

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.972 van 7 januari 2014
in de zaak A. 208.820/VII-38.818.**

In zake : de VZW UNIVERSITAIR ZIEKENHUIS ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele en tevens door
advocaat Geert Van Grieken
kantoor houdend te 2970 's Gravenwezel
Wijnegemsteenweg 83-85
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN
INVALIDITEITSVERZEKERING (RIZIV)

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 mei 2013, strekt tot de cassatie van de beslissing van de Nederlandstalige Kamer van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle (hierna : DGEC) van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (hierna : RIZIV) van 8 april 2013, waarbij het beroep van de VZW Universitair Ziekenhuis Antwerpen tegen de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 21 november 2011, ontvankelijk doch niet gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 27 mei 2013 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 december 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Casteele, die verschijnt voor de verzoekende partij, en attaché-jurist Inge Meyers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten 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. De verzoekende partij wordt ten laste gelegd in de periode van 2 januari 2006 tot 28 februari 2007 ten onrechte tegemoetkomingen te hebben aangerekend voor hemodialyse in een centrum voor chronische hemodialyse bij verzekerden die behandeld werden voor acute nierinsufficiëntie of met peritoneale

dialyse.

4. De Kamer van eerste aanleg verklaart op 21 november 2011 de vordering tot terugbetaling van de DGEC ten bedrage van 107.964,88 euro ontvankelijk en gegrond. De vordering tot het opleggen van een administratieve geldboete wordt wegens verjaring onontvankelijk verklaard.

5. De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing beroep aan. Op 8 april 2013 wordt dit beroep niet gegrond verklaard en wordt de beslissing van 21 november 2011 van de Kamer van eerste aanleg bevestigd.

Deze beslissing rust op volgende redengeving :

"4. Beoordeling

De Kamer van beroep beantwoordt enkel de effectief door de appellante opgeworpen grieven. De stijlformule waarbij de appelante aanhaalt dat zij 'volgende grieven opwerpt, zonder evenwel te verzaken aan de middelen zoals opgeworpen voor de eerste rechter en dewelke zij tijdens komende beroepsprocedure nog zal opwerpen' heeft tot gevolg dat de Kamer van beroep enkel moet de grieven behandelen die de appellante effectief opwerpt tijdens de procedure hoger beroep.

Er wordt eerst ingegaan op de grieven m.b.t. de bevoegdheid, de ontvankelijkheid vooraleer de argumentatie m.b.t. de prejudiciële vraag en de zaak ten gronde nader te onderzoeken.

(...)

Nopens de ontvankelijkheid van de initiële vordering:

Er werd geen (incidenteel) beroep aangetekend tegen de afwijzing van de vordering tot betaling van een administratieve geldboete wegens ingetreden verjaring zodat dit aspect niet meer dient of kan behandeld in graad van hoger beroep.

De appellante is degene die de door de geïntimeerde teruggevorderde bedragen heeft ontvangen. Het betreft dezelfde instelling of verpleeginrichting. Dienaangaande bestaat niet de minste twijfel zoals ook reeds aangehaald door de Kamer van eerste aanleg.

De materiële vergissing door de appellante geen vzw te benoemen doet niets af van het feit dat hier wel degelijk de correcte verpleeginstelling in het geding werd betrokken.

Dit heeft geen schadelijke gevolgen voor de appellante. Zij kan evenmin enige belangenschade bewijzen.

De appellante heeft de correspondentie van de geïntimeerde beantwoord en op geen enkele manier haar juridische vorm vermeld. De brieven van 29 februari en 2 juni 2008 vermelden bijvoorbeeld niet dat het UZA een VZW is

(...). Zij is dan ook verantwoordelijk voor het feit dat de geïntimeerde zich naar haar gericht heeft zonder vermelding van deze vennootschapsvorm. Alle brieven werden beantwoord en geen enkele kwam terug met vermelding van een verkeerde identiteit. Ook de Directeur en Gedelegeerd Bestuurder meldde deze onjuistheid niet in zijn reacties (...) op de processen-verbaal van vaststelling die aangetekend aan de verpleeginstelling werden gestuurd.

De appellante, die herhaaldelijk aangeschreven werd, ligt dus zelf aan de oorzaak van het niet vermelden van de vennootschapsvorm zodat zij de geïntimeerde niet met kans op succes kan aanwrijven dat zij deze niet heeft vermeld in haar gedinginleidend verzoekschrift.

De door de appellante ingeroepen onontvankelijkheid van de vordering wordt dan ook niet weerhouden.

Wat de foutieve rechtsgrond betreft wordt vastgesteld dat de juridische basis waarop de vordering van de geïntimeerde gestoeld werd wel werd aangehaald naast de feiten. De inbreuk die de appellante ten laste werd gelegd werd en wordt herhaaldelijk lopende de procedure uiteengezet (zie bijvoorbeeld synthesenota, feitenrelaas voor de Kamer van eerste aanleg, verzoekschrift waaraan de synthesenota werd gehecht, ...). De rechtsgrond wordt door de rechter bepaald wanneer hij de miskennen van de wettelijke en reglementaire bepalingen vaststelt.

Het gedinginleidend verzoekschrift is zeker duidelijk genoeg opdat de huidige appellante kon bevroeden welke feiten en op welke wettelijke of juridische basis deze feiten haar ten laste werden gelegd. Zij had meer dan gelegenheid genoeg om haar verdediging hierop te voeren en deed dit ook uitvoerig.

De geïntimeerde heeft in haar verzoekschrift terecht vermeld dat zij optrad binnen het kader van artikel 139, 2^{de} lid, 6^o omdat deze wet alsdan van toepassing was sinds 15 mei 2007.

Uiteraard moet de geïntimeerde de vigerende wet toepassen.

Het is de thans geldende procedure en niet deze uit het verleden, en die intussen werd opgegeven, die moet gehanteerd worden. Het proces-verbaal dateert immers van 28 januari 2008 en werd verstuurd op 31 januari 2008, nadien werd de zaak schriftelijk afgehandeld (de brieven van de appellante dateren van 9 februari, 8 april en 26 juni 2008. Uiteraard kon in 2008, nadat het hoger vermeld proces-verbaal was opgemaakt en verzonden aan de appellante, de afgeschafte procedure niet meer toegepast. Niet alleen de nieuwe procedure maar ook artikel 142, § 1, 2^o Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 dient toegepast door de geïntimeerde teneinde de terugbetaling van de waarde van de verstrekkingen, die ten onrechte aan de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging werden ten laste gelegd, te bekomen.

Het afleveren van documenten voor prestaties die niet aan de voorwaarden voorzien in de wet en uitvoeringsbesluiten en het aanrekenen van niet conforme prestaties was vroeger ook verboden en gaf alsdan eveneens aanleiding tot terugbetaling. De appellante heeft, volgens de geldende wetgeving, ten onrechte een groot aantal (1036) pseudocodes 761283 geattesteerd en aangerekend op dezelfde dag en bij dezelfde patiënt samen met 1036 verstrekkingen voor acute nierinsufficiëntie (470466 of 470503).

De appellante heeft de mogelijkheid gehad om haar verweermiddelen voor te dragen en heeft dit ook gedaan nadat zij hiervoor werd uitgenodigd. De van toepassing zijnde procedure werd gevolgd. Het onderzoek werd schriftelijk gevoerd. Voorhouden dat de zaak aanhangig werd gemaakt zonder verder onderzoek strookt niet met de werkelijkheid. Alle van toepassing zijnde waarborgen werden gerespecteerd.

Ook de teksten waarop de vordering is gesteund zijn voldoende duidelijk en werden nog geëxpliciteerd door een Omzendbrief. De Kamer van beroep verwijst naar de bepalingen van het K.B. van 23 juni 2003, hoofdstuk 1, waar uit moet afgeleid worden dat de wetgever vanaf 1 juli 2003 een tegemoetkoming voorzag voor de chronische hemodialyse en niet voor de acute hemodialyse (zie artikel 1, § 2 en artikel 2 § 1). De nomenclatuur, als onderdeel van de ZIV-wetgeving dat de openbare orde raakt, dient bovendien strikt geïnterpreteerd, voor zover hier een interpretatie nodig was.

De meeste verpleeginstellingen pasten de wet nauwkeurig toe. Voor hen was de wetgeving wel duidelijk. Een klein aantal, zoals de appellante, halen aan dat de teksten niet voldoende duidelijk zijn en werpen ten onrechte op dat bijvoorbeeld het verschil tussen een acute en chronische hemodialyse niet wordt gedefinieerd. Er wordt niet aanvaard dat een Universitair Ziekenhuis het verschil niet kent tussen deze 2 vormen van hemodialyse zeggend omdat deze begrippen niet worden gedefinieerd. Uiteraard moet de reglementering uniform worden toegepast zodat de verpleeginstellingen op gelijke voet worden behandeld en 'met gelijke wapens kunnen strijden'. De Kamer van beroep betreurt dat de appellante dit niet inziet of wil aanvaarden voor het verleden, terwijl zij anderzijds op dit punt haar standpunt heeft herzien voor de toekomst.

De terugvordering van een niet-verschuldigde betaling -en dat is de discussie die de partijen thans nog onledig houdt- is geen strafsanctie maar betreft de terugbetaling van een onverschuldigde betaling. Thans gaat het niet meer over de sanctionering van de appellante maar louter en alleen nog over de vordering van de geïntimeerde strekkende tot de terugbetaling van hetgeen de appellante ten onrechte heeft aangerekend en ontvangen van het RIZIV. Aangezien het strafrechtelijk aspect, nl. het opleggen van een sanctie onder de vorm van een administratieve geldboete, niet meer aan de orde is, kan de appellante zich niet beroepen op de door haar ingeroepen 'obscuri libelli', wegens gebrek aan belang. In de huidige context is het van minder belang meer te weten welke bepalingen de appellante werden ten laste gelegd, hoewel deze werd aangeduid. Het gaat er om te weten of de appellante de nomenclatuur heeft nageleefd. Wanneer blijkt, zoals hierna overwogen, dat dit niet het geval is, moet zij de ten onrechte aangerekende en ontvangen sommen terugbetalen.

Nopens de verjaring:

De vordering tot terugvordering is niet verjaard daar de termijn voorzien in de wet nog niet was verstreken.

De éénjarige verjaringstermijn is voorzien voor de verhouding tussen de verzekeringsinstellingen en hun verzekerden, zodat deze hier niet kan toegepast worden.

De appellante wist bovendien, minstens moest weten, gelet op de wetgeving en de omzendbrief, dat zij geen recht had op het door haar aangerekend forfait.

Artikel 112, § 1 van de Wet van 13 december 2006 bepaalt o.a. dat de verjaring geregeld wordt volgens de bepalingen van de artikelen 73 en 141, §§ 2, 3, 5, 6 en 7, eerste tot 5^{de} lid, zoals die van kracht waren tot die datum. De regelgeving is derhalve duidelijk wat betreft de toepasselijke wetgeving. De regels van formeel recht zijn immers onmiddellijk van toepassing (artikel 112, § 2 van de Wet van 13 december 2006 samen gelezen met de organieke artikels). Het procedurereglement werd voorgelegd aan de Raad van State dat advies heeft verleend, waarna de Koning het heeft getekend en het werd gepubliceerd.

Artikel 174, al. 1, 1^o t/m 5^o van de Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994 kan niet toegepast worden. Uiteraard gaat het hier niet om de verhouding verzekeringsinstelling en haar verzekerde, zoals hoger reeds overwogen. De feiten kunnen vallen onder al. 1, 6^o en werden voorgelegd aan de kamer van eerste aanleg en aan de kamer van beroep (zie artikel 174, al. 4). In dit geval is de wettelijke verjaringstermijn van toepassing en die was evenmin bereikt.

Nopens de prejudiciële vraag:

De appellante handhaaft haar vordering om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. De geïntimeerde werpt terecht op dat wanneer deze Kamer niet bevoegd is, hij ook geen dergelijke vraag kan stellen.

De Kamer van beroep acht dit niet wenselijk of noodzakelijk. Bepaalde vragen die de appellante thans aanhaalt werden immers reeds gesteld (artikel 26, § 2, tweede lid, 2^o en 28 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof; de arresten 133/2001; 26/2002; 98/2002; 23/2003; 31/2003) en voor het overige kan de zaak tussen de partijen worden behandeld zonder de prejudiciële vraag te stellen daar deze niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen.

Het gaat thans enkel nog over politieke rechten in de zin van artikel 145 Grondwettelijk Wetboek en niet om een sanctie in de zin van de artikelen 12, 13 en 14 van de Grondwet. Van enige strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM en 14 IVBPR is er thans hoe dan ook geen sprake meer. Voordien was dit evenmin het geval naar mening van deze Kamer gezien de terugvordering geen strafrechtelijk karakter heeft (-er wordt hier geen vrijheidsberovende straf en zelfs geen boete opgelegd of gevorderd-) en volledig los staat van eventuele of mogelijke strafsancties.

De Kamer van beroep stelt vast dat de geldende procedure werd gevolgd.

De vordering van de appellante tot het stellen van de door haar geformuleerde vraag wordt om die redenen verworpen.

Nopens de grond van de zaak:

Het onderzoek naar de feiten betrof de periode van 1 januari 2006 tot 28 februari 2007. Het proces-verbaal van vaststelling dateert van 28 januari 2008 en werd aangetekend verstuurd aan de geïntimeerde op 31 januari 2008.

De betichting en inbreuk is zeer eenvoudig: door het ziekenhuis werden verstrekkingen in rekening gebracht ten laste van de ziekte- en invaliditeitsverzekering zonder dat werd voldaan aan de voorwaarden bepaald in de wet, zijn uitvoeringsbesluiten of de krachtens de wet afgesloten overeenkomsten en akkoorden.

Het proces-verbaal van vaststelling is bewijskrachtig, behoudens

tegenbewijs. Dit tegenbewijs wordt niet geleverd.

De feiten zijn trouwens ook relatief eenvoudig. De appellante mocht de aangerekende forfaits niet in rekening brengen. Zij gaf dit onmiddellijk toe voor wat betreft de forfaits chronische hemodialyse van peritoneale dialyse en betaalde het bedrag van € 1.447,46 vrijwillig terug. Niettegenstaande de appellante heel goed wist, minstens diende te weten, dat deze forfaits onterecht werden aangerekend, deed zij dit toch.

Wat betreft de andere ten onrechte aangerekende forfaits past zij vanaf januari 2008 de regelgeving toe, maar zij wenst echter niet de forfaits die dateren van voor deze periode terug te betalen. Uiteraard gaat dit niet daar de wetgeving dezelfde is gebleven. Het is niet omdat de appellante er een afwijkende interpretatie op nahield (zogezegd omwille van de niet éénduidige geciteerde bepalingen, waardoor zij een voor haar gunstiger vergoedingsstelsel kon bekomen), dat zij 'voor het verleden' de ten onrechte aangerekende prestaties niet moet terugbetalen. Het kan toch niet dat een verpleeginstelling onder eenzelfde wettelijk 'regime' er 2 verschillende systemen op nahoudt en hiervoor als reden voorwendt dat zij het niet wist of er een andere interpretatie van de wetgeving op nahield.

Het feit dat zij zich schikt naar de wettelijke bepalingen vanaf januari 2008 toont op zich reeds aan dat de appellante op een onterechte wijze de forfaits aanrekende voor de periode die hieraan voorafgaat.

De Kamer van beroep verwijst naar de duidelijke regelgeving zoals deze hiervoor werd opgenomen en naar de omzendbrief aan de ziekenhuizen 2003/6 van 7 juli 2003, alsook naar de Nationale overeenkomst tussen de verpleeginstellingen en de verzekeringsinstellingen (ZH/2005 en 2006) en naar hetgeen supra reeds werd overwogen onder het hoofdstuk 'Nopens de ontvankelijkheid van de initiële vordering'. Er werd in de wetteksten enkel een forfait voorzien voor de chronische hemodialyse, niet voor de acute.

De appellante kan derhalve niet gevolgd worden wanneer zij voorhoudt dat de regelgeving haar pas duidelijk werd vanaf het proces-verbaal van vaststelling van 28 januari 2008.

Het gaat hier niet om de interpretatie van de regelgeving door de appellante maar om de toepassing van de tekst die duidelijk is en niet voor interpretatie vatbaar. De appellante heeft kosten aangerekend die zij niet mocht en niet kon aanrekenen ten bedrage van € 107.964,88, naast deze voor de peritoneale dialyse die intussen werden terugbetaald. De bepalingen van de nomenclatuur zijn van openbare orde en moeten dus strikt toegepast worden, ook door de appellante.

De Kamer van beroep stelt vast aan de hand van de stukken van het dossier dat de tegemoetkoming voor hemodialyse in een centrum voor chronische hemodialyse (codenummers 761272-761283) ten onrechte werd aangerekend bij verzekerden, die behandeld werden voor acute nierinsufficiëntie of met peritoneale dialyse.

De appellante kan zich niet steunen op het feit dat haar prestaties niet werden gecontroleerd en dus werden uitbetaald. Van zodra er vastgesteld werd dat er teveel werd aangerekend werd een onderzoek opgestart. Er werd dus geen 'gedoogbeleid' toegepast. De appellante kan zich niet baseren op een praktijk die de wetgeving niet respecteert ('contra legem'), zelfs wanneer dit niet

onmiddellijk werd opgemerkt door het RIZIV of de verzekeringsinstellingen (cfr. Raad van State, arrest nr. 207.751 van 30 september 2010, raadpleegbaar op website Raad van State).

Het spreekt vanzelf dat de niet conforme prestaties integraal dienen terugbetaald daar zij niet verschuldigd waren. Dit wordt uitdrukkelijk voorzien in de Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

De Kamer van beroep neemt ook kennis van het akkoord van de appellante om de ten onrechte gefactureerde bedragen van na januari 2008 vrijwillig terug te betalen. Dit akkoord werd echter niet uitgevoerd door de appellante hoewel elke overeenkomst strekt tot wet tussen de partijen. In de procedure haalt zij aan dat er werd terugbetaald, hetgeen de geïntimeerde ontkent. Er worden geen bewijzen van deze betalingen voorgebracht zodat de Kamer van beroep dient aan te nemen dat de appellante niet aantoonbaar hetgeen zij voorhoudt. De appellante moet haar overeenkomsten bovendien te goeder trouw uitvoeren, hetgeen zij duidelijk nalaat en dan toch bedenkingen doet rijzen nopen haar houding in dit dossier. Zij kan niet eenzijdig op haar akkoord terugkomen.

De terugbetaling van niet-verschuldigde prestaties wegens niet conformiteit maakt geen strafsancie uit. Artikel 6 EVRM wordt derhalve ten onrechte ingeroepen door de appellante.

De Kamer van beroep beaamt de terechte overwegingen van de Kamer van eerste aanleg en maakt die tot de zijne.

Het hoger beroep dient als ongegrond afgewezen".

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

6. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 23 juni 2003 tot uitvoering van artikel 71bis, §§ 1 en 2, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : koninklijk besluit van 23 juni 2003), de artikelen 2, 71bis, §§ 1 en 2, en 144 van de voormelde wet van 14 juli 1994 (hierna : ZIV-wet), de artikelen 10, 11, 23, 105, 108, 159, 160, 161 en 190 van de Grondwet, de artikelen 4, 6 en 7 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerking treden van wetten en verordeningen, en van de artikelen 3 en 84 van de wetten op de Raad van State,

gecoördineerd op 12 januari 1973.

Samengevat houdt het middel in dat de bestreden beslissing artikel 71bis van de ZIV-wet schendt, door met de verwijzing naar de "wetgever" en de "wettelijke bepalingen" te oordelen dat die bepaling enkel in een tegemoetkoming voorziet voor de "chronische hemodialyse", en niet voor de "acute hemodialyse". De verzoekende partij acht hierdoor tevens artikel 23 van de Grondwet geschonden, dat het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand instelt en waarborgt. Volgens de verzoekende partij sluit de term "hemodialyse, verricht in een door de bevoegde overheid erkend centrum voor chronische hemodialyse", van voormeld artikel 71bis, de "acute hemodialyse" immers niet uit en kan die term niet dienen als grondslag voor de vervolging door de DGEC. De parlementaire werken bevatten volgens de verzoekende partij overigens ook geen enkele aanwijzing in de zin van een eventuele beperking van de term "hemodialyse" tot "chronische dialyses".

Zij stelt tevens dat artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 23 juni 2003, dat in welbepaalde gevallen van cumul van het bedrag van de verpleegdag of de opname met de "tegemoetkomingen" deze laatste beperkt tot 50 %, niet geldt voor alle rechthebbenden die een "hemodialyse ondergaan". Dit vormt volgens haar een schending van de artikelen 2, 71bis en 144 van de ZIV-wet, en van de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 23 juni 2003, doordat wordt geoordeeld dat "de wetgever vanaf 1 juli 2003 een tegemoetkoming voorzag voor de chronische hemodialyse en niet voor de acute hemodialyse".

Voorts bekritiseert de verzoekende partij de stelling van de Kamer van beroep als zou de term "hemodialyse", bepaald in artikel 1, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 23 juni 2003, op te vatten zijn als een "chronische dialyse", aangezien de omzendbrief waaruit de Kamer van beroep dit afleidt niet gepubliceerd is en het ontwerp ervan niet werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Dit parallellisme der vormen moest

volgens haar nochtans nageleefd worden daar deze omzendbrief het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 23 juni 2003 wijzigt, door enkel voor "chronische dialyses" een tegemoetkoming voor te schrijven, en niet voor "acute hemodialyses". De verzoekende partij leidt hieruit ook een schending af van de artikelen 105, 108 en 190 van de Grondwet, de artikelen 4, 6 en 7 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen en de artikelen 3 en 84 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Ten slotte schendt steeds volgens de verzoekende partij de Kamer van beroep de artikelen 159 en 161 van de Grondwet en artikel 144 van de ZIV-wet door toepassing te verlenen aan deze omzendbrief, waar zij die moest weigeren omdat dit "pseudo"reglement het toepassingsgebied van de tegemoetkomingen, bepaald in artikel 71bis van de ZIV-wet en het koninklijk besluit van 23 juni 2003, op onwettelijke wijze beperkt.

7. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij nog toe dat twee beslissingen van de Kamer van eerste aanleg van 6 juni 2013 inzake de DGEC tegen respectievelijk Centre Hospitalier Universitaire du Sart-Tilman en Asbl Cliniques Universitaires Saint-Luc op duidelijke wijze de RIZIV-eis afwijzen, waarmee de grieven over de niet-toepassing van pseudo-wetgeving worden bevestigd. Zij stelt tevens in essentie dat de Raad van State niet de feiten beoordeelt door de schending van het koninklijk besluit van 23 juni 2003 te onderzoeken, en dat de verwerende partij een verkeerd uitgangspunt hanteert door te stellen dat hetgeen in de omzendbrief wordt bepaald, ook wordt bepaald in het koninklijk besluit van 23 juni 2003.

Beoordeling

8. In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat de Kamer van beroep ten onrechte een inbreuk op de ZIV-reglementering heeft vastgesteld, wordt het middel niet in aanmerking genomen. De Kamer van beroep oordeelt immers in laatste aanleg en onaantastbaar of de ten laste gelegde inbreuken

bewezen zijn. De administratieve cassatierechter is enkel bevoegd om de rechtmatigheid van de hem voorgelegde beslissing van de feitenrechter na te gaan. Luidens artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State treedt de afdeling bestuursrechtspraak wanneer ze uitspraak doet over cassatieberoepen "daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf".

9. Het ontbreken van een tegemoetkoming voor acute hemodialyse wordt door de Kamer van beroep niet afgeleid uit artikel 71bis van de ZIV-wet, maar enkel uit het koninklijk besluit van 23 juni 2003 tot uitvoering van artikel 71bis, §§ 1 en 2 van de ZIV-wet. De uiteenzetting van de verzoekende partij laat de Raad van State, als administratieve cassatierechter, niet toe in te zien hoe de aangevoerde onduidelijkheid in verband met de tegemoetkomingen aan zorgverleners verband zou houden met artikel 23 van de Grondwet.

10. Artikel 71bis, § 2, van de ZIV-wet machtigt de Koning wel om te voorzien in een tegemoetkoming in de kosten voor acute hemodialyses, verricht in erkende centra voor chronische hemodialyse, maar legt daartoe geen verplichting op. In § 2 van artikel 1, van het koninklijk besluit van 23 juni 2003 wordt gepreciseerd dat het gaat om een "rechthebbende die een chronische hemodialyse ondergaat" en om een "tegemoetkoming voor deze chronische hemodialyse". Daaruit volgt dat de regelgever de toepassingsfeer van de tegemoetkoming wenste te beperken tot chronische hemodialyses, met uitsluiting van acute hemodialyses.

De Kamer van beroep heeft dan ook uit de bepalingen van hoofdstuk 1 van dit koninklijk besluit terecht afgeleid dat de regelgever "vanaf 1 juli 2003 in een tegemoetkoming voorzag voor de chronische hemodialyse en niet voor de acute hemodialyse".

Uit eventueel andersluidende beslissingen in andere zaken behandeld door dezelfde bodemrechter kan op zichzelf geen rechtsregel worden afgeleid die een voorziening tot cassatie kan ondersteunen.

11. De omzendbrief aan de ziekenhuizen 2003/6 van 7 juli 2003 geeft enkel weer wat reeds uit hoofdstuk 1 van het koninklijk besluit van 23 juni 2003 kan worden afgeleid. Door deze omzendbrief worden geen nieuwe voorwaarden of regels aan dit koninklijk besluit toegevoegd, en wordt evenmin het toepassingsgebied ervan beperkt. De grieven die de verzoekende partij in verband met deze omzendbrief laat gelden zijn niet relevant en worden dan ook niet aangenomen.

Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

12. Het middel steunt op de schending van de artikelen 10, 11, 12, 14, 16, 77, 144, 145, 160 en 161 van de Grondwet, de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM), de artikelen 14 en 15 van het internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna : BUPO), artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het EVRM, de artikelen 73bis, 139 en 142 van de ZIV-wet, en de "beginselen van legaliteit, rechtszekerheid en redelijke termijn".

De verzoekende partij betoogt dat de strafrechtelijke kwalificatie van de procedure wordt bepaald door de maximale straf en dat zij vervalt, noch doordat geen maximumstraf wordt gevorderd, noch doordat in beroep wordt afgezien van een geldboete. Zij leidt hieruit af dat de Kamer van beroep de artikelen 6 en 7 van het EVRM, 14 en 15 van het BUPO en 12 en 14 van de Grondwet schendt, door te oordelen dat, samengevat,

1. de strafrechtelijke kwalificatie niet meer aan de orde is omdat, nadat de Kamer van eerste aanleg de verjaring van de geldboete had vastgesteld, de vervolgende partij hiertegen geen beroep heeft ingesteld;

2. de strafrechtelijke kwalificatie reeds van in het begin niet aan de orde zou zijn geweest, alhoewel de geldboete tot 150 % van de terugbetaling kon oplopen en te dezen 21.882 euro bedroeg;
3. de vordering tot terugbetaling geen strafvervolgning in de zin van artikel 6 van het EVRM (meer) is;
4. elke uitbetaling van een tegemoetkoming die berust op een zogenoemde "niet-restrictieve" lezing van de "nomenclatuur" kan en zelfs moet aanleiding geven tot een terugbetaling, uitgevoerd met de vordering bepaald in artikel 142, § 1, van de ZIV-wet.

Doordat pas op 8 april 2013, dit is pas zes jaar na de uitbetaling van de tegemoetkomingen aan de verzoekende partij in april 2007, uitspraak werd gedaan, zijn volgens de verzoekende partij eveneens artikel 6 van het EVRM en artikel 14 van het BUPO geschonden.

Ten slotte stelt de verzoekende partij dat de terugbetaling van "een -al dan niet (on)verschuldigde- ontvangen betaling" het eigendomsrecht betreft. Aangezien de wetgever in beginsel zelf de beperkingen aan grondrechten moet bepalen en hij daarin enkel kan voorzien mits machtiging door de wetgever, schendt de Kamer van beroep, steeds volgens de verzoekende partij, artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM door te oordelen dat "de wetgever vanaf 1 juli 2003 een tegemoetkoming voorzag voor de chronische hemodialyse en niet voor de acute hemodialyse". Zij wijst daarbij op de overweging dat "de Kamer van Beroep verwijst naar de duidelijke regelgeving zoals deze hiervoor werd opgenomen en naar de omzendbrief aan de ziekenhuizen 2003/6".

13. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat de Raad van State niet in de beoordeling van de feiten treedt wanneer hij de juridische vraag onderzoekt of de tegemoetkoming voor "acute hemodialyse" wel kan worden uitgesloten. Zij verwijst opnieuw naar de bij het eerste middel vermelde beslissingen van de Kamer van eerste aanleg van 6 juni

2013. Ten slotte voegt zij toe dat de schending van de redelijketermijneis in globo dient beoordeeld te worden en voor het eerst bij de Raad van State kan worden opgeworpen wanneer de termijn van uitspraak voor de Kamer van beroep moet worden onderzocht en beoordeeld.

Beoordeling

14. De veroordeling tot terugbetaling van de waarde van de verstrekkingen vindt wettelijke grondslag in het toenmalige artikel 141, § 5, laatste lid, van de gecoördineerde ZIV-wet. Volgens deze wetsbepaling moet de zorgverlener de waarde van de betrokken verstrekkingen terugbetalen wanneer hij aan de verzekering voor geneeskundige verzorging niet uitgevoerde verstrekkingen heeft aangerekend en/of wanneer de aangerekende verstrekkingen niet overeenstemmen met de ZIV-wet of haar uitvoeringsbesluiten.

15. Die terugbetaling is geen straf, maar een herstelmaatregel. De rechtswaarborgen die gelden voor strafvervolgingen in de zin van de artikelen 6 van het EVRM en 14 van het BUPO zijn bijgevolg te dezen voor de Kamer van beroep niet van toepassing.

Het middel afgeleid uit de niet-naleving van de redelijketermijneis, is, zoals het te dezen naar voren wordt gebracht, niet ontvankelijk omdat het onderzoek ervan de cassatierechter zou verplichten feitelijke gegevens van de zaak na te gaan, waarvoor hij niet bevoegd is.

16. Die terugvordering kan niet worden gelijkgesteld met een onteigening als bedoeld door artikel 16 van de Grondwet.

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM verhindert niet dat de overheid terugvordert wat zij onverschuldigd betaald heeft. De verzoekende partij toont dan ook niet aan dat deze terugvordering het eigendomsrecht, zoals beschermd door deze verdragsbepaling, zou schenden.

Het tweede middel is niet gegrond.

Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

17. In het derde middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 10, 11, 12 tot 14, 16, 23, 77, 145 en 161 van de Grondwet, artikel 112 van de wet van 13 december 2006 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid, de artikelen 245 tot 261 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I), de artikelen 73bis, 142 en 174 van de ZIV-wet, artikel 141, §§ 5-7 van de ZIV-wet, zoals het van toepassing was op het tijdstip bepaald door artikel 112 van de voormelde wet van 13 december 2006, het koninklijk besluit van 11 mei 2007 waarbij de datum wordt vastgesteld van inwerkingtreding van de artikelen 89 tot 112 van de voormelde wet van 13 december 2006, de artikelen 2 en 3 van de wet van 21 december 2006 houdende oprichting van Kamers van eerste aanleg en Kamers van beroep bij de DGEC van het RIZIV, artikel 159 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II), artikel 4 van het koninklijk besluit van 9 mei 2008 tot bepaling van de werkingsregels en het Procedurereglement van de Kamers van eerste aanleg en van de Kamers van beroep bij de DGEC van het RIZIV (hierna : koninklijk besluit van 9 mei 2008), de artikelen 6 en 7 van het EVRM, de artikelen 14 en 15 van het BUPO, en artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het EVRM.

Samengevat betoogt de verzoekende partij dat de Kamer van beroep al de "strafbepalingen", opgenomen in de artikelen 6 en 7 van het EVRM, 14 en 15 van het BUPO en 12 tot 14 van de Grondwet, schendt door de betwisting te herleiden tot een gewoon geschil over politieke rechten. De strafrechtelijke kwalificatie blijft volgens de verzoekende partij wel degelijk overeind ook wanneer, nadat de Kamer in eerste aanleg de verjaring van de geldboete heeft vastgesteld, de vervolgende partij hiertegen geen beroep heeft ingesteld.

De bestreden beslissing schendt volgens haar bovendien de artikelen 10, 11, 12, 14, 16, 23, 77, 145 en 161 van de Grondwet, doordat de "gevolgde procedure" die tot deze beslissing heeft geleid, in strijd met deze bepalingen niet werd vastgelegd in een formele wet, maar enkel in een koninklijk besluit. Zij wijst wat dit betreft op het voorschrift van artikel 145, § 6, van de ZIV-wet, zoals hersteld door de wet van 21 december 2006 :

"§ 6. De Koning bepaalt de werkingsregels en maakt het Procedurereglement van de Kamers van eerste aanleg en van de Kamers van beroep op".

Aangezien het beantwoorden van de vraag over de overeenstemming van de formele wet met de bepalingen van de Grondwet in beginsel het Grondwettelijk Hof toekomt, vraagt de verzoekende partij volgende prejudiciële vraag aan dit Hof te stellen :

"Schendt artikel 145, § 6 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, zoals hersteld door artikel 3 van de wet van 21 december 2006 houdende oprichting van Kamers van eerste aanleg en Kamers van beroep bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het RIZIV, niet de artikelen 10, 11, 12, 13, 14, 16 en 23 van de Grondwet, afzonderlijk beschouwd en in samenhang genomen met de artikelen 77, 144, 145 en 161 van de Grondwet, evenals met de artikelen 6 en 7 EVRM en de artikelen 14 en 15 IVBPR, door de Koning aan te wijzen om de werkingsregels te bepalen en het Procedurereglement van de Kamers van eerste aanleg en van de Kamers van beroep op te maken ?".

Volgens de verzoekende partij staat het vast dat het verzoekschrift van de vervolgende partij niet beantwoordt aan artikel 4 van het Procedurereglement, maar oordeelt de Kamer van beroep dat de naleving ervan niet meer hoeft.

De Kamer van beroep schendt, steeds volgens de verzoekende partij, artikel 4 van het koninklijk besluit van 9 mei 2008 en artikel 6 van het EVRM door te beslissen dat de verzoekende partij zich niet meer kan beroepen op de sanctie van onontvankelijkheid wanneer de vervolgende partij in graad van beroep niet meer het opleggen van een geldboete vordert.

De Kamer van beroep schendt artikel 112 van de wet van 13 december 2006 en artikel 261 van de wet van 27 december 2006 door de vordering ontvankelijk en ongegrond te verklaren met de overweging dat het RIZIV in zijn verzoekschrift terecht heeft vermeld dat het optrad binnen het kader van artikel 139, tweede lid, 6°, omdat deze wet alsdan van toepassing was sinds 15 mei 2007.

De Kamer van beroep zou uit het oog verliezen dat de wet van 27 december 2006 een bijkomende voorwaarde instelt in vergelijking met de wet van 13 december 2006. Deze bijkomende voorwaarde, ingevoegd door het "vervangen" artikel 112 van de wet van 13 december 2006, houdt concreet in dat de "oude inbreuken" uitsluitend kunnen afgehandeld worden "wat betreft de verjaring, de administratieve geldboete en de terugbetaling" indien bovendien artikel 139, 2° of 3° van de ZIV-wet aan de vordering ten grondslag ligt. Aan deze bijkomende cumulatieve voorwaarde zou volgens de verzoekende partij niet voldaan zijn omdat de DGEC haar expliciet enkel vervolgt op grond van voormeld artikel 139, tweede lid, 6° en de Kamer van beroep dergelijke bepaling ook aanwijst als grondslag voor de vordering van die Dienst.

18. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat wanneer de Kamer van beroep de exceptie van de vervolgte persoon afwijst en bepaalt dat aan artikel 4 van het koninklijk besluit van 9 mei 2008 mag voorbijgegaan worden, deze persoon zich bij de Raad van State mag beroepen op een schending van die bepaling. Zij zou eveneens de beslissing van de Kamer van beroep, nadat deze verzocht werd om de schending van artikel 112 vast te stellen, aan de Raad van State mogen voorleggen, ook al betreft dit een onregelmatigheid

die reeds met het verzoekschrift is ontstaan.

Beoordeling

19. De rechtswaARBorgen die gelden voor strafvervolgingen zijn, zoals hiervoor reeds gesteld, in het voorliggende geval niet van toepassing voor de Kamer van beroep, zodat er geen sprake kan zijn van een schending van de "strafbepalingen", opgenomen in de artikelen 6 en 7 van het EVRM, 14 en 15 van het BUPO en 12-14 van de Grondwet.

De voorgestelde prejudiciële vraag houdt geen verband met de bestreden beslissing. Zij slaat vooral op de bevoegdheid van de Koning om in de betrokken materie procedureregels uit te vaardigen. Er is dus geen reden om in te gaan op het verzoek om die prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

20. De exceptie die de verzoekende partij had ingeroepen met betrekking tot de ontvankelijkheid van de initiële vordering wordt door de Kamer van beroep in essentie verworpen omdat de aan de verzoekende partij ten laste gelegde bepalingen wel degelijk in de initiële vordering zijn opgenomen. Het middelonderdeel steunt op een verkeerde lezing van de bestreden jurisdictionele beslissing en kan niet worden aangenomen.

21. Voor de Kamer van beroep wees de verzoekende partij er op dat conform de overgangsbepaling vervat in artikel 112 van de wet van 13 december 2006 enkel inbreuken die tot de bevoegdheid van de DGEC behoren krachtens artikel 139, 2° en 3° en die gepleegd werden voor 15 mei 2007 aan het oordeel van de Kamer van eerste aanleg onderworpen worden. De Kamer van beroep heeft deze exceptie terecht afgewezen door er op te wijzen dat de huidige verwerende partij in haar verzoekschrift voor de Kamer van beroep heeft vermeld dat zij optrad binnen het kader van artikel 139, tweede lid, 6°, omdat deze wet sinds 15 mei 2007 van toepassing was en zij uiteraard de vigerende wet moest toepassen. De

onwettigheid van dit oordeel wordt niet aangetoond.

Het derde middel is niet gegrond.

Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

22. In het vierde middel laat de verzoekende partij gelden dat de Kamer van beroep artikel 112 van de wet van 13 december 2006 en artikel 141, §§ 5 en 7, van de ZIV-wet schendt door te bepalen dat de verjaring van de bevoegdheid om terugbetaling te bevelen niet samenvalt met de verjaring van de bevoegdheid om een geldboete op te leggen, temeer daar artikel 142 van de ZIV-wet enkel geldt voor "nieuwe inbreuken", bepaald in artikel 73bis van de ZIV-wet.

Beoordeling

23. Overeenkomstig artikel 112, § 1, van de wet van 13 december 2006 houdende diverse bepalingen, gewijzigd door de wet van 27 december 2006, worden de inbreuken op de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorgingen en uitkeringen, die werden gepleegd vóór 15 mei 2007, wat betreft de verjaring, de administratieve geldboete en de terugbetaling, geregeld volgens de bepalingen van de artikelen 73 en 141, §§ 2, 3, 5, 6 en 7, eerste tot vijfde lid, van de ZIV-wet zoals die van kracht waren tot die datum.

Luidens artikel 141, § 7, eerste lid, van deze wet, zoals het gold tot 15 mei 2007, moeten de administratieve geldboeten door het Comité worden uitgesproken binnen de drie jaar, te rekenen vanaf de dag waarop de inbreuk werd vastgesteld. Deze wetsbepaling betreft enkel de administratieve geldboete en niet de terugbetaling van de waarde der verstrekkingen.

Artikel 141, § 5, laatste lid, van de ZIV-wet, zoals het gold tot 15 mei 2007, bepaalde weliswaar dat de zorgverlener ook de waarde van de betrokken verstrekkingen moet terugbetalen in de gevallen bedoeld in de punten a) en b), waarin het Comité administratieve geldboetes kan uitspreken, doch hieruit kan niet worden afgeleid dat de terugbetaling van de waarde der verstrekkingen binnen dezelfde termijn als de administratieve geldboete moet worden uitgesproken.

Het vierde middel is niet gegrond.

Vijfde middel

Standpunt van de verzoekende partij

24. De verzoekende partij voert in het vijfde middel de schending aan van artikel 149 van de Grondwet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 7 van het EVRM, de artikelen 14 en 15 van het BUPO en de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, doordat de Kamer van beroep bij het afwijzen van de verjaringsgrief met verwijzing naar artikel 174 van de ZIV-wet, geen afdoende motivering geeft waarom precies "de wettelijke verjaringstermijn nog niet is bereikt", hoeveel deze termijn precies bedraagt en hoe hij moet berekend worden.

25. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij in essentie toe dat een gedegen verklaring en motivering des te meer noodzakelijk zijn omdat bij nazicht van de teksten de verjaringstermijn anders pas zou ingaan op de datum van de definitieve uitspraak van de Kamer van beroep, hetgeen toch wel een opmerkelijke figuur van "niet-verjaarbaarheid" is.

Beoordeling

26. De bij artikel 149 van de Grondwet aan de rechter opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren is een vormvereiste met beperkte draagwijdte.

Uit de bestreden jurisdictionele beslissing blijkt genoegzaam dat de in verband met de verjaring aangebrachte grief in hoofddorde door de Kamer van beroep wordt afgewezen omdat "de eenjarige verjaringstermijn is voorzien voor de verhouding tussen de verzekeringsinstellingen en hun verzekerden, zodat deze hier niet kan toegepast worden" en "appellante bovendien wist, minstens moest weten, gelet op de wetgeving en de omzendbrief, dat zij geen recht had op het door haar aangerekend forfait".

De verwijzing in de beslissing naar de toepasselijk geachte wetsartikelen volstaat om duidelijk te maken over welke verjaringstermijn het gaat en welke de duur ervan is. Ook wordt in de beslissing aangegeven wanneer deze een aanvang neemt.

Het vijfde middel is ongegrond.

Zesde middel

Standpunt van de verzoekende partij

27. In het zesde middel voert de verzoekende partij aan dat de Kamer van beroep artikel 174 van de ZIV-wet schendt door te oordelen dat, in de verhouding tussen de vervolgende partij en de vervolgte partij, de verjaringstermijn bepaald in artikel 174, eerste lid, 6°, van de ZIV-wet pas ingaat "op de datum waarop de definitieve beslissing van het Comité of de Kamer van Beroep is genomen". Zij stelt dat alleen de verzekeringsinstellingen zich immers in hun latere betwistingen met de zorgverstrekker kunnen beroepen op deze bijzondere regel. De ruime lezing van de ZIV-wet zou overigens inhouden dat de vervolgende partij minstens de facto aan geen enkele termijn gebonden is om een zaak aanhangig te maken, en de Comité's en de Kamer van beroep zouden dan evenmin aan enige termijn gebonden zijn. Dit is volgens de verzoekende partij onredelijk en in strijd met artikel 6 van het EVRM.

Beoordeling

28. Zelfs indien, zoals de verzoekende partij stelt, de Kamer van beroep een wetsbepaling zou hebben vermeld die te dezen niet van toepassing is, toont de verzoekende partij niet aan dat deze verkeerde vermelding de strekking van de bestreden beslissing zou hebben beïnvloed. De verzoekende partij betwist immers niet dat de bodemrechter er mocht van uitgaan dat de verjaring nog niet was ingetreden. Voorts zet zij niet uiteen hoe de regeling artikel 6 van het EVRM zou schenden.

Het zesde middel kan niet tot cassatie leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven januari tweeduizend veertien, 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