

Rolnummers 861 en 862
Arrest nr. 37/96 van 13 juni 1996

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van artikel 21 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, ingesteld door de Belgische Beroepsvereniging van Urologen en door het Verbond der Belgische Beroepsverenigingen van Geneesheren-specialisten.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, L. François, J. Delruelle en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de beroepen*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 22 juni 1995 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 23 juni 1995, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van artikel 21 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 december 1994 (tweede uitgave), door respectievelijk de Belgische Beroepsvereniging van Urologen en het Verbond der Belgische Beroepsverenigingen van Geneesheren-specialisten, ieder met maatschappelijke zetel te 1050 Brussel, Kroonlaan 20.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikkingen van 23 juni 1995 heeft de voorzitter in functie voor ieder van de zaken de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om in de respectieve zaken artikelen 171 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 12 juli 1995 heeft het Hof in voltallige zitting de zaken samengevoegd.

Van de beroepen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 10 augustus 1995 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is aan de partijen kennis gegeven van de beschikking tot samenvoeging.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 augustus 1995.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 22 september 1995 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 12 oktober 1995 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 14 november 1995 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 28 november 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 22 juni 1996.

Bij beschikking van 18 januari 1996 heeft het Hof gezegd dat de zaken nog niet in gereedheid konden worden verklaard en de griffier verzocht een afschrift van de bij de memorie van de Ministerraad gevoegde stukken te zenden aan de verzoekende partijen, die uiterlijk op 6 februari 1996 een aanvullende memorie van antwoord konden indienen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 19 januari 1996 ter post aangetekende brieven.

De verzoekende partijen hebben bij op 6 februari 1996 ter post aangetekende brief een aanvullende memorie ingediend.

Bij beschikking van 28 februari 1996 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 21 maart 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 29 februari 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 21 maart 1996 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Ghysels, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. K. Winters *loco* Mr. J.L. Jaspar, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de bestreden bepaling*

Artikel 21 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen voegt in hoofdstuk V van titel III van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen - getiteld « Nomenclatuur inzake medische beeldvorming » - een nieuwe afdeling *XIIbis* in, bestaande uit de artikelen *69bis*, *69ter*, *69quater*, *69quinquies*, *69sexies*, *69septies* en *69octies*.

Dat artikel neemt, met betrekking tot de medische beeldvorming, de bepalingen over van het koninklijk besluit van 7 december 1989 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

IV. *In rechte*

- A -

Verzoekschriften

A.1.1. De verzoekende partijen zijn beroepsverenigingen. Zij hebben als wettelijk doel de bescherming van de beroepsbelangen van hun leden en kunnen dus, zoals het Hof reeds meenmaals heeft aanvaard, in rechte treden om bepalingen aan te vechten die de belangen van hun leden rechtstreeks en ongunstig kunnen raken.

De bestreden bepalingen raken de beroepsbelangen van de urologen, respectievelijk de geneesheren-specialisten, rechtstreeks en ongunstig omdat ze gedeeltelijk de nomenclatuur van de door hen uitgevoerde geneeskundige verstrekkingen regelen. Het gevolg van die bepalingen is dat de urologen en geneesheren-specialisten rechtstreeks in hun inkomen worden geraakt, omdat zij voortaan voor de beoogde prestaties minder zullen ontvangen.

A.1.2. De beroepen zijn tijdig ingesteld. De beroepstermijn gaat in de dag na de publicatie van de bestreden norm in het *Belgisch Staatsblad, in casu* 24 december 1994, en loopt gedurende zes maanden, *in casu* tot en met 23 juni 1995.

A.1.3. Het eerste middel tot vernietiging wordt afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de bestreden bepaling het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering wijzigt door aan de urologen, respectievelijk geneesheren-specialisten niet-radiologen, geen vergoeding toe te kennen voor sommige prestaties van medische beeldvorming ten behoeve van de diagnose in het betrokken specialisme, terwijl de radiologen voor eenzelfde prestatie wel worden vergoed, en door aan eerstgenoemde groepen in bepaalde andere gevallen een lagere vergoeding toe te kennen dan die welke aan de radiologen voor eenzelfde prestatie wordt toegekend. Voor dat onderscheid bestaat geen objectieve en redelijke verantwoording met betrekking tot het doel en de gevolgen van de maatregel, zodat het gelijkheidsbeginsel is geschonden.

Groepen die zich in een vergelijkbare of analoge situatie bevinden, moeten gelijk worden behandeld. De bedoeling van de wetgever bij het maken van het onderscheid tussen urologen en geneesheren-specialisten niet-radiologen, is niet duidelijk. Wellicht is het doel gelegen in het beperken van de uitgaven in de ziekte- en invaliditeitsverzekering door de overconsumptie tegen te gaan. Welke arts de prestatie van medische beeldvorming verricht, is evenwel niet relevant met het oog op het bereiken van dat doel. Urologen en geneesheren-specialisten niet-radiologen, enerzijds, en radiologen, anderzijds, bevinden zich in het licht van de doelstelling van de wetgever in een vergelijkbare of analoge situatie, zodat het gelijkheidsbeginsel is geschonden. Het gegeven dat de bestreden bepaling een bekrachtiging is van een vroegere regeling, is ter zake irrelevant.

Wanneer men zou oordelen dat het onderscheid zijn grondslag vindt in het verschil in specialisatie, dan moet worden nagegaan of de ongelijke behandeling wel redelijk verantwoord is.

Vanuit de objectieve feitelijke omstandigheden zelf kan de ongelijke behandeling niet worden verantwoord, daar de prestaties van medische beeldvorming die door de verschillende categorieën van specialisten worden verricht, volkomen dezelfde zijn. Iedereen moet investeren in dezelfde of soortgelijke apparatuur. Ook verschillen in opleiding of bekwaamheid kunnen het onderscheid niet verantwoorden, nu urologen en geneesheren-specialisten zijn opgeleid om binnen hun specialisme gebruik te maken van de medische beeldvorming, waarbij rekening moet worden gehouden met de integratie van het beeldonderzoek in het geheel van het medisch onderzoek.

Al is het doel van beperking en beheersing van de uitgaven van de ziekte- en invaliditeitsverzekering en bestrijding van de overconsumptie in die sector geoorloofd, dan nog moet het middel waarmee men dat doel beoogt te bereiken adequaat en evenredig zijn. Dit is *in casu* niet het geval : door aan de urologen en geneesheren-specialisten minder te betalen, zal er een verschuiving van de uitgaven optreden, veeleer dan een vermindering ervan. De patienten zullen meer naar de radiologen moeten worden doorverwezen. Omdat de urologen en geneesheren-specialisten, gelet op de aansprakelijkheid voor het interpreteren van de beelden, meestal toch nog bijkomende beelden zullen moeten maken, zullen de uitgaven zelfs worden opgedreven.

Bovendien zijn er geen gegevens bekend of aangehaald waaruit zou blijken dat urologen en geneesheren-specialisten zich als groep bij het maken van beelden voor hun diagnoses, zouden bezondigen aan overconsumptie.

Zelfs al zou men het aangewende middel toch adequaat vinden ten aanzien van het nagestreefde doel, dan nog is het gebruikte middel onevenredig. De maatregel zal een verhoging van verstrekte prestaties door radiologen tot gevolg hebben, de ongemakken voor de patiënten doen toenemen, de aansprakelijkheid van de doorverwijzende urologen en geneesheren-specialisten verhogen en de kosten voor de ziekte- en invaliditeitsverzekering doen toenemen. Tevens wordt het recht van de patiënt om vrij zijn arts te kiezen aangetast en wordt de vrijheid van handel en nijverheid van de urologen en geneesheren-specialisten beknot. De overheid beschikt ten slotte over een ander middel om de beperking van de uitgaven en bestrijding van de overconsumptie te realiseren, namelijk de bepalingen met betrekking tot de bestrijding van de overconsumptie in de ziekte- en invaliditeitsverzekeringswet.

Dat een discriminerende behandeling bestaat wordt hoe dan ook aangetoond door het enkele feit dat bij koninklijk besluit van 7 juni 1991 de ongelijke behandeling opnieuw werd opgeheven.

A.1.4. Het tweede middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de bestreden bepalingen die van het koninklijk besluit van 7 december 1989 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering overnemen en bekrachtigen, alhoewel dat koninklijk besluit door de Raad van State was vernietigd. Het onderwerp van een wet mag er niet in bestaan de onregelmatigheid van een koninklijk besluit weg te nemen nadat die onregelmatigheid door de Raad van State werd vastgesteld, of te verhinderen dat de hoven en rechtbanken of de Raad van State zich zouden uitspreken over een eventuele onregelmatigheid. Door die overneming en bekrachtiging van het koninklijk besluit van 7 december 1989 worden de personen op wie dat besluit en de bestreden wet van toepassing zijn, ongelijk behandeld zowel met betrekking tot de hun gewaarborgde rechtsbescherming voor de hoven, rechtbanken en de Raad van State als met betrekking tot de toegang tot die rechtscolleges, zonder dat hiervoor een objectieve en redelijke verantwoording aanwezig is.

Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat een wetbepaling niet tot doel mag hebben de onregelmatigheid van een koninklijk besluit weg te nemen nadat de Raad van State die heeft vastgesteld, noch een door de Raad van State vernietigde administratieve rechtshandeling te bevestigen, wat, volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bestreden wet is geworden, het geval is. Daarnaast wordt ook verhinderd dat de Raad van State of de hoven en rechtbanken zich nog zouden kunnen uitspreken over een andere wettigheidskritiek dan die welke gesteund is op de schending van artikel 3 van de gecordineerde wetten op de Raad van State.

De aanwending van de techniek van validering was niet nodig om het door de Raad van State vastgestelde vormgebrek weg te nemen, daar het volstond een nieuw ontwerp van besluit voor te leggen aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Mocht het de bedoeling zijn geweest terugwerkende kracht te verlenen aan de vernietigde bepalingen, dan volstond een bepaling die enkel het verbod van terugwerkende kracht opheft, daar het verbod van niet-retroactiviteit slechts van wettelijke aard is. De aangewende techniek is bijgevolg onevenredig.

In de memorie van toelichting wordt het gehanteerde procédé verantwoord vanuit rechtszekerheids-overwegingen. De wetgever heeft evenwel niet duidelijk gemaakt waarom de rechtszekerheid de overneming en bekrachtiging van het vernietigde besluit vereiste, noch waarin de aangevoerde rechtsonzekerheid juist bestaat. De rechtszekerheid kan er niet op neerkomen dat de rechtsgevolgen van een vernietigingsarrest van de Raad van State worden weggenomen. Dat de rechtszekerheid niet vereist dat het besluit van 7 december 1989 met ingang van 1 januari 1990 opnieuw in werking treedt, blijkt overigens uit het koninklijk besluit van 7 juni 1991 dat met ingang van 1 juni 1991 de nu bekritiseerde ongelijke behandeling heeft opgeheven. Tot slot zijn geen bijzondere omstandigheden aanwezig die de aanwending van de valideringstechniek zouden kunnen verantwoorden.

Memorie « van antwoord » van de Ministerraad

A.2.1. De beroepstermijn begint te lopen op de dag zelf van de bekendmaking van de norm, zoals door het Hof en de rechtsleer wordt aangenomen. Het beroep is dus *ratione temporis* niet ontvankelijk.

A.2.2. De toestand van urologen en geneesheren-specialisten (in de memorie « connexisten » genoemd) is

verschillend van die van de radiologen. Het verschil in behandeling tussen beide categorieën kan worden verantwoord vanwege de verschillen in opleiding en kwalificatie die tussen beide groepen bestaan.

De radiologen en de connexisten bevinden zich niet in een vergelijkbare situatie als zij prestaties van medische beeldvorming verrichten; hun verantwoordelijkheden verschillen. Bovendien halen de radiologen hun inkomsten enkel uit prestaties van medische beeldvorming, terwijl de connexisten hun inkomsten halen uit hun andere activiteit, die hun hoofdactiviteit is. De toenmalige Minister van Sociale Zaken herinnerde in een antwoord op een parlementaire vraag eraan dat het onderscheid berust op verschillen in kwalificatie. De Koning had de prestaties van medische beeldvorming kunnen voorbehouden aan alleen de radiologen. De Koning heeft dit niet gedaan maar wel gekozen voor een vermindering van de terugbetaling van prestaties verricht door andere specialisten dan radiologen.

Het onderscheid is in overeenstemming met het doel van de bestrijding van de overconsumptie en de gezondmaking van de financiële toestand van de ziekte- en invaliditeitsverzekering. De vaststelling van de honoraria moet overigens worden gezien in het licht van de beperking van de prestaties die door een specialist niet-radioloog mogen worden geleverd.

Het beoogde doel van beperking van de uitgaven in de sector van de verzekering voor geneeskundige verzorging is niet onredelijk of ongeoorloofd. Het komt het Hof bovendien niet toe te oordelen over de opportuniteit van de door de wetgever genomen maatregel om dat doel te bereiken.

De stelling van de verzoekende partijen dat de maatregel niet adequaat of niet evenredig zou zijn ten aanzien van het nagestreefde doel, is op geen enkel objectief element gesteund. Uit niets blijkt dat de verminderde vergoeding van de prestaties van de connexisten tot gevolg zal hebben dat de uitgaven zullen verschuiven naar de radiologen, veeleer dan dat ze zullen verminderen. Men ziet evenmin in hoe de aangevochten bepalingen de vrije keuze van de arts zouden aantasten.

A.2.3. Het invoeren van de bestreden bepalingen door een wet is ingegeven door de zorg om de rechtszekerheid te vrijwaren en werd gesuggereerd door de afdeling wetgeving van de Raad van State. Nu er twijfels konden rijzen over de voorwaarden waarin de bepalingen van een koninklijk besluit terugwerkende kracht konden hebben, kon de Regering die bepalingen in een wet opnemen. Aldus worden noch de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden, noch het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest van de Raad van State, noch het beginsel van de scheiding der machten. Het procédé van de legislatieve substitutie werd tot driemaal toe door het Hof toelaatbaar geacht.

Het Hof legt in zijn controle op de « legislatieve validaties » de nadruk op de bedoeling van de wetgever en op het doel van de validatie. In een vroeger arrest werd hierbij verwezen naar het oogmerk van de rechtszekerheid.

Er is een manifeste onevenredigheid tussen de vernietigingsgrond van het koninklijk besluit van 7 december 1989 (een vormgebrek) en de ernstige praktische gevolgen van dat arrest. In dit verband is het door de wetgever beoogde doel (het beheersen van de uitgaven en het veilig stellen van de rechtszekerheid) legitiem.

De gebruikte techniek van substitutie ontnemt de burgers hun rechten niet, te meer daar er geen sprake kan zijn van verkregen rechten, vanwege de wijzigingen die in de nomenclatuur werden aangebracht voordat het arrest van de Raad van State was gewezen. De bestreden bepaling wijzigt de draagwijdte van dat arrest niet.

Subsidiair moet erop worden gewezen dat uitzonderlijke omstandigheden het aanwenden van de techniek van validatie kunnen wettigen. De bestreden bepaling moet het mogelijk maken een besparing van anderhalf miljard frank te verwezenlijken.

De verzoekende partijen zijn niet gerechtigd de gekozen techniek van validatie te beoordelen en preciseren overigens niet waarom de aangewende techniek onevenredig zou zijn met het beoogde doel.

Uit een recent arrest van het Hof vloeit voort dat de loutere weerslag van een retroactieve bepaling op hangende rechtsgedingen die retroactiviteit niet onrechtmatig maakt : dit zou slechts het geval zijn wanneer ze als enig of hoofdzakelijk doel had de beslechting van die rechtsgedingen te beïnvloeden of rechtscolleges te beletten over een rechtsvraag uitspraak te doen, zonder dat uitzonderlijke omstandigheden die inmenging kunnen verantwoorden. In onderhavig geval vindt de retroactiviteit van de bestreden bepaling haar grondslag in de

duidelijk tot uiting gebrachte zorg om de rechtszekerheid te vrijwaren.

Memorie van antwoord van de verzoekende partijen

A.3.1. De wet van 21 december 1994 werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 december 1994, tweede uitgave. De beroepstermijn van zes maanden loopt tot en met 23 juni 1995. Het beroep werd ingesteld op 22 juni 1995 en is derhalve tijdig.

A.3.2. De tussenkomst van de institutionele partijen moet gebeuren door het tijdig indienen van een memorie. De Minis terraad heeft evenwel een « memorie van antwoord » aan het Hof en ook aan de verzoekende partijen toegezonden. Daarnaast hebben de verzoekende partijen ook officieel een kopie van dat stuk toegezonden gekregen, maar hierop zijn de woorden « van antwoord » doorgestreept. Die doorstreping werd evenwel niet door de raadsman van de Ministerraad geparafeerd. De Ministerraad heeft dus geen memorie ingediend en kan dus geen partij zijn in de zin van artikel 85 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. Zijn memorie van antwoord moet dus uit de debatten worden geweerd.

A.3.3. Conform artikel 62 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 en artikel 17, § 1, van de bestuursstaalwet moet de Ministerraad in deze zaak het Nederlands gebruiken. Proceshandelingen die in een andere taal zijn gesteld of die tweetalig zijn, zijn nietig. De memorie van antwoord van de Minis terraad bevat evenwel een aantal eentalig Franse citaten, zodat die memorie nietig moet worden verklaard en uit de debatten moet worden geweerd.

A.3.4. Bij zijn memorie van antwoord voegt de Ministerraad geen inventaris van stukken, noch wordt melding gemaakt van overgezonden stukken. Nochtans is in die memorie sprake van een nota van het « Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging » en van een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het koninklijk besluit tot wederinvoering van het besluit van 7 december 1989. Die stukken werden niet aan de verzoekende partijen overgezonden. Voor zover de « memorie van antwoord » van de Ministerraad ontvankelijk zou worden verklaard, moet de overlegging van die stukken worden bevolen en moet aan de verzoekende partijen een termijn worden toegekend om erop te antwoorden.

A.3.5. De opleiding tot radioloog is weliswaar verschillend van die tot uroloog of in een andere specialisatie, maar de Ministerraad toont niet aan waarom het verschil in opleiding een hogere vergoeding voor de radiologen verantwoordt. Ieder specialist krijgt immers wat betreft zijn eigen specialiteit een veel grondiger opleiding in de radiologie en de echografie die rechtstreeks in verband staat met die specialiteit, wat hem ertoe in staat stelt veel gerichtere beelden te maken. Radiologen hebben die bijzondere opleiding niet.

Radiologen en urologen of andere specialisten bevinden zich in een vergelijkbare situatie wanneer zijzelf beelden maken.

De opleiding van de radioloog is van technische aard. In een aantal gevallen worden de opnamen niet door de radioloog zelf gemaakt maar maakt hij enkel een protocol van de opnamen. Hieruit blijkt dat hij geen gerichte opnamen maakt en het dynamisch aspect van het onderzoek niet beoordeelt.

Wanneer een specialist, niet-radioloog, zelf beelden maakt voor zijn diagnosestelling, moet hij daarbij niet alleen fysisch aanwezig zijn, maar daarenboven moet hij zelf het technisch onderzoek uitvoeren. Hij is eveneens verantwoordelijk voor het protocol dat hij opstelt van de door hem gemaakte beelden.

Het argument dat de radiologen hun beroepsinkomsten enkel halen uit prestaties van medische beeldvorming terwijl dit niet het geval is voor de niet-radiologen, is niet pertinent. In vele gevallen zal de medische beeldvorming het belangrijkste element van het onderzoek van de niet-radioloog uitmaken, waarmaast enkel de raadpleging kan worden aangerekend, terwijl de radioloog een vergoeding krijgt die een equivalent is van de vergoeding voor de raadpleging.

De verwijzing naar het antwoord van de Minister van Sociale Zaken op een parlementaire vraag is een louter gezagsargument. Het betreft bovendien een vrijblijvende verklaring die niet is gedocumenteerd en die bovendien contradicties bevat. Het argument dat de Koning een monopolie voor de radiologen had kunnen instellen, kan niet worden aangenomen omdat zulks een inbreuk op de therapeutische vrijheid zou uitmaken.

Het oogmerk van het realiseren van besparingen is niet vooropgesteld in de parlementaire voorbereiding.

Als moet worden aangenomen dat zulks het doel was van de bestreden bepaling, dan nog is zij niet adequaat en in ieder geval niet evenredig met die doelstelling. Hiermee heeft de bestreden maatregel zelfs geen enkel verband.

Wanneer de specialist, niet-radioloog, zelf de beelden maakt, is er een kostenbesparend effect omdat zo wordt vermeden dat bijkomende onderzoeken worden verricht of dat onderzoeken moeten worden overgedaan. De maatregel heeft een kostenverhogend, minstens kostenverschuivend effect.

De Ministerraad brengt geen enkel element aan waaruit blijkt dat de bestreden bepaling kostenbesparend werkt. In het verleden is de maatregel overigens opgeheven.

Een verschuiving van kosten zal voortvloeien uit het gegeven dat de specialisten, niet-radiologen, niet meer zullen investeren in de apparatuur voor het maken van de beelden en hun patiënten zullen doorverwijzen naar de radiologen. Gelet op de medische zorgvuldigheidsplicht zal het aantal prestaties verhogen.

De Ministerraad antwoordt niet op de argumentatie betreffende de adequaatheid van het gebruikte middel en betreffende de evenredigheid ten aanzien van het beoogde doel.

Het aandeel van de connexisten in de medische beeldvorming blijft beperkt. De bewering van de Ministerraad dat het zou gaan om een besparing van anderhalf miljard frank wordt door niets gestaafd of aannemelijk gemaakt.

Indien besparingen in de medische beeldvorming moeten worden verwezenlijkt, moet de last ervan worden verdeeld over alle betrokkenen, namelijk de radiologen en de specialisten, niet-radiologen.

De bewering dat de therapeutische vrijheid door de bestreden maatregel niet in het gedrang komt, kan in twijfel worden getrokken.

A.3.6. De afdeling wetgeving van de Raad van State is in haar advies van 2 juni 1994 niet ingegaan op de omstandigheid dat het koninklijk besluit van 7 juni 1991 de ongelijke behandeling heeft opgeheven, noch op de vernietiging van het koninklijk besluit van 7 december 1989. De Raad van State was enkel van oordeel dat het koninklijk besluit van 7 december 1989 niet retroactief door een nieuw besluit weer kon worden ingevoerd. Het argument van de rechtszekerheid kan derhalve niet worden aangenomen.

Het vernietigingsarrest van de Raad van State kan niet worden afgedaan als een vernietiging wegens vormgebreken. Artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereist immers ook een inhoudelijke toetsing. In zijn arrest stelt de Raad van State vast dat, wanneer het doel erin bestond snel tot een besparing in de medische beeldvorming te komen, de minister niet dienovereenkomstig heeft gehandeld en zich om die reden ook niet met enige pertinentie kan beroepen op de dringende noodzakelijkheid.

De Ministerraad overtuigt niet met zijn stelling dat verkregen rechten niet zijn aangetast. Door te betogen dat de wijzigingen die aan het koninklijk besluit van 7 december 1989 zijn aangebracht impliciet zijn overgenomen, geeft de Ministerraad aan dat ook een andere lezing mogelijk is. Overigens voert de Ministerraad ook aan dat de vernietiging van de bepaling tot gevolg zou hebben dat de connexisten opnieuw zouden factureren op grond van de vroegere nomenclatuur.

Uit de memorie van de Ministerraad blijkt dat de bestreden bepaling een echte validering inhoudt en dat het doel van de wet geenszins een besparing in de medische beeldvorming is of een bestrijding van de overconsumptie. De bepalingen van het vernietigde koninklijk besluit worden immers onverkort overgenomen in de wet.

De overneming van het vernietigde koninklijk besluit in een wettekst belet dat de Raad van State zich over de andere middelen tot vernietiging zou uitspreken. Het vernietigingsberoep bij het Hof tegen de validatiewet laat enkel toe middelen aan te voeren die zijn gegrond op een schending van het gelijkheidsbeginsel, zodat wel degelijk wordt belet dat de rechtscollèges uitspraak doen over bepaalde rechtsvragen.

De beweringen dat de maatregel een besparing van anderhalf miljard frank met zich meebrengt en dat de vernietiging van de bestreden bepaling zou betekenen dat de « connexisten » opnieuw zouden factureren op grond van de vroegere nomenclatuur, wat de realisering van de doelstelling van het bestrijden van de overconsumptie zou beletten, zijn geen uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld in het arrest nr. 45/95.

Wanneer het koninklijk besluit van 7 juni 1991, dat de gelijke behandeling tussen radiologen en andere specialisten opnieuw heeft ingevoerd, onverkort blijft gelden, dan rijst de vraag waarom er enkel voor de periode van de gelding van het door de Raad van State vernietigde koninklijk besluit van 7 december 1989 een gedifferentieerde behandeling moet bestaan. Alles wijst erop dat men wel degelijk niet wil dat het vernietigingsarrest van de Raad van State rechtsgevolgen heeft. Het werkelijke doel van de bestreden bepalingen is de validatie van een vernietigd besluit. De zogenaamde besparingen en de strijd tegen de overconsumptie zijn slechts een voorgewend doel.

Tot slot kan men de verzoekende partijen het recht niet ontzeggen de gebruikte techniek van validatie te beoordelen, omdat zij anders, in strijd met artikel 13 van de Grondwet, worden afgetrokken van de rechter die de wet hun toekent.

Aanvullende « memorie van antwoord » van de verzoekende partijen

A.4.1. De doelstellingen van het realiseren van besparingen en het tegengaan van de overconsumptie komen niet ter sprake in de parlementaire voorbereiding.

De weinige argumenten die men vindt in de nota's van het RIZIV betreffen de situatie van de radiologen en niet die van de connexisten. Het is niet duidelijk waarom men de connexisten nog ongunstiger behandelt dan de radiologen.

Het argument dat de connexisten zonder de bestreden bepalingen zouden kunnen herfactureren gaat voor hen niet op omdat de discriminatie die jegens hen bestond reeds was opgeheven voordat de Raad van State het koninklijk besluit van 7 december 1989 vernietigde.

A.4.2. De Ministerraad haalt het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State onjuist aan en verzwijgt dat de Raad van State voorbehoud heeft gemaakt betreffende de retroactiviteit. Zo merkte de Raad van State op dat de retroactiviteit noodzakelijk moet zijn voor de goede werking van de openbare dienst, dat erdoor geen afbreuk mag worden gedaan aan eventueel verkregen rechten, met name aan het eigendomsrecht, en dat de retroactiviteit moet berusten op een afdoende verantwoording.

A.4.3. *In casu* is een dergelijke verantwoording niet aanwezig en komt het als bevreemdend over dat geen afbreuk zou zijn gedaan aan verkregen rechten gelet op het gegeven dat het koninklijk besluit van 7 juni 1991 de discriminatie heeft opgeheven. Overigens hebben verschillende leden van het « Verzekeringscomité » van het RIZIV gewezen op de schending van de verkregen rechten.

Bovendien geldt het argument van de budgettaire weerslag enkel voor de radiologen en niet voor de connexisten, bij wie geen gevaar van herfacturering bestaat. Waarom de rechtszekerheid een retroactief optreden van de wetgever vereiste is des te minder duidelijk daar de door de bestreden bepalingen opnieuw ingevoerde discriminatie reeds was opgeheven door het koninklijk besluit van 7 juni 1991.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid ratione temporis van het beroep

B.1. Naar luid van artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof is een beroep tot vernietiging slechts ontvankelijk indien het is ingesteld binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de bestreden regel.

Te dezen is de bestreden wet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 december 1994 (tweede uitgave). Het beroep, dat op 22 juni 1995 is ingesteld, is ontvankelijk *ratione temporis*.

Ten aanzien van de « memorie van antwoord » van de Ministerraad

B.2. De verzoekende partijen betwisten dat de Ministerraad partij is in het geding, daar de Ministerraad geen memorie maar enkel een memorie van antwoord heeft neergelegd. Ze vragen tevens om die reden de « memorie van antwoord » van de Ministerraad uit de debatten te weren.

Het door de Ministerraad neergelegde stuk is weliswaar als « memorie van antwoord » betiteld, maar werd neergelegd binnen de in artikel 85, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 bedoelde termijn. Ondanks de gebruikte bewoordingen is dat stuk in werkelijkheid een memorie als bedoeld in de zo-even vermelde wetsbepaling, zodat de Ministerraad op regelmatige wijze partij in het geding is. Er is geen reden om het door de Ministerraad neergelegde stuk uit de debatten te weren.

Ten aanzien van artikel 62 van de bijzondere wet van 6 januari 1989

B.3. De verzoekende partijen vragen dat de « memorie van antwoord » van de Ministerraad nietig zou worden verklaard en uit de debatten zou worden geweerd omdat die memorie passussen bevat met citaten in een andere taal dan de procestaal, zonder dat een vertaling in de procestaal wordt gegeven.

De memorie van de Ministerraad is gesteld in het Nederlands, conform artikel 62, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Het feit dat die memorie op twee plaatsen korte citaten in de Franse taal bevat, kan niet de nietigheid van de memorie teweegbrengen; er is geen aanleiding om de memorie om die reden uit de debatten te weren.

Ten aanzien van de omvang van het beroep

B.4. In hoofdorde vragen de verzoekende partijen de vernietiging van het gehele artikel 21 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen. In ondergeschikte orde vragen zij de vernietiging van de bepalingen van artikel 69ter, § 7, 5°, 6° en 7°, artikel 69ter, § 8, 4°, en artikel 69ter, § 11, die door genoemd artikel 21 in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, werden ingevoegd. Alleen tegen die ingevoegde artikelen worden grieven aangevoerd. Het Hof onderzoekt bijgevolg enkel die bepalingen.

Ten gronde

B.5.1. De bestreden bepalingen wijzigen de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen die voor terugbetaling door de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in aanmerking komen, meer bepaald de nomenclatuur van de prestaties van medische beeldvorming die worden verricht door de urologen en de geneesheren-specialisten niet-radiologen.

Zij nemen de inhoud over van het koninklijk besluit van 7 december 1989 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering. Het koninklijk besluit van 7 december 1989 werd door de Raad van State vernietigd wegens een onvoldoende motivering van de aangevoerde dringende noodzakelijkheid.

B.5.2. De bestreden bepalingen hebben een vermindering tot gevolg, met ingang van 1 januari 1990, van het tarief van de honoraria dat als basis dient voor terugbetaling door de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, welk tarief van toepassing is op de honoraria van de in artikel 50, § 3, van de gecordineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen bedoelde zorgverleners. Zij houden ook in, enerzijds, dat bepaalde prestaties van medische beeldvorming, wanneer zij door urologen of geneesheren-specialisten niet-radiologen samen met andere prestaties worden verricht, niet meer voor terugbetaling lastens de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging in aanmerking komen en, anderzijds, dat voor die prestaties door de zo-even genoemde zorgverleners geen honorarium meer

mag worden gevraagd.

Ten aanzien van het eerste middel

B.6. In hun eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door in de nomenclatuur van de verstrekkingen van medische beeldvorming een onverantwoord onderscheid te maken tussen, enerzijds, de urologen en geneesheren-specialisten niet-radiologen en, anderzijds, de radiologen.

B.7.1. De wetgever beschikt over een ruime beoordelingsvrijheid om, in het stelsel van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, de nomenclatuur van de medische verstrekkingen te bepalen, in acht genomen inzonderheid de vereisten van een optimale gezondheidszorg en het financiële evenwicht van het stelsel. Ten aanzien van dat laatste vereiste komt het de wetgever toe om na te gaan in welke mate de stijging van de uitgaven of de overconsumptie inzake medische prestaties is toe te schrijven aan een welbepaalde categorie van zorgverleners en om in het licht hiervan te oordelen welke maatregelen moeten worden genomen. Evenwel mag de wetgever hierbij de draagwijdte van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet miskennen door, met betrekking tot eenzelfde groep van medische prestaties, een bepaalde categorie van zorgverleners op een bijzondere wijze te behandelen ten opzichte van een andere, met hen vergelijkbare categorie van zorgverleners, zonder dat verschil redelijkerwijs te kunnen verantwoorden.

B.7.2. Te dezen draagt de Ministerraad geen enkel gegeven aan dat verantwoordt waarom het bestreden onderscheid, dat voorkwam in het hiervoor genoemde koninklijk besluit van 7 december 1989 maar daarna werd opgeheven door het koninklijk besluit van 7 juni 1991 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering - waarbij dat koninklijk besluit van 7 juni 1991 volgens de verzoekende partijen in een voldoende mate aan hun bezwaren tegemoetkwam -, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1990 opnieuw is ingevoerd.

De Ministerraad toont niet aan - en het Hof ziet niet - in welk opzicht de verschillen in opleiding en kwalificatie die tussen de urologen en geneesheren-specialisten niet-radiologen, enerzijds, en de

radiologen, anderzijds, bestaan, het gemaakte onderscheid kunnen verantwoorden.

Wat betreft het verband dat de bestreden bepalingen zouden hebben met het feit dat de urologen en de geneesheren-specialisten niet-radiologen aan de basis zouden liggen van overconsumptie van prestaties van medische beeldvorming of dat die zorgverleners op dat gebied meer dan vergelijkbare categorieën zouden bijdragen tot een onverantwoorde stijging van de uitgaven van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, stelt het Hof vast dat dit uitgangspunt noch in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen, noch in de memorie van de Ministerraad, noch in de door de Ministerraad neergelegde stukken door enig feitelijk gegeven wordt gestaafd.

B.7.3. Het eerste middel is gegrond.

B.8. Het tweede middel moet niet worden onderzocht, aangezien het niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

B.9. Gelet op de omvang van de administratieve en financiële moeilijkheden die te dezen, wat de toepassing betreft, uit de terugwerkende kracht van de vernietiging zouden voortvloeien, dienen de gevolgen van de vernietigde bepaling te worden gehandhaafd voor de periode gelegen tussen 1 januari 1990 en 1 juni 1991.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 21 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen in zoverre het de bepalingen van artikel 69ter, § 7, 5°, 6° en 7°, artikel 69ter, § 8, 4°, en artikel 69ter, § 11, in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, invoegt;

- handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepaling voor de periode gelegen tussen 1 januari 1990 en 1 juni 1991.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 13 juni 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève