

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.622 van 3 mei 2016
in de zaak A. 217.601/VII-39.541.**

In zake : 1. Piet DE BAETS
 2. Rufij BAEKE
 3. de VZW HUISARTSENVERENIGING LEDEGANCK
 EEKLO (H.V.L.E.)
 4. de VZW SYNDICAAT VAN VLAAMSE HUISARTSEN
 (SVH)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Joost Bosquet en Liesbeth Lafaut
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Roderveldlaan 5, bus 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pierre Slegers en Céline Vannieuwenhuysen
kantoor houdend te 1050 Brussel
Flageyplein 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 19 november 2015, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 18 september 2015 tot uitvoering van artikel 53, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: ZIV-wet) betreffende de derdebetalersregeling.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 april 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Joost Bosquet en Liesbeth Lafaut, die verschijnen voor de verzoekende partijen, en advocaten Pierre Slegers en Céline Vannieuwenhuysen, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers 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

3.1. Het bestreden besluit vindt rechtsgrond in artikel 53, § 1, dertiende lid, veertiende lid, 1°, en negentiende lid, van de ZIV-wet.

3.2. Artikel 53, § 1, dertiende lid, van de ZIV-wet luidt:

“De Koning stelt bij een in Ministerraad overlegd besluit en na advies van het Verzekeringscomité, de voorwaarden en regelen vast overeenkomstig welke de derdebetalersregeling voor de door Hem bepaalde geneeskundige

verstrekkingen is toegestaan, verboden of verplicht. Elke overeenkomst die afwijkt van de door de Koning ter uitvoering van deze bepaling uitgevaardigde reglementering, is nietig. Bij toepassing van de derdebetalersregeling stelt het Verzekeringscomité de administratieve nadere regels vast betreffende de overdracht van de in het eerste lid bedoelde documenten aan de verzekeringsinstellingen. De Koning kan, onder voorbehoud van de gevallen waarin de toepassing van de derdebetalersregeling verplicht is, tevens de voorwaarden en nadere regels bepalen volgens dewelke aan individuele zorgverleners een verbod wordt opgelegd om de derdebetalersregeling toe te passen. De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van het Verzekeringscomité, voor de geneeskundige verstrekkingen die Hij bepaalt, de derdebetalersregeling afhankelijk maken van de verificatie van de identiteit van de rechthebbende. De Koning kan hiervoor in uitzonderingen voorzien”.

Artikel 3 van het bestreden besluit legt de voorwaarden vast voor de toepassing van de derdebetalersregeling:

“§ 1 De toepassing van de derdebetalersregeling wordt afhankelijk gemaakt van de verificatie van de identiteit van de rechthebbende op het ogenblik van de verstrekking.

Inzake de verstrekkingen verleend door een algemeen geneeskundige aan een rechthebbende waarvan hij het globaal medisch dossier beheert, wordt gevolg gegeven aan de verplichting bedoeld in het vorig lid door de verificatie van de identiteit van de rechthebbende op het ogenblik van opening of verlenging van het globaal medisch dossier.

§ 2 Wanneer de gegevens, in toepassing van artikel 53, § 1, tweede lid van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, via een elektronisch netwerk worden overgemaakt aan de verzekeringsinstellingen overeenkomstig artikel 9bis van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, gebeurt de verificatie van de identiteit door de elektronische lezing van de geldige Belgische elektronische identiteitskaart, van de geldige elektronische vreemdelingenkaart, van een geldig elektronisch verblijfsdocument, die gelden als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters, van een geldige ISI+-kaart, beoogd in artikel 2 van de wet van 29 januari 2014 houdende bepalingen inzake de sociale identiteitskaart en de ISI+-kaart, van een nog geldige sociale identiteitskaart, of van het identificatienummer van de sociale zekerheid met een vignet met streepjescode waarvan het model wordt vastgelegd bij verordening bedoeld in artikel 22, 11°, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994.

Het identificatienummer van de sociale zekerheid bedoeld in het vorige lid mag slechts worden gebruikt in de gevallen dat de rechthebbende niet aanwezig is tijdens de verstrekking en de gelijktijdige aanwezigheid van de rechthebbende en de zorgverlener niet reglementair wordt vereist, of in de gevallen van overmacht.

De verplichting bedoeld in huidige paragraaf ontstaat voor elke categorie van zorgverleners op de datum, vastgesteld door de Koning, waarop, voor de

betrokken categorie van zorgverleners, de elektronische lezing bedoeld in het eerste lid toepasbaar is.

§ 3 Wanneer de documenten, in toepassing van artikel 53, § 1, vijfde lid van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, niet worden overgemaakt aan de verzekeringsinstellingen via een elektronisch netwerk, gebeurt de verificatie van de identiteit van de rechthebbende door de voorlegging aan de zorgverlener van de documenten bedoeld in paragraaf 2.

Het vorig lid is ook toepasselijk voor een categorie van zorgverleners wanneer de gegevens, in toepassing van artikel 53, § 1, tweede lid van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, via een elektronisch netwerk worden overgemaakt aan de verzekeringsinstellingen, maar de elektronische lezing bedoeld in § 2, eerste lid nog niet toepasbaar werd verklaard door de Koning voor de betrokken categorie van zorgverleners.

In afwijking van paragraaf 1, is de verificatie van de identiteit niet vereist, indien de documenten niet worden overgemaakt aan de verzekeringsinstellingen via een elektronisch netwerk, wanneer een vertrouwensrelatie vastgesteld is tussen de rechthebbende en de individuele zorgverlener of indien de identiteit van de rechthebbende wordt vastgesteld aan de hand van het identificatienummer van de sociale zekerheid vermeld op het vignet met streepjescode in de gevallen bedoeld in § 2, tweede lid.

§ 4 Een geldig attest van sociaal verzekerde kan gebruikt worden in de gevallen zoals bedoeld in artikel 6 van het koninklijk besluit van 26 februari 2014 tot uitvoering van de wet van 29 januari 2014 houdende bepalingen inzake de sociale identiteitskaart en de ISI+-kaart”.

3.3. Artikel 53, § 1, veertiende lid, van de ZIV-wet bepaalt dat vanaf 1 juli 2015 de verplichting tot toepassing van de derdebetalersregeling wordt ingevoerd ten aanzien van de rechthebbenden op de in artikel 37, § 19, bedoelde verhoogde verzekeringstegemoetkomingen, voor de door de Koning bepaalde geneeskundige verstrekkingen die door de algemeen geneeskundige worden verleend, hetzij:

1° op grond van een voorstel van de Nationale Commissie Geneesheren-Ziekenfondsen die beslist over het doorsturen ervan aan het Verzekeringscomité;

2° op grond van het voorstel dat door de Nationale Commissie Geneesheren-Ziekenfondsen wordt geformuleerd op verzoek van de minister; die voorstellen worden meegedeeld aan het Verzekeringscomité;

3° op grond van het voorstel van de minister.

De artikelen 6 tot 8 van het bestreden besluit bepalen de geneeskundige verstrekkingen waarvoor de toepassing derdebetalersregeling verplicht is.

3.4. Tot slot omschrijft artikel 5 van het bestreden besluit, in uitvoering van artikel 53, § 1, negentiende lid, van de ZIV-wet, de voorwaarden waaronder en de gevallen waarin er een betalingsverplichting bestaat. Artikel 4 van het bestreden besluit legt de betalingstermijnen vast die de verzekeringsinstelling moet respecteren, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naargelang de zorgverlener al dan niet gebruik maakt van het elektronisch netwerk.

3.5. Op 14 september 2015 verleent de Raad van State, afdeling wetgeving, advies.

3.6. Het bestreden besluit treedt in werking op 1 oktober 2015.

IV. Voorwaarden van de vordering tot schorsing

4. Luidens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de beslissing prima facie kan verantwoorden. Er kan in beginsel alleen rekening worden gehouden met hetgeen daarover in het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd. De Raad van State kan geen acht slaan op hetgeen in later ingediende geschriften of ter terechtzitting nog door de verzoekende partij wordt bijgebracht. De verwerende partij kan daarop immers niet meer schriftelijk repliceren en de auditeur kan daarover niet op een deugdelijke wijze advies verlenen in een procedure die op grond van artikel 22 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State essentieel schriftelijk is.

Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

5. De verzoekende partijen zetten met betrekking tot de spoedeisendheid uiteen dat elke voorlopige tenuitvoerlegging van de verplichte derdebetalersregeling dringend moet worden vermeden. De toepassing van de regeling creëert volgens hen voor een bepaalde categorie van patiënten het verworven recht om de huisarts te consulteren voor de prijs van het remgeld. Zelfs na vernietiging van het bestreden besluit zou deze toestand onomkeerbaar zijn.

De uitvoering van het bestreden besluit zou ook leiden tot een administratieve overbelasting die de eerste en tweede verzoekende partij zouden noodzaken om de beroepsuitoefening stop te zetten. Voornamelijk artsen die op het einde van hun carrière zijn worden volgens hen gedwongen het beroep te verlaten door deze administratieve overbelasting en de bijkomende investering in software. De verzoekende partijen verwijzen daarbij naar getuigenissen en enquêtes.

De eerste en de tweede verzoekende partij zouden voorts genoodzaakt zijn zich te “deconventioneren” of een conventie te mijden. Zo kan een ereloonsupplement worden aangerekend aan de patiënt en kunnen de administratieve kosten op de patiënten worden afgewenteld. Zij noemen dit betreurenswaardig vanuit de laagdrempelige toegang van de geneeskunde voor bepaalde categorieën van patiënten. Deze deconventioneringsgolf kan volgens hen niet worden hersteld door een latere nietigverklaring.

De verzoekende partijen voeren tevens aan dat het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna: RIZIV) een gedoogbeleid hanteert aangaande de facturatie via de gebruikelijke elektronische weg in plaats van via het netwerk, maar dat er geen enkele garantie bestaat over de duur van dit gedoogbeleid. De softwarepaketten voor huisartsen bieden volgens hen de nieuwe elektronische facturatiemogelijkheid via MyCarenet niet op voldoende verbreide

schaal aan. Zij argumenteren dat de elektronische facturatie van de derdebetalersregeling bovendien lang niet op punt staat en diverse ernstige gebreken vertoont, die zij verder aanstippen.

Deze rechtsonzekerheid strekt ertoe dat de verzoekende partijen zuiver afhangen van de willekeur van het RIZIV voor het reglementair karakter van de aanrekening van de verplichte ziekteverzekering. Dit dreigt hen bloot te stellen aan ernstige administratieve geldboetes tot 200% van de aangerekende prestaties. Dergelijke dreiging om te worden vervolgd voor het niet reglementair aanrekenen van prestaties aan de verplichte ziekteverzekering via “strafachtige administratieve geldboetes”, maakt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de maatregel volgens hen ten slotte hoogdringend.

6. Volgens de verwerende partij gaan de verzoekende partijen uit van een foutieve interpretatie van het bestreden besluit en de ZIV-wet. Het bestreden besluit legt volgens haar geen verplichting op om via het elektronisch netwerk met de verzekeringsinstellingen te communiceren, maar biedt de keuze om al dan niet gebruik te maken van de elektronische procedure.

Voorts repliceert de verwerende partij dat een vernietiging het verdwijnen van het bestreden besluit uit het rechtsverkeer erga omnes impliceert en dat dit geenszins de spoedeisendheid aantoont.

De eerste en tweede verzoekende partij geven volgens haar niet aan dat zij het beroep hebben verlaten, ook al is de bestreden handeling reeds in werking getreden. Die bewering is, steeds volgens de verwerende partij, dan ook niet geloofwaardig.

Wat het “deconventioneren” betreft, meent de verwerende partij dat de voorgehouden gevolgen hypothetisch zijn. Het besluit om al dan niet te conventioneren wordt immers niet opgelegd door het bestreden besluit, maar is een keuze van de artsen zelf.

Tot slot is er volgens de verwerende partij geen sprake van rechtsonzekerheid. Hoewel het bestreden besluit duidelijk genoeg is, heeft het RIZIV ervoor geopteerd om met een schrijven een bijkomende zekerheid te bieden aan de artsen. Het bestreden besluit leidt er niet toe dat de artsen in een positie worden gebracht waarbij zij worden blootgesteld aan een eventuele sanctie.

Beoordeling

7. Een zaak is spoedeisend en dus vatbaar voor beoordeling in kort geding, zodra de vrees voor schade van enig belang, of zelfs voor ernstige nadelen, een onmiddellijke beslissing wenselijk maakt. Bijgevolg mag het kort geding worden gehanteerd wanneer het geschil niet met de gewone procedure binnen de gewenste tijdspanne kan worden opgelost.

Van een verzoekende partij wordt verwacht dat zij aan de zaak eigen, specifieke gegevens bijbrengt die in concreto aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

8. Een gebeurlijke nietigverklaring van het bestreden besluit geldt erga omnes. Het bestreden besluit creëert geen verworven rechten voor bepaalde categorieën van patiënten die ook na de vernietiging van het bestreden besluit zouden blijven bestaan. Bovendien vloeit de verplichting tot toepassing van de derdebetalersregeling voort uit artikel 53, § 1, veertiende lid, van de ZIV-wet en bepaalt het bestreden besluit enkel de voorwaarden, de toepassingsmodaliteiten en de geneeskundige verstrekkingen waarvoor de toepassing van de derdebetalersregeling verplicht is.

De bewering van de verzoekende partijen dat elke voorlopige tenuitvoerlegging van de verplichte derdebetalersregeling ertoe leidt dat er een onherroepelijke toestand wordt gecreëerd waarbij voor een bepaalde categorie van

patiënten het verworven recht ontstaat om de huisarts te consulteren voor de prijs van het remgeld, mist feitelijke grondslag.

De verzoekende partijen zetten voorts niet concreet uiteen waaruit de beweerde administratieve overbelasting bestaat en waarom deze zodanig is dat de eerste en tweede verzoekende partij genoodzaakt zijn om hun beroepsuitoefening stop te zetten. De verplichte toepassing van de derdebetalersverplichting vloeit voort uit de wet, zodat de schorsing van het bestreden besluit op zich er niet toe kan leiden dat de verplichting wordt opgeheven.

De spoedeisendheid moet bestaan in hoofde van de verzoekende partijen. De verhoging van de kostprijs kan mogelijk een nadeel zijn voor de patiënt, maar is dat niet voor de verzoekende partijen, die ofwel artsen, ofwel beroepsorganisaties zijn.

Het bestreden besluit regelt niet de elektronische facturatie, noch legt het de verplichting op om, al dan niet via een netwerk, elektronisch te factureren. Het bestreden besluit voorziet evenmin in administratieve sancties hieromtrent. De schorsing kan niet tot het beoogde voordeel betreffende de elektronische facturatie leiden.

De spoedeisendheid wordt niet aangetoond.

9. Er is bijgevolg niet voldaan aan één van de voorwaarden van artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen zonder dat het nodig is de opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie te onderzoeken,

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie mei tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeyts