RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 68.649 van 7 oktober 1997
in de zaak A. 73.442/VII-15.275.

In zake : de v.z.w. Algemene Kinesitherapeutenvereniging van België,
die woonplaats kiest bij
Advocaat G. SEPELIE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tervurenlaan 268 A

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Sociale Zaken,
die woonplaats kiest bij
Advocaat J.-L. JASPAR,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Sint-Bernardusstraat 98.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat op 3 maart 1997 door Advocaat G. SEPELIE namens de v.z.w. Algemene Kinesitherapeutenvereniging van België werd ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van het koninklijk besluit van 30 december 1996 houdende tijdelijke en bewarende maatregelen inzake beheersing van de uitgaven voor geneeskundige verzorging, betreffende sommige honoraria, prijzen en bedragen, met toepassing van artikel 3, § 1, 1° en 4° van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie;

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur J. STEVENS;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 24 april 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 mei 1997;

Gehoord het verslag van Staatsraad D. VERBIEST;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat G. SEPELIE, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat K. WINTERS die, loco Advocaat J.-L. JASPAR verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur J. STEVENS;

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

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de Auditeur-generaal;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Artikel 3 van de wet van 26 juli 1996 bepaalt wat volgt :

"§ 1. De Koning kan maatregelen nemen om :
1° het bedrag, de voorwaarden en de wijze van toekennen van de subsidies, vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven vast te stellen, aan te passen of te verlagen die geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn;
...
4° het financieel evenwicht van de stelsels van sociale zekerheid te waarborgen;
(...)
§ 2. De besluiten genomen krachtens deze wet kunnen de van kracht zijnde wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.
Deze besluiten kunnen evenwel geen afbreuk doen aan de bepalingen van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels".

1.2. Artikel 6 van dezelfde wet bepaalt wat volgt :

"§ 1. De machtiging aan de Koning verleend door deze wet vervalt op 31 augustus 1997.
§ 2. (...)
Een ontwerp van wet tot bekrachtiging van de besluiten, genomen krachtens deze wet tussen 1 oktober 1996 en 31 maart 1997, wordt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend ter gelegenheid van de indiening van de ontwerpen inzake de begrotingscontrole voor het jaar 1997. Deze besluiten houden op uitwerking te hebben op 30 juni 1997, tenzij zij voor die datum bij wet zijn bekrachtigd.
(...)".

1.3. Het bestreden koninklijk besluit is genomen met toepassing van het aangehaalde artikel 3.

Dat besluit en het eraan voorafgaand verslag aan de Koning luiden als volgt :

"Sire,
Het besluit dat ter Uwer ondertekening wordt voorgelegd vindt zijn wettelijke grondslag in artikel 3, § 1, 1° en 4° van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.
Uit de recente evolutie van de uitgaven in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen blijkt een aanzienlijke overschrijding van het vastgestelde begrotingsobjectief in 1996.

Ook voor 1997 kan op basis van deze vaststellingen een meer dan waarschijnlijke overschrijding van het globaal objectief verwacht worden.

Deze situatie vergt bijkomende maatregelen ter aanvulling van deze welke door de regering in oktober 1996 waren vastgesteld bij de opstelling van de begroting 1997.

Gezien het feit dat deze overschrijding zich in nagenoeg alle deelsectoren situeert is het vereist dat op alle niveaus bijkomende maatregelen worden genomen met een onmiddellijk effect.

Dit besluit voorziet in tijdelijke vermindering met 3 % van alle honoraria van geneesheren, tandartsen, paramedici en andere zorgverstrekkers voor verstrekkingen bedoeld in artikel 34 en 37bis van de wet betreffende verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Deze vermindering heeft een tijdelijk karakter, met name zes maanden. Deze termijn kan evenwel hetzij ingekort worden hetzij verlengd worden, afhankelijk van de invoering van maatregelen met een structureel karakter met een gelijkwaardig budgettair effect.

Artikel 1. § 1. Met uitzondering van de sleutelletters N, D, Q en E voor de raadplegingen, bezoeken en adviezen bedoeld in artikel 2 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, worden de betrekkelijke waarden van alle sleutelletters opgenomen in die bijlage, die van toepassing zijn op 31 december 1996, met 3 pct. verminderd.

§ 2. De honoraria, prijzen en bedragen van de in artikel 34, 7°, 7°bis en 17° bedoelde verstrekkingen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, die van toepassing zijn op 31 december 1996, worden met 3 pct. verminderd.

§ 3. De forfaitaire honoraria bedoeld in de artikelen 2, § 2 en 3, § 2 van het koninklijk besluit van 24 september 1992 tot vaststelling van de nadere regelen betreffende de forfaitaire honoraria voor sommige verstrekkingen inzake klinische biologie, verleend aan niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden, alsmede de onderaanneming van deze verstrekkingen, die van toepassing zijn op 31 december 1996 worden met 3 pct. verminderd.

Art. 2. De overeenkomstig artikel 1 verminderde bedoelde honoraria, prijzen en bedragen dienen als grondslag voor de berekening van de verzekeringstegemoetkomingen.

Art. 3. De maatregel bedoeld in artikel 1 is geldig voor een periode van zes maanden.

Deze periode van zes maanden kan door Ons worden verlengd met een periode van dezelfde duur, rekening

houdend met de evolutie van de uitgaven van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en de stand van uitvoering van de structurele maatregelen die genomen zouden zijn met het oog op het beheersen van die evolutie.

Rekening houdende met de evolutie, bedoeld in het vorige lid, kan evenwel door Ons aan elke periode van zes maanden een einde worden gemaakt vooraleer ze volledig is verstreken.

Art. 4. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 1997".

2. Over de gegrondheid van de vordering tot schorsing.

2.1. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

2.2. Overwegende, wat de tweede voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij omtrent het nadeel in het verzoekschrift doet gelden wat volgt :

"De onmiddellijke tenuitvoerlegging van het K.B. van 30 december 1996, dat op 1 januari 1997 in werking is getreden, kan aan verzoekster en aan het hele overeenkomstensysteem voor zorgenverstrekkers een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkenen.

Voor de positie van verzoekster is het ernstig nadeel patent : door een verplichte vermindering van de honoraria, prijzen en tarieven op te leggen, heft het bestreden besluit, op een unilaterale en eenzijdige manier, de overeenkomsten die de relaties tussen de verzekeringsinstellingen en de zorgenverstrekkers regelen, op.

De Nationale Overeenkomst tussen kinesitherapeuten en de verzekeringsinstellingen van 23 januari 1995 werd in de schoot van de Overeenkomstencommissie (nu : Bestendige Commissie) Kinesitherapeuten-Verzekeringsinstellingen door de vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen en de kinesitherapeuten (waaronder AKB) onderhandeld en gesloten.

Door de eenzijdige wijziging van deze overeenkomst door het bestreden K.B., wordt de onderhandelingspositie en de geloofwaardigheid van AKB, in haar rol

van vertegenwoordiger van haar leden, en als onderhandelaar en ondertekenaar van de tussen de kinesitherapeuten en de verzekeringsinstellingen gesloten overeenkomsten, aangepast.

Het ernstige nadeel dat verzoekster als kinesitherapeuten-vereniging hierbij oploopt, is vooral van morele aard, en beperkt in sterke mate haar geloofwaardigheid als statutaire beschermer van en waker over de professionele belangen van de aangesloten kinesitherapeuten, inzake de regeling van het wettelijk en conventioneel statuut van het beroep.

Het bestreden besluit brengt bijgevolg rechtstreeks een ernstig nadeel toe aan AKB, in haar activiteiten van vertegenwoordiger van de kinesitherapeuten. Dit ernstige nadeel is bovendien door de vernietiging van het bestreden K.B. slechts moeilijk en onvoldoende te herstellen, aangezien het bestreden besluit de onderhandelingspositie van AKB en de bij haar aangesloten kinesitherapeuten rechtstreeks treft.

Bijgevolg gaat het in casu om een aantasting van de reputatie, een verlies van aanzien, met andere woorden morele schade, die per definitie moeilijk te herstellen is, ook niet na of bij vernietiging van het besluit.

Ook het hele overeenkomstensysteem dreigt onherstelbare schade te lijden bij onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit. De inhoud van de overeenkomsten werd steeds door de vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen en de zorgenverstrekkers onderhandeld, besproken en ondertekend, alvorens goedgekeurd te worden door het Verzekeringscomité van het RIZIV.

Door de éénzijdige en unilaterale aanpassing van de in de overeenkomsten bepaalde bedragen van honoraria, prijzen en tarieven van de verstrekte geneeskundige zorgen, besliste de Regering, op eigen houtje, over een principaal aspect van de overeenkomsten tussen zorgenverstrekkers en verzekeringsinstellingen. Door op een dergelijke manier de zorgenverstrekkers en verzekeringsinstellingen voor voldongen feiten te plaatsen, doet het bestreden K.B. afbreuk aan het consensusmodel dat aan de overeenkomsten ten grondslag ligt, en zoals het bepaald werd door de gecoördineerde wet op de geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Door op een dergelijke manier om te springen met fundamentele beginselen die aan de grondslag liggen van het stelsel voor geneeskundige zorgen en verstrekkingen, brengt het bestreden besluit aan alle actoren van deze sector (waaronder verzoekster) op een ernstige en nog moeilijk te herstellen wijze nadeel toe.

Voor de tot de bestaande conventie toegetreden kinesitherapeuten -waaronder vele via hun lidvereniging bij verzoekster aangesloten kinesitherapeuten- resulteert het bestreden K.B. in een vermindering van inkomsten, wegens de verplichte verminde-

ring van de honoraria en tarieven met 3%. In tegenstelling tot de geneesheren -die individueel op eender welk ogenblik uit de conventie kunnen treden (’de-conventioneren’)-, kunnen de geconventioneerde kinesitherapeuten dit alleen via een opzegging die (pas) uitwerking heeft op de verjaardag van de conventie.

Het ernstige nadeel voor de kinesitherapeuten kan dus niet door eigen daad (deconventionering) hersteld worden. De kinesitherapeuten die toch weigeren de vermindering door te voeren, lopen het risico op sanctionering. Bij gebreke aan mogelijkheid tot snelle deconventionering is het opgelopen nadeel voor de kinesitherapeuten die -vaak op aangeven van verzoekster- toegetreden zijn tot de conventie, dus bijzonder moeilijk te herstellen.

Een procedure tot nietigverklaring schiet te kort om deze nadelen uit te vlakken : de schade aan de morele belangen van verzoekster doet zich heden voor; en het gehele -multilaterale- overeenkomstensysteem dreigt onwerkbaar te worden door het louter eenzijdig opzijschuiven van de inhoud van de overeenkomsten door in Ministerraad genomen besluiten.

Door en als gevolg van de schorsing van het bestreden besluit (en in afwachting van de vernietiging ervan) blijft de door verzoekende partij mede onderhandelde en ondertekende overeenkomst (voorlopig) van kracht, met als gevolg dat de overeengekomen tarieven in de sector kinesitherapie nauwkeurig toegepast wordt, en de vertrouwenspositie van verzoekster -op zijn minst gedeeltelijk- hersteld wordt en het nadeel voor de geconventioneerde kinesitherapeuten beëindigd wordt";

Overwegende dat het bestreden besluit krachtens de bepaling van zijn artikel 4 in werking is getreden op 1 januari 1997 en overeenkomstig zijn artikel 3, eerste lid, geldig is voor een periode van zes maanden; dat bijgevolg de in het bestreden besluit vervatte maatregel, die ertoe strekt de honoraria met 3 % te beperken, slechts geldt tot 30 juni 1997; dat de verzoekende partij haar vordering tot schorsing slechts indiende op 3 maart 1997, hoewel het bestreden besluit naar hetgeen de verzoekende partij zelf aanvoert, "beschikbaar" was vanaf 16 januari 1997; dat, in acht genomen de te verwachten tijd vereist voor de afhandeling van de schorsingsprocedure, de verzoekende partij aldus reeds zelf een aanzienlijk deel van de termijn waarbinnen het besluit uitwerking heeft, liet voorbijgaan alvorens de schorsing te vorderen; dat dit

aan de ernst van het aangevoerde nadeel doet twijfelen; dat bovendien het nadeel, mocht het al zijn aangetoond, zich reeds in overwegende mate moet hebben voltrokken en in essentie niet meer kan worden geweerd door de gevraagde schorsing;

Overwegende dat aldus niet voldaan is aan één van de cumulatieve voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing af te wijzen,

B E S L U I T :

Enig artikel.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeven oktober 1900 zevenennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	D. VERBIEST,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

V. WAUTERS. **M.-R. BRACKE.**