



Datum van inontvangstneming : 09/06/2016

Zaak C-229/16

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

25 april 2016

Verwijzende rechter:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugal)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

25 februari 2016

Verzoekende partijen:

Ministério da Saúde

Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.

Verwerende partij:

João Carlos Lombo Silva Cordeiro

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Het hoofdgeding betreft de betaling aan de eigenaar van een apotheek van rekeningen betreffende de bijdrage in de kosten van geneesmiddelen voor begunstigden van de Serviço Nacional de Saúde [nationale gezondheidsdienst], in een beroep voor de bestuursrechter tegen het Ministério da Saúde [ministerie van volksgezondheid] en de Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo [regionale gezondheidsdienst van Lissabon en de Taagvallei (hierna: „ARSLVT”)].

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 2 Artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

- 1) Is richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 [waarin maatregelen worden vastgesteld ter bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties], tegen de achtergrond van overweging 13, van toepassing op het systeem voor de betaling van de bijdrage van de Staat in de prijs van de medicijnen die aan de begunstigden van de nationale gezondheidsdienst worden verstrekt, zoals dat is vastgesteld bij wetsdecreet nr. 242- B/2006 en geregeld bij besluit nr. 3-B/2007?
- 2) Indien de richtlijn van toepassing is, kan dan uit de artikelen 5 en 6 van wetsdecreet nr. 242-B/2006 het bestaan worden afgeleid van een toetredingsovereenkomst die kan vallen onder artikel 3, lid 1, onder b), van die richtlijn, gezien de mogelijkheid om zich bij deze overeenkomst aan te sluiten of eruit te treden, naargelang de medicijnen al of niet worden verstrekt?
- 3) Zijn artikel 8 van wetsdecreet nr. 242-B/2006 en de artikelen 8 en 10 van besluit nr. 3-B/2007, waarin een maandelijks facturering wordt vastgesteld, in overeenstemming met artikel 3, lid 1, [onder b)], i), van richtlijn 2000/35 [...]?
- 4) Kan artikel 10 van besluit nr. 3-B/2007 van 2 januari 2007 worden geacht te vallen onder artikel 3, lid 2, van de genoemde richtlijn, waar het het tijdstip van betaling bepaalt op de tiende dag van de maand volgend op de maand waarin de rekening is ontvangen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PB 2000, L 200, blz. 35) – Artikelen 1, 2 en 3.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- 3 Artikelen 8 en 10 van besluit nr. 3-B/2007 van 2 januari 2007.

„Artikel 8 – Maandelijks factuur

1. De maandelijks factuur bevat de volgende gegevens:
 - a) naam en code van de apotheek (het codenummer wordt verstrekt door INFARMED [Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.]);
 - b) het factuurnummer;

- c) datum van de factuur, zijnde de laatste dag van de maand waarin de geneesmiddelen zijn verstrekt (dd.mm.jj);
 - d) fiscaal nummer;
 - e) het totaal aantal leveringen;
 - f) totale verkoopprijs;
 - g) bedrag dat in totaal door de gebruikers is betaald;
 - h) bedrag dat in totaal door de Staat moet worden betaald;
 - i) handtekening.
2. De maandelijkse factuur vermeldt slechts het bedrag dat in totaal door de Staat moet worden bijgedragen in de verkoopprijs van de geneesmiddelen die aan de begunstigden van de nationale gezondheidsdienst die niet onder een subsysteem vallen, worden verstrekt, en alleen voor de producten en diensten die in een bestuursrechtelijke overeenkomst zijn vastgelegd.
3. Het model van de maandelijkse factuur van de geneesmiddelen kan worden vervangen door een computerformulier dat de gegevens bevat die in lid 1 van dit artikel worden genoemd.

[...]

Artikel 10 – Betaling

1. Op de tiende dag van de maand die volgt op de maand waarin de factuur is verzonden, zal de Staat, door de ARS of een derde, overgaan tot betaling van de bedragen die in lid 2 van dit artikel worden genoemd, door overboeking op de bankrekening die door de apotheek wordt aangegeven.
 2. Het te betalen bedrag komt overeen met dat van de in de voorafgaande maand verzonden maandelijkse factuur, gecorrigeerd met de debet- en creditnota's die de apotheek heeft afgegeven.
 3. Op de in lid 1 genoemde dag informeert de ARS, of de door hem aangewezen instelling, zo mogelijk per e-mail, de apotheek over het overgemaakte bedrag, het bedrag van de factuur, de eventuele correcties aan debet- en creditzijde, de datum van de overboeking en het identificatienummer van de bankrekening waarop de overboeking heeft plaatsgevonden.”
- 4 Wetsdecreet nr. 242-B/2006 van 29 december 2006, dat de vorm regelt van de betaling aan de apotheken van de bijdrage van de Staat in de verkoopprijs van de medicijnen die aan de begunstigden van de nationale gezondheidsdienst die niet onder een subsysteem vallen, worden verstrekt – Artikel 8.

- 5 Wetsdecreet nr. 32/2003 van 17 februari 2003, dat richtlijn 2000/35 in nationaal recht omzet.
- 6 Wetsdecreet nr. 446/85 van 25 oktober 1985 inzake algemene contractuele bedingen.
- 7 Wetsdecreet nr. 394-B/84 van 26 december 1984 tot vaststelling van het wetboek inzake de BTW.
- 8 Besluit nr. 193/2001 van 13 mei 2001 (dat besluit nr. 3-B/2007 vervangt).
- 9 Besluit nr. 24/2014 van 31 januari 2014 (dat de tekst van besluit nr. 193/2011 wijzigt en de geconsolideerde versie publiceert).
- 10 Besluit nr. 1430/2007 van 2 januari 2007.
- 11 Grondwet van de Portugese Republiek – Artikel 64 (recht op gezondheidszorg).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 12 João Carlos Lombo Silva Cordeiro heeft op 9 april 2007 bij het Tribunal Administrativo e Fiscal te Sintra (administratieve en fiscale rechter, Sintra; hierna: „TAF”) bestuursrechtelijk beroep ingesteld tegen het Ministério da Saúde en de ARSLVT.
- 13 Daarin verzoekt hij:
 - i) vast te stellen, beperkt tot dit concrete geval, dat de artikelen 8 en 10 van besluit nr. 3-B/2007 van 2 januari 2007, dat het tijdstip van betaling vaststelt van de facturen met betrekking tot de bijdrage van de nationale gezondheidsdienst onrechtmatig zijn wegens strijd met wetsdecreet nr. 32/2003 van 17 februari 2003 en richtlijn 2000/35, wetsdecreet nr. 446/85 en wetsdecreet nr. 394-B/84;
 - ii) verweerders te veroordelen de facturen met betrekking tot de bijdrage van de nationale gezondheidsdienst in de kosten van de aan begunstigten verstrekte geneesmiddelen te betalen binnen 30 dagen vanaf de ontvangst van de betrokken facturen, en zich ervan te onthouden beperkingen te stellen aan de frequentie waarmee de facturen aan de nationale gezondheidsdienst kunnen worden toegezonden.
 - iii) verweerders te veroordelen tot betaling van moratoire interessen, tegen de geldende rentevoet, wanneer de betaling van de facturen niet binnen de genoemde termijn plaatsvindt, en

- iv) verweerders met betrekking tot de reeds opeisbare vorderingen die na de wettelijk voorgeschreven termijn betaald zijn, te veroordelen tot betaling van alle moratoire interessen die opeisbaar zijn en nog opeisbaar worden tot aan de volledige voldoening, tegen de geldende rentevoet, te rekenen vanaf een termijn van 30 dagen na de verstrekking van de geneesmiddelen aan de begunstigden van de nationale gezondheidsdienst, gezien het feit dat verzoeker enkel daarom niet dagelijks de facturen aan de nationale gezondheidsdienst toezond omdat dat hem letterlijk verboden was.
- 14 Op 30 mei 2009 heeft het TAF te Sintra het bestuursrechtelijk beroep toegewezen. Daarbij heeft het de artikelen 8 en 10 van besluit nr. 3-B/2007 onrechtmatig verklaard wegens strijd met wetsdecreet nr. 32/2003 en richtlijn 2000/35. Het heeft verweerders veroordeeld tot betaling van de facturen met betrekking tot de bijdrage van de nationale gezondheidsdienst in de kosten van de aan begunstigden verstrekte geneesmiddelen binnen 30 dagen na ontvangst van de betrokken facturen, en tot betaling van moratoire interessen tegen de geldende rente ingeval de betaling niet binnen 30 dagen plaatsvindt.
 - 15 Het ministerie van volksgezondheid en de ARSLVT hebben ieder afzonderlijk tegen deze uitspraak van het TAF hoger beroep ingesteld bij het Tribunal Central (centrale bestuursrechter – sector zuid; hierna: „TCA”). Bij uitspraak van het TCA van 10 juli 2014 werden beide beroepen afgewezen en werd de bestreden uitspraak bevestigd.
 - 16 Het ministerie van volksgezondheid en de ARSLVT hebben ieder afzonderlijk hogere voorziening tegen de uitspraak van het TCA ingesteld bij het Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter; hierna: „STA”).

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 17 Het ministerie van volksgezondheid meent dat het TCA de zaak onjuist heeft uitgelegd en gekwalificeerd. Naar zijn mening kwalificeert laatstgenoemde uitspraak de verhouding tussen de apotheek en de Staat en de betaling van de bijdrage door de Staat in de kosten van de geneesmiddelen als een gewone handelstransactie.
- 18 Het ministerie van volksgezondheid meent echter dat de verhouding tussen de apotheek en de Staat een andere context heeft, namelijk die van het betalingsstelsel voor de bijdrage door de Staat in de prijs van de geneesmiddelen, zoals dat in wetsdecreet nr. 242-B/2006 is vastgesteld.
- 19 Naar zijn mening is het betalingssysteem voor de bijdrage door de Staat in de prijs van de aan de begunstigden van de nationale gezondheidsdienst verstrekte geneesmiddelen, dat bij wetsdecreet nr. 242-B/2006 is ingesteld en is uitgewerkt bij besluit nr. 3-B/2007, gebaseerd op het recht op gezondheidszorg en heeft het

tot doel de door de Grondwet van de Portugese Republiek [artikel 64, lid 3, onder c)] aan de Staat opgedragen bijdrage in de kosten voor farmaceutische diensten te concretiseren en te waarborgen.

- 20 Daarom meent het ministerie van volksgezondheid dat het TCA is voorbijgegaan aan het wettelijke en bestuursrechtelijk kader van het systeem van de bijdrage door de Staat in de prijs van de geneesmiddelen, omdat de artikelen 8 en 10 van besluit nr. 3-B/2007 een stelsel creëren dat geheel identiek is aan het wetsartikel dat van toepassing is, namelijk artikel 8 van wetsdecreet nr. 242-B/2006, dat zonder enige toevoeging in de artikelen 8 en 10 van besluit nr. 3-B/2007 is overgenomen. Daarom zijn artikel 8 van wetsdecreet nr. 242-B/2006 en de artikelen 8 en 10 van besluit nr. 3-B/2007 geheel conform aan wetsdecreet nr. 32/2003 en richtlijn 2000/35.
- 21 De termijn die bij wetsdecreet nr. 242-B/2007 is vastgesteld voor de betaling in het kader van de overeenkomst voor de continue levering van farmaceutische diensten, is redelijk en gerechtvaardigd gezien de concrete omstandigheden en de bijzondere vereisten die voortvloeien uit het grote aantal gebruikers met een doktersrecept voor geneesmiddelen waaraan de Staat meebetaalt. Daar zij het niet alleen om een driehoeksrelatie (tussen de ARS, de apotheken en de cliënten van de nationale gezondheidsdienst), maar ook om de verstrekking van miljoenen producten en de afgifte van miljoenen facturen.
- 22 Daarom is de termijn zoals die in wetsdecreet nr. 242-B/2006 voor de betaling van de maandelijkse rekening is vastgesteld, redelijk en gerechtvaardigd tegen de achtergrond van de concrete en bijzondere omstandigheden van de overeenkomst voor de continue levering van medicijnen waaraan de Staat meebetaalt, welke overeenkomst valt onder artikel 3 van richtlijn 2000/35.
- 23 Het ministerie van volksgezondheid meent verder dat de uitspraak van het TCA wetsdecreet nr. 242-B/2007 onjuist uitlegt wanneer daarin wordt overwogen dat deze wetstekst niet voorziet in een categorie overeenkomsten waarvoor een uitzondering mag worden gemaakt op de maandelijkse betalingstermijn die in wetsdecreet nr. 32/2003 is vastgesteld. Bij de vaststelling van wetsdecreet nr. 242-B/2006 heeft de wetgever bewust gebruikgemaakt van de mogelijkheid die hem bij richtlijn 2000/35 is gegeven en kende hij het algemene stelsel van wetsdecreet nr. 32/2003, maar wilde hij daarop een uitzondering maken.
- 24 Het ministerie van volksgezondheid stelt bovendien dat het TCA artikel 3, lid 2, van richtlijn 2000/35 met betrekking tot de vaststelling van een redelijke en gerechtvaardigde termijn die de normale betalingstermijn vanaf de aanbieding van de factuur met tien dagen verlengt, onjuist uitlegt.
- 25 Naar de mening van het ministerie van volksgezondheid wordt in de bestreden uitspraak een onjuiste uitlegging gegeven van het beginsel van de hiërarchie van rechtsregels, omdat daarin twee bepalingen van een besluit die een wettelijke

bepaling herhalen, onrechtmatig worden verklaard. De door het TCA verrichte rechtstreekse vergelijking tussen de bepalingen van het besluit en die van het wetsdecreet kan enkel het gevolg zijn van het feit dat het TCA ten onrechte aan dat beginsel is voorbijgegaan.

- 26 De ARSLVT meent dat de uitspraak van het TCA onjuist is voor zover daarin de artikelen 8 en 10 van besluit nr. 3-B/2007 onrechtmatig worden verklaard. Naar zijn mening heeft het TCA in zijn bestreden uitspraak ten onrechte geoordeeld dat de facturering van de apotheken en de bijdrage van de Staat in de verkoopprijs van de geneesmiddelen die aan de cliënten van de nationale gezondheidsdienst worden verstrekt, een simpele handelstransactie vormen tussen debiteur en crediteur, en heeft het daarbij geen rekening gehouden met de bijzondere omstandigheden van dit soort dienstverlening.
- 27 In geen van de uitspraken in eerdere instanties is in aanmerking genomen dat het soort relatie waarvan in deze zaak sprake is, niet alleen de crediteur en debiteur aangaat, maar ook een veelheid van rechtssubjecten die bij dezelfde transactie betrokken zijn.
- 28 Naar de mening van de ARSLVT is geen rekening gehouden met de betrokken collectieve belangen die moeten worden behartigd, noch met de doelstellingen die hebben geïnspireerd tot de opzetting van dit factureringssysteem. Het gaat hier om transacties die verder reiken dan een relatie tussen de instellingen en de verweerder, en die een groot aantal cliënten betreffen.
- 29 De ARSLVT meent tevens dat de termijn die in het wetsdecreet en in het besluit is vastgelegd, gerechtvaardigd is door de complexiteit van de verwerking van de recepten en door het grote aantal personen dat bij deze contractuele relatie is betrokken.
- 30 In feite stelt de overeenkomst voor de continue levering van farmaceutische diensten, geregeld bij wetsdecreet nr. 242-B/2006, een betalingstermijn van 60 dagen vast, die gerechtvaardigd is door het bijzondere karakter van het onderwerp en die in overeenstemming is met hetgeen in artikel 3 van richtlijn 2000/35 is bepaald.
- 31 De ARSLVT is van mening dat de bestreden uitspraak uitgaat van een onjuiste uitlegging van de artikelen 8 en 10 van besluit nr. 3-B/2007 – dat in de tussentijd is vervangen door besluit nr. 24/2014 en in de geconsolideerde versie is gepubliceerd – waarvan artikel 16 het stelsel volgt van de wet die op de zaak van toepassing is (wetsdecreet nr. 242-B/2006).
- 32 Aangezien dat besluit wetsdecreet nr. 242-B/2006 uitwerkt, schendt het noch wetsdecreet nr. 32/2003, noch richtlijn 2000/35. De ARSLVT meent dat het TCA een onjuiste uitlegging heeft gegeven van artikel 3, lid 2, van de richtlijn en van artikel 5, lid 1, onder a), van wetsdecreet nr. 32/2003, met betrekking tot de normale betalingstermijn van 10 dagen na de indiening van de rekening. Het TCA

is tevens eraan voorbijgegaan dat volgens wetsdecreet nr. 32/2003 een termijn van meer dan 30 dagen geoorloofd is wanneer daar op grond van de concrete omstandigheden een redelijke en gerechtvaardigde aanleiding daartoe bestaat.

- 33 Lombo Silva Cordeiro is van mening dat het TCA de wettelijke samenhang tussen het bepaalde in richtlijn 2000/35 en in wetsdecreet nr. 32/2003, dat de richtlijn in nationaal recht omzet, juist heeft beoordeeld.
- 34 Deze twee regelingen, die hij van toepassing acht op de concrete zaak, bepalen dat de betaling moet geschieden „binnen 30 dagen na de datum waarop de debiteur de factuur of een gelijkwaardig verzoek tot betaling heeft ontvangen”. Het bij wetsdecreet nr. 242-B/2006 ingevoerde stelsel van eenzijdige vaststelling van de betalingstermijnen is dus ongrondwettig en onrechtmatig, omdat het in strijd is met de genoemde wettelijke regelingen, die gezamenlijk het zogenoemde „geheel van rechtsnormen” vormen. Daarom is ook besluit nr. 3-B/2007 ongrondwettig en onrechtmatig.
- 35 Lombo Silva Cordeiro meent dat dagelijkse facturering, of in andere frequentie, mogelijk is, dat deze facturen moeten worden betaald binnen een termijn van 30 dagen nadat de debiteur de factuur heeft ontvangen, en dat een slechts maandelijks facturering onrechtmatig is.
- 36 De uitlegging vanuit de wetssystematiek van de betrokken bepalingen, in het bijzonder die van wetsdecreet nr. 32/2003 en de richtlijn die door het wetsdecreet wordt omgezet, verlangt een betalingstermijn van 30 dagen. Een termijn van 40-70 dagen voor de betaling van de bijdrage van de Staat aan de apotheken en concreet aan Lombo Silva Cordeiro is hiermee niet te verenigen.
- 37 Daarom zijn na afloop van de termijn van 30 dagen na de verstrekking van de geneesmiddelen of de ontvangst van de factuur moratoire interessen verschuldigd, die opeisbaar zijn en nog opeisbaar worden, tegen de geldende wettelijke rentevoet.
- 38 De nationale wetgever heeft namelijk geen categorie overeenkomsten gedefinieerd, terwijl de in het besluit vastgestelde termijn niet is beperkt tot 60 dagen; ook gaat het hier niet om een overeenkomst, of zijn regels vastgesteld voor het geval dat deze termijn wordt overschreden, en evenmin wordt een rentevoet vastgesteld die hoger is dan de wettelijke wanneer er na de termijn van 60 dagen nog steeds sprake is van niet-betaling.
- 39 Daarom kan de in artikel 3, lid 2, van richtlijn 2000/35 bepaalde uitzonderingsregeling niet worden toegepast en bestaat er geen rechtvaardiging voor de verlenging van de betalingstermijn van de facturen, noch voor het uitstel van de respectieve facturering.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 40 Het STA acht het noodzakelijk te bepalen of de onderliggende situatie van de zaak een werkelijke handelstransactie is in de zin van richtlijn 2000/35 en van wetsdecreet nr. 32/2003.
- 41 Nagegaan moet worden of de richtlijn hier niet heeft willen voorzien in een bijzonder betalingsstelsel voor handelstransacties, dat tot doel heeft de kleine en middelgrote bedrijven te beschermen tegen de risico's van insolventie die bij vrije mededinging veel groter zijn. Deze vraag is van belang bij de toepassing van richtlijn 2000/35 op apothekers, die immers buiten de wetten van de markt en van de vrije mededinging opereren omdat zij profiteren van een stelsel dat hen beschermt tegen de vrijheid van vestiging van nieuwe apotheken.
- 42 In de tweede plaats acht het STA het nodig te bepalen of, als richtlijn 2000/35 van toepassing is, deze richtlijn toetredingsovereenkomsten omvat die als overeenkomst in de zin van de richtlijn kunnen worden beschouwd.
- 43 In de derde plaats meent het STA dat moet worden bepaald of richtlijn 2000/35 al dan niet een beperking inzake de facturering oplegt door in een desbetreffende termijn te voorzien, zodat artikel 8 van besluit nr. 3-B/2007, waarin de toezending van een maandelijkse factuur wordt voorzien in een situatie waarin dagelijks duizenden facturen worden verwerkt en betaald, in strijd zou kunnen zijn met de richtlijn.
- 44 Omdat artikel 3, lid 1, [onder b)], i), van de richtlijn enkel aangeeft dat de betaling dient te geschieden binnen een termijn van 30 dagen na de datum waarop de debiteur de factuur of een gelijkwaardig verzoek tot betaling heeft ontvangen, zonder daarbij een termijn voor de toezending van facturen te bepalen, wenst het STA van het Hof te vernemen of die omstandigheid inhoudt dat er geen beletsel bestaat tegen een maandelijkse facturering. Naar het oordeel van het STA kan een positief antwoord gerechtvaardigd zijn in een situatie waarin een driehoeksverhouding bestaat tussen de ARS, de apotheken en de cliënten van de nationale gezondheidsdienst.
- 45 Ten slotte wenst het STA te vernemen of artikel 10 van besluit nr. 3-B/2007, waarin wordt voorzien in betaling op de tiende dag van de maand na die waarin de maandelijkse factuur is verzonden, verenigbaar is met artikel 3, lid 2, van richtlijn 2000/35.