIGING APOTHEKERS
SPECIALISTEN IN DE KLINISCHE BIOLOGIE
2. de VZW GASTHUISZUSTERS ANTWERPEN
3. de VZW KRISTELIJKE MEDICO-SOCIALE
INSTELLINGEN
4. Walter COOREMAN
5. Steven WEEKX
6. Annick WAUTERS
7. Erik JACOBS
8. Geert MISTIAEN
9. Robert BRAEKEVELT
10. Philippe DECLERCQ

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frank Judo
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Depla
kantoor houdend te 8310 Brugge (Sint-Kruis)
Karel van Manderstraat 123
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 november 2008, strekt tot de
nietigverklaring van het ministerieel besluit van 19 augustus 2008 tot wijziging
van het ministerieel besluit van 30 april 1999 tot vaststelling van de algemene

criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeesters en stagediensten.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 198.457 van 3 december 2009 worden de debatten heropend, wordt een prejudiciële vraag gesteld aan het Grondwettelijk Hof en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat ermee gelast om, na de ontvangst van het antwoord van het Grondwettelijk Hof op de voormelde prejudiciële vraag, het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Auditeur Inge Vos heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 maart 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Herreweghe, die loco advocaat Frank Judo verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Peter Eecloo, die loco advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Voor een uiteenzetting van de feiten wordt verwezen naar het arrest nr. 198.457 van 3 december 2009.

IV. Rechtspleging

4. In haar laatste memorie vraagt de verwerende partij dat het voorliggend beroep zou worden samengevoegd met de zaak A.R. 190.203/VI-17.987 met een "identiek" verzoekschrift en andere verzoekende partijen.

De Raad van State ziet geen reden om het voorliggend beroep te voegen bij een andere zaak.

V. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

5.1. De verwerende partij stelt dat het belang van de eerste verzoekende partij beperkt is tot de individuele belangen van haar leden en dat de tweede en de derde verzoekende partij niet aantonen hoe hun maatschappelijk doel kan worden geraakt door de bestreden beslissing. Het belang van de vierde tot en met de tiende verzoekende partij is volgens de verwerende partij onrechtstreeks, en bovendien slechts hypothetisch.

5.2. Als antwoord op het eerste auditorsverslag betogen de verzoekende partijen in hun laatste memorie, samengevat, dat de tweede en de derde verzoekende partij een inrichtende vereniging van een ziekenhuis zijn, waar een apotheker-klinisch bioloog de leiding heeft van het laboratorium voor klinische biologie, en dat de bestreden beslissing de langetermijnplanning van de betrokken ziekenhuizen "op de helling zet".

Beoordeling

6. Artikel 3 van de statuten van de eerste verzoekende partij luidt als volgt :

"De vereniging heeft tot doel de studie, de ontwikkeling en de verdediging van de klinische biologie. De vereniging heeft tevens tot doel de materiële en morele belangen van haar leden te verdedigen. Ze vertegenwoordigt en verdedigt alle belangen van haar leden en hun beroep in de relaties met andere verenigingen, met de openbare instanties en met de medico-sociale organismen (...)"

Het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij als vereniging die de beroepsbelangen behartigt van apothekers specialisten in de klinische biologie, kan rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door het bestreden besluit dat apothekers-klinisch biologen uitsluit van de functie van diensthoofd wanneer de diensten van het ziekenhuis hun erkenning als stagedienst wensen te behouden. Met het instellen van het voorliggende annulatieberoep treedt de eerste verzoekende partij op in het kader van haar maatschappelijk doel.

Overeenkomstig artikel 3 van haar statuten heeft de tweede verzoekende partij onder meer tot doel initiatieven te nemen in verband met de gezondheidszorg en welzijnszorg, onder meer door het coördineren, steunen, beheren, oprichten, meewerken aan of sturen van gezondheids- en welzijnsvoorzieningen in de breedste zin van het woord, rekening houdend met het christelijk sociaal doel van de vereniging.

De derde verzoekende partij heeft tot doel alle activiteiten die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met de oprichting, de inrichting, het beheer en de uitbating van klinieken, kraamklinieken, instellingen en voorzieningen voor kinderverzorging en ouderenzorg.

De tweede en de derde verzoekende partij tonen in hun laatste memorie na het eerste auditoraatsverslag genoegzaam aan dat zij op het vlak van hun beleidsstructuren nadeel kunnen ondervinden van de bestreden beslissing.

De vierde tot en met de tiende verzoekende partij zijn alle apotheker-klinisch bioloog en hetzij diensthoofd, hetzij kandidaat-diensthoofd, in een ziekenhuis. Het bestreden besluit heeft tot gevolg dat de functie van geneesheer-diensthoofd dient te worden waargenomen door een erkend geneesheer specialist, althans wanneer de diensten van het ziekenhuis hun erkenning als stagedienst wensen te behouden, en dat apothekers-klinisch biologen dus niet langer voor deze functie in aanmerking komen in een stagedienst. De vierde tot en met de tiende verzoekende partij beschikken dan ook over het vereiste persoonlijk belang bij de annulatie van het bestreden besluit.

De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het enig middel

Tweede onderdeel

7. Het tweede onderdeel van het enig middel werd in het voormeld arrest nr. 198.457 van 3 december 2009 ongegrond bevonden.

Eerste onderdeel

8.1. Dit onderdeel is genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, evenals van de artikelen 9 en 13 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987 (hierna : Ziekenhuiswet) doordat de bestreden akte het beginsel poneert dat de erkenning van een stagedienst afhankelijk is van het feit dat een erkend geneesheer-specialist diensthoofd zou zijn, zonder rekening te houden met de specificiteit van bepaalde diensten, noch met de specifieke positie van de apothekers-klinisch biologen. De verzoekende

partijen voeren aan dat het gemaakte onderscheid tussen artsen-klinisch biologen enerzijds en apothekers-klinisch biologen anderzijds niet pertinent is in het licht van het nagestreefde doel en dat het gemaakte onderscheid in elk geval onevenredig is. Onder verwijzing naar de toepasselijke wetgeving zetten zij uiteen waarom er volgens hen noch in feite, noch in rechte enig element voorhanden is dat een rechtens aanvaardbare verantwoording biedt om apothekers-klinisch biologen, die dezelfde taken vervullen als geneesheren-klinisch biologen, uit te sluiten van de functie van diensthoofd van een laboratorium voor klinische biologie, althans wanneer de diensten van het ziekenhuis hun erkenning als stagedienst wensen te behouden. Vervolgens wijzen zij erop dat het feit dat de bestreden bepaling ruimte laat voor afwijkingen "vastgesteld in de bijzondere criteria" hen het belang niet ontnemt.

8.2. In de laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag stelt de verwerende partij dat er geen sprake kan zijn van enige schending van de artikelen 9 en 13 van de ziekenhuiswet, vooreerst omdat deze artikelen vervangen werden door de artikelen 9 en 18 van de wet betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, gecoördineerd op 10 juli 2008, en vervolgens omdat er ook een interpretatie bestaat volgens dewelke de apothekers-klinisch biologen wel in aanmerking kunnen komen om in de gegeven context diensthoofd te worden.

Het arrest van het Grondwettelijk Hof.

9.2. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 88/2010 van 8 juli 2010 de prejudiciële vraag, die de Raad van State had gesteld beantwoord in functie van de interpretatie die aan de in het geding zijnde bepaling wordt gegeven. Het Hof overweegt onder meer :

"B.4. De in het geding zijnde bepaling schrijft voor dat er in ieder ziekenhuis een geneesheer-diensthoofd dient te zijn voor ieder van de verschillende diensten van het medisch departement. Vermits die bepaling niet voorziet in een uitzondering, geldt dat voorschrift ook voor het laboratorium voor klinische biologie van een ziekenhuis.

B.5.1. De verwijzende rechter interpreteert de in het geding zijnde bepaling in die zin dat de functie van diensthoofd van een laboratorium voor klinische

biologie enkel kan worden waargenomen door een geneesheer-specialist in de klinische biologie, en dus niet door een apotheker-klinisch bioloog.

B.5.2. In die interpretatie roept die bepaling een verschil in behandeling in het leven tussen geneesheren-specialisten in de klinische biologie en apothekers-klinisch biologen. Ofschoon dat verschil in behandeling steunt op een objectief criterium, namelijk het diploma van de betrokken personen, dient te worden onderzocht of het ook redelijk is verantwoord.

B.6.1. Volgens artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen zijn 'de houders van het wettelijk diploma van apotheker (...) ertoe gemachtigd de analyses van klinische biologie te verrichten, welke de Koning bepaalt (...) en waarvan Hij (...) de uitvoeringsmodaliteiten vaststelt'. Volgens het koninklijk besluit van 5 november 1964 'tot vaststelling van de voorwaarden voor de machtiging van de apothekers die bevoegd zijn om verstrekkingen te verrichten, die tot de klinische biologie behoren', zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 8 augustus 1984 en bij koninklijk besluit van 22 oktober 2002, kan een houder van het wettelijk diploma van apotheker door de minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, worden gemachtigd om analyses van klinische biologie te verrichten, na het volgen van een opleiding tot apotheker-specialist in de klinische biologie, die aan de in dat besluit omschreven voorwaarden voldoet.

B.6.2. Daaruit blijkt dat de regelgever ervan is uitgegaan dat de apothekers die erkend zijn als specialisten in de klinische biologie, dezelfde kwalitatieve waarborgen bieden bij het verrichten van analyses van klinische biologie als de geneesheren-specialisten in de klinische biologie.

B.7.1. De in het geding zijnde bepaling vindt haar oorsprong in artikel 2bis, § 1, van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, zoals ingevoegd bij artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 407 van 18 april 1986 'tot wijziging en aanvulling van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen'.

B.7.2. Uit de artikelsgewijze bespreking opgenomen in het verslag aan de Koning dat aan dat koninklijk besluit voorafgaat blijkt dat de regelgever met die bepaling 'basisvereisten (...) (wou stellen) op het vlak van de medisch-organisatorische structuur en (...) basisvoorwaarden (...) (wou formuleren), inzake kwaliteitsbevordering van de medische activiteit in het ziekenhuis' (Belgisch Staatsblad, 6 mei 1986, p. 6480).

Ofschoon de regelgever, zoals reeds is vastgesteld in B.6.2, ervan is uitgegaan dat de erkende apothekers-klinische biologen op het vlak van de klinische biologie dezelfde kwalitatieve waarborgen bieden als de geneesheren-specialisten in de klinische biologie, bevat dat verslag aan de Koning geen verantwoording voor het feit dat de apothekers-klinisch biologen, in tegenstelling tot geneesheren-specialisten in de klinische biologie, niet in aanmerking komen om de functie van diensthoofd van een laboratorium in de klinische biologie uit te oefenen.

B.7.3. Volgens de Ministerraad heeft de wetgever nooit de bedoeling gehad om apothekers-klinisch biologen uit te sluiten van de functie van diensthoofd van een laboratorium in de klinische biologie van een ziekenhuis. Hij verwijst daarbij ook naar de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 10 december 2009, waarmee het in het geding zijnde verschil in behandeling

uitdrukkelijk werd weggewerkt, onder de motivering dat het 'altijd de bedoeling (is) geweest van de wetgever om de tandartsen, apothekers en klinisch biologen die werkzaam zijn in het ziekenhuis hetzelfde statuut als een ziekenhuisgeneesheer te geven alsook dezelfde mogelijkheden om deel te nemen aan de organisatie van het ziekenhuis' (Parl. St., Kamer, 2008-2009, DOC 52-2172/001, p. 3).

B.8. In die omstandigheden is het in het geding zijnde verschil in behandeling niet redelijk verantwoord.

B.9. Indien de in het geding zijnde bepaling wordt geïnterpreteerd in die zin dat de apothekers-klinisch biologen niet in aanmerking komen om diensthoofd te worden van een laboratorium voor klinische biologie in een ziekenhuis, dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.10. De in het geding zijnde bepaling kan echter ook zo worden geïnterpreteerd dat de apothekers-klinisch biologen wel in aanmerking komen om diensthoofd te worden van een laboratorium voor klinische biologie.

B.11.1. Artikel 9 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, bepaalt immers dat 'de bepalingen van de artikelen 13 tot 17 en van Titel IV die op de ziekenhuisgeneesheren van toepassing zijn, (...) mede van toepassing (zijn) op de in het ziekenhuis werkzame beoefenaars van de tandheelkunde bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, evenals op de in het ziekenhuis werkzame apothekers of licentiaten in de scheikundige wetenschappen die overeenkomstig artikel 5, § 2, van het vorengenoemde besluit gemachtigd zijn analyses van klinische biologie te verrichten'.

B.11.2. Die bepaling vindt haar oorsprong in artikel 1, § 5, van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, zoals ingevoegd bij artikel 3 van het voormelde koninklijk besluit nr. 407 van 18 april 1986.

In zijn advies over het ontwerp dat heeft geleid tot dat koninklijk besluit had de Raad van State het volgende opgemerkt :

'7.2. Luidens paragraaf 5 die aan hetzelfde artikel 1 wordt toegevoegd, zijn de bepalingen van artikel 2bis en van titel II van die wet die op de ziekenhuisgeneesheren van toepassing zijn, mede van toepassing op de in het ziekenhuis werkzame beoefenaars van de tandheelkunde bedoeld in artikel 3, § 1 (lees : artikel 3, eerste lid) van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, evenals op de in het ziekenhuis werkzame apothekers en licentiaten in de scheikundige wetenschappen die overeenkomstig artikel 5, § 2, van hetzelfde koninklijk besluit nr. 78 gemachtigd zijn analyses van klinische biologie te verrichten.

Daar de tekst algemeen is, geldt de gelijkstelling voor de toepassing van alle bepalingen van artikel 2bis en titel II. Mocht dat niet de bedoeling zijn, dan zouden de uitzonderingen uitdrukkelijk moeten worden vermeld.

Zoals de tekst nu luidt, betekent hij ook dat voor de apotheker die weliswaar in het ziekenhuis werkzaam is maar geen analyses van klinische biologie verricht, de gelijkstelling met geneesheren niet geldt' (Belgisch Staatsblad, 6 mei 1986, p. 6497).

In het verslag aan de Koning werd daarop als volgt gereageerd :

'De door artikel 2 van dit besluit ingevoerde definitie van ziekenhuisgeneesheer omvat enkel de geneesheer; de in het ziekenhuis

werkzame licentiaten in de tandheelkunde en de apothekers-klinisch biologen en licentiaten in scheikunde die gemachtigd zijn om analyses van klinische biologie te verrichten, stellen geneeskundige handelingen.

De Senaatscommissie was van oordeel dat de regels die met betrekking tot de ziekenhuisgeneesheren werden gesteld ook voor de hierboven vermelde practici moesten gelden. De Regering heeft zich aangesloten bij dit standpunt. Naar zijn inhoud is de tekst van de nieuwe § 5 identiek aan de tekst van een amendement aangenomen in de Senaat.

In antwoord op een vraag tot verduidelijking van de Raad van State (zie advies, punt 7.2.) wordt bevestigd dat voor de bedoelde beoefenaars de gelijkstelling voor de toepassing van de bepalingen van artikel 2bis en Titel II geldt voor alle bepalingen. De bedoelde beoefenaars kunnen dus bv. verkozen worden als lid van de Medische Raad' (Belgisch Staatsblad, 6 mei 1986, p. 6478).

B.11.3. Daaruit blijkt dat aan de in artikel 9 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, vervatte regel een ruime interpretatie werd gegeven, zodat de in het geding zijnde bepaling, in het licht van dat artikel 9, kan worden geïnterpreteerd in die zin dat de apothekers-klinisch biologen wel in aanmerking komen om diensthoofd te worden van een laboratorium voor klinische biologie.

B.12. In die interpretatie van de in het geding zijnde bepaling, dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord".

Het Hof zegt voor recht :

"- Aldus geïnterpreteerd dat de apothekers-klinisch biologen niet in aanmerking komen om diensthoofd te worden van een laboratorium voor klinische biologie in een ziekenhuis, schendt artikel 13 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- Aldus geïnterpreteerd dat de apothekers-klinisch biologen wel in aanmerking komen om diensthoofd te worden van een laboratorium voor klinische biologie in een ziekenhuis, schendt die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet".

Beoordeling

10. De thans bestreden bepaling van 30 april 1999 luidt als volgt:

"Behoudens afwijkingen vastgesteld in de bijzondere criteria, moet in alle medische diensten van het ziekenhuis de functie van geneesheer-diensthoofd waargenomen worden door een erkend geneesheer specialist. Er moet een functie voor intensieve zorg bestaan alsook de mogelijkheid om biopsies en autopsies te verrichten. Wat de andere specialiteiten betreft, moet de inrichting

ten minste een beroep kunnen doen op consultants die als geneesheer specialist zijn erkend".

Waar dit verschil in behandeling oorspronkelijk rechtstreeks voortvloeide uit artikel 13 van de ziekenhuiswet - althans in een eerste mogelijke interpretatie volgens het Grondwettelijk Hof- bevatten de artikelen 9 en 18, tweede lid, 2°, van de wet betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, gecoördineerd op 10 juli 2008 dergelijk onderscheid in elk geval niet meer nu zij expliciet toelaten dat apothekers of licentiaten in de scheikundige wetenschappen die overeenkomstig artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen gemachtigd zijn analyses van klinische biologie te verrichten, diensthoofd kunnen worden van een laboratorium voor klinische biologie.

Deze wetswijziging heeft echter niet tot gevolg dat ook het litigieuze onderscheid in het bestreden besluit met betrekking tot de erkenning als stagedienst niet langer zou bestaan.

De gelijkstelling met een ziekenhuisgeneesheer vermeld in artikel 9 van de wet betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, gecoördineerd op 10 juli 2008 geldt immers slechts voor de bepalingen van de artikelen 18 tot 22, met uitzondering van artikel 18, tweede lid, 1°, en van Titel IV van de wet betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, gecoördineerd op 10 juli 2008, zoals gewijzigd bij wet van 10 december 2009. Zij geldt dus niet voor wat betreft het bestreden ministerieel besluit.

Ook het vroegere artikel 9 van de ziekenhuiswet gold, ongeacht de interpretatie die aan deze bepaling dient te worden gegeven, niet voor artikel 6.4. van het ministerieel besluit van 30 april 1999.

Het begrip "geneesheer" in artikel 6.4. van het ministerieel besluit van 30 april 1999 kon en kan ook in het licht van de huidige wetgeving niet

gelezen worden als apotheker-klinisch bioloog voor wat betreft de laboratoria voor klinische biologie, aangezien voormelde "gelijkstelling" niet geldt voor dit ministerieel besluit en de vroegere uitzonderingsbepaling in het ministerieel besluit voor wat betreft de laboratoria voor klinische biologie uitdrukkelijk werd geschrapt.

Deze bepaling houdt een verschil in behandeling in tussen geneesheren-specialisten in de klinische biologie en apothekers-klinisch biologen. Deze tweede categorie van personen kan immers niet als geneesheer-diensthof van een laboratorium voor klinische biologie worden aangeduid ingeval men een erkenning wenst als stagedienst. Ook het ministerieel besluit van 15 september 1979 tot vaststelling van de bijzondere criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeesters en stagediensten voor de specialiteit van klinische biologie bevat geen afwijkingen in dit verband.

Uit het arrest nr. 88/2010 van het Grondwettelijk Hof volgt dat dit verschil in behandeling niet redelijk verantwoord is. Het bestreden besluit schendt dan ook de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en moet formeel uit het rechtsverkeer worden verwijderd. Het eerste onderdeel van het eerste middel is in de besproken mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het ministerieel besluit van 19 augustus 2008 tot wijziging van het ministerieel besluit van 30 april 1999 tot vaststelling van de algemene criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeesters en stagediensten.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1750 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven april tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin