

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.562 van 19 april 2024
in de zaak A. 233.365/XIV-39.255**

In zake : VZW AXXON, PHYSICAL THERAPY IN BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ann Dierickx
kantoor houdend te 3000 Leuven
Mechelsestraat 107-109
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, Margaux Kerkhofs en Jennifer Duval
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 523
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep ingesteld op 6 april 2021, strekt tot de
nietigverklaring van “de brief van de eerste minister [...] van 4 februari 2021”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 november 2023.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Plottier, die *loco* advocaat Ann Dierickx verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Pierre Slegers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Met een brief van 12 december 2020, gericht aan de eerste minister, aan de vice-eersteminister en minister van Sociale zaken en Volksgezondheid en aan de vice-eersteminister en minister van Justitie, belast met de Noordzee, vraagt de verzoekende partij om de inwerkingtreding van de artikelen 85 en 86 van de wet van 22 april 2019 ‘inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg’ (hierna: de wet van 22 april 2019) niet uit te stellen en verzoekt zij de adressanten van haar brief “om zo spoedig mogelijk het nodige Koninklijk Besluit op te maken en te laten publiceren tegen uiterlijk 1 februari 2021.”

3.2. Met een brief van 4 februari 2021 antwoordt de eerste minister het volgende:

“Ik heb uw brief van 12 december 2020 goed ontvangen. In deze brief wordt gevraagd om tegen 1 februari 2021 uitvoering te geven aan de artikelen 85 en 86 van de wet op de kwaliteitsvolle praktijkvoering.

Artikel 85 en 86 van de wet op de kwaliteitsvolle praktijkvoering bieden de wettelijke basis om de 25% regel af te schaffen. Echter de inwerkingtreding moet bepaald worden bij een besluit in Ministerraad overlegd. Wanneer deze bepaling in werking zou treden zou dit ook een impact hebben op vroedvrouwen en paramedische medewerkers.

De conventioneringsgraad is een belangrijke parameter inzake toegankelijkheid van zorg. Indien de beslissing zou worden genomen om deze artikelen in werking te laten treden, is het belangrijk dat het aantal kinesitherapeuten dat hierdoor zou deconventioneren tot een minimum wordt herleid. Zoniet, zou dit een nadelig effect hebben op de financiële toegankelijkheid van de kinesitherapie in ons land, wat niet wenselijk is. Daarnaast heeft het afschaffen van deze regel ook een aanzienlijke budgettaire impact.

De Overeenkomstencommissie kinesitherapeuten – verzekeringsinstellingen heeft een nieuwe overeenkomst afgesloten op 22 december 2020 voor het jaar 2021. De overeenkomst werd door de ministerraad bevestigd op 15 januari 2021.

Ik stel vast dat in de inleiding van dit akkoord volgende tekst is opgenomen: ‘in 2021 zal samen met andere sectoren tegen 30 juni 2021 een rapport ten behoeve van het verzekeringscomité worden voorbereid waarbij de relevantie van de -25%-regel wordt onderzocht rekening houdende met de noodzakelijke bescherming en de vrijwaring van toegankelijkheid voor de patiënten. Hierbij moeten alternatieven worden geformuleerd voor het bevorderen van de conventionering van de zorgverleners.’

Ik ga er dan ook van uit dat het schrijven van 12 december inmiddels is gedateerd en dat uitvoering zal gegeven worden aan het akkoord.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord bij exceptie op dat de bestreden beslissing geen handeling is die vatbaar is voor beroep in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, omdat ze de rechtsorde niet wijzigt en bijgevolg geen nadeel kan veroorzaken. Volgens de verwerende partij gaat het te dezen om briefwisseling tussen de verzoekende partij en de minister(s), waarbij de bestreden beslissing geen enkel juridisch gevolg oplegt. In eerste instantie beperkt de eerste minister zich tot de

toelichting van de *ratio legis* van de artikelen 85 en 86 van de wet van 22 april 2019 en een verduidelijking van de feitelijke en juridische context waarin de schrapping van de 25%-regel past. Ten tweede neemt de eerste minister akte van de conclusie van de overeenkomst tussen de kinesitherapeuten en de verzekeringsinstellingen voor het jaar 2021. Tot slot stelt de bestreden akte vast dat dit akkoord, waar de verzoekende partij aan deelneemt, ten uitvoer zal worden gelegd en een antwoord op de vraag van de verzoekende partij bijgevolg niet langer noodzakelijk is.

5. In het verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing een bestuurshandeling is die in aanmerking komt om door de Raad van State te worden nietig verklaard.

In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing rechtsgevolgen in het leven roept en belet dat er rechtsgevolgen tot stand komen en dat op grond van de argumentatie dat de verwerende partij in de bestreden beslissing lijnrecht ingaat tegen de in artikel 87 van de wet van 22 april 2019 vervatte verplichting voor de verwerende partij om een datum te bepalen waarop de artikelen 85 en 86 van de voornoemde wet in werking treden. Volgens de verzoekende partij bepaalt de verwerende partij in de bestreden beslissing namelijk dat zij niet verplicht is om de inwerkingtredingsdatum van die bepalingen vast te stellen en meent de verwerende partij dat zij louter een mogelijkheid heeft om dat te doen. Zulks blijkt volgens de verzoekende partij onmiskenbaar uit de woordkeuze in de bestreden beslissing. Meer nog, in tegenstelling tot wat de verwerende partij meent in de memorie van antwoord, bevat de bestreden beslissing helemaal niet louter een toelichting van de *ratio legis* van de artikelen 85 en 86 van de wet van 22 april 2019. De bestreden beslissing gaat juist regelrecht in tegen (de *ratio legis* van) die bepalingen, door terug te komen op de afschaffing door de wetgever van de -25%-regel en deze minstens in vraag te stellen omdat ze die regel willen “onderzoeken”. De verzoekende partij concludeert dat “de bestreden beslissing [...] op die manier rechtsgevolgen in het leven [roept] (door terug te komen op de afschaffing van de -25%-regel) en ook belet dat er rechtsgevolgen tot stand komen (door de -25%-regel niet af te schaffen).”

In haar laatste memorie herneemt de verzoekende partij haar standpunt en argumenten en meent dat de bestreden beslissing veel verder gaat dan een loutere mededeling van een standpunt en de weergave van een juridische context: ze gaat regelrecht in tegen de *ratio legis* van de genoemde artikelen 85 en 86, door terug te komen op de afschaffing van de -25%-regel door de wetgever en deze minstens in vraag te stellen omdat ze die regel willen “onderzoeken”. De verwerende partij deelt helemaal haar standpunt te dezen inzake deze wetswijziging niet mee. Zij is immers verplicht uitvoering te geven aan de wet.

Beoordeling

6. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een (grieffhoudende) administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. De bestuurshandeling moet de rechtzoekende uit zichzelf onmiddellijk en effectief kunnen benadelen. Zo zijn bijvoorbeeld niet-grieffhoudend – en bijgevolg in beginsel niet vatbaar voor een vernietigingsberoep – een louter informatieve brief of e-mail waarin de wet louter wordt geciteerd, voorbereidende handelingen, voorstellen, niet-bindende adviezen, en loutere uitvoeringsmaatregelen.

7. De bestreden beslissing is het antwoord van de eerste minister op een vraag van de verzoekende partij van 12 december 2020, gesteld aan drie (federale) ministers waaronder de eerste minister (zie *supra*, punt 3.1.).

Ter beoordeling van de vraag of deze brief een aanvechtbare administratieve rechtshandeling tot voorwerp heeft, past het die brief te kaderen in de regelgeving waarvan de verzoekende partij in haar voornoemde brief van 12 december 2020 de inwerkingtreding verzoekt. De artikelen 85 en 86 van de wet van 22 april 2019 beogen op te heffen (i) de zogenaamde 25 %-regel, bepaald in artikel 49, § 7 van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor

geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994', en (ii) de terugbetalingsregeling ter zake nader bepaald in het koninklijk besluit van 8 juni 1967 'tot vaststelling van de vergoedingsbedragen tot terugbetaling in de honoraria en de prijzen voor de geneeskundige verstrekkingen verleend door de vroedvrouwen en de paramedische medewerkers die niet individueel toegetreden zijn tot een nationale overeenkomst die het quorum van 60 p.c., individuele toetredingen van het aantal beoefenaars van de onderscheidene beroepen, bereikt heeft.' Artikel 87 van de wet van 22 april 2019 stelt evenwel dat de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad, de datum van inwerkingtreding van de voornoemde artikelen 85 en 86 bepaalt.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de inwerkingtreding waar de verzoekende partij om verzoekt, moet worden bepaald bij een in ministerraad overlegd koninklijk besluit. Voorts situeert het op 12 december 2020 gedane verzoek van de verzoekende partij zich buiten de reglementaire procedure tot vaststellen van dit in ministerraad te overleggen uitvoeringsbesluit. Los van de vraag derhalve of het antwoord van de eerste minister op de vraag van de verzoekende partij de ministerraad kan binden, blijkt uit dit antwoord en de bewoordingen ervan, niet dat de eerste minister terugkomt op de afschaffing door de wetgevende macht van de 25 %-regel door – te dezen – terug te komen op de inwerkingtreding van de wettelijke basis noch belet dit antwoord dat er een in ministerraad overlegd koninklijk besluit wordt genomen. Hij beperkt zich immers tot het geven van een eigen standpunt inzake de gevolgen van de afschaffing van die regel en de weerslag van de ondertussen gesloten overeenkomst. Dat de verzoekende partij niet akkoord gaat met dat standpunt en zelfs in de laatste memorie vindt dat de verwerende partij haar standpunt inzake deze regeling niet dient mee te delen, kan wel zijn, maar dat impliceert niet dat het antwoord van de eerste minister op een willig verzoek van de verzoekende partij belet dat de betrokken bepalingen in werking kunnen treden noch dat er een in ministerraad overlegd koninklijk besluit kan worden genomen.

Uit het voorgaande volgt dat de bestreden beslissing geen rechtsgevolgen in het leven roept, noch belet dat er tot stand komen.

8. De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien april tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques