ARREST VAN HET HOF

28 maart 1996 *

In zaak C-191/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, in het aldaar aanhangig geding tussen

AGF Belgium NV

en

Europese Economische Gemeenschap,

Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering,

Rijksfonds voor sociale reclassering van de minder-validen,

Belgisch Rode Kruis,

Belgische Staat,

* Procestaal: Frans.

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 3 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. N. Kakouris, J.-P. Puissochet (rapporteur) en G. Hirsch, kamerpresidenten, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, optredend voor de Europese Economische Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur D. Gilmour als gemachtigde,

— het Rijksfonds voor sociale reclassering van de minder-validen, vertegenwoordigd door F. Huisman, advocaat te Brussel,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, vertegenwoordigd door J.-J. Masquelin, advocaat te Brussel, de Belgische Staat, vertegenwoordigd door J. Devadder, bestuursdirecteur bij het

Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, bijgestaan door M. Libert, advocaat te Brussel, en de Commissie, vertegenwoordigd door D. Gilmour, ter terechtzitting van 28 november 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 februari 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 23 juni 1994, ingekomen bij het Hof op 1 juli daaraanvolgend, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel krachtens artikel 177 EG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 3 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen (hierna: „Protocol").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen, enerzijds, de NV AGF Belgium (hierna: „AGF") en, anderzijds, de Europese Economische Gemeenschap, het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna: „RIZIV"), het Rijksfonds voor sociale reclassering van de minder-validen (hierna: „RSRM", waarvan de activiteiten na zijn ontbinding in 1995 zijn overgenomen door het RIZIV), het Belgische Rode Kruis (hierna: „BRK") en de Belgische Staat, over de betaling van aanvullende premies voor autoverzekeringen.

3 Artikel 3 van het Protocol luidt:

„De Gemeenschappen, hun bezittingen, inkomsten en andere eigendommen zijn vrijgesteld van alle directe belastingen.

Telkens wanneer hun dit mogelijk is, treffen de regeringen van de Lid-Staten passende maatregelen tot kwijtschelding of teruggave van het bedrag der indirecte belastingen en van belastingen op de verkoop, welke een deel vormen van de prijs van onroerende of roerende goederen, wanneer de Gemeenschappen voor haar officieel gebruik belangrijke aankopen doen van goederen in de prijs waarvan zodanige belastingen begrepen zijn. De toepassing van deze bepalingen mag evenwel niet tot gevolg hebben dat de mededinging binnen de Gemeenschappen wordt vervalst.

Geen enkele vrijstelling wordt verleend van belastingen, heffingen en rechten die niet anders zijn dan eenvoudige vergoedingen voor diensten van openbaar nut."

4 Ingevolge de Belgische wetgeving zijn ter zake van autoverzekeringen aanvullende premies verschuldigd ten gunste van het RSRM (wet van 16 april 1963, artikel 24, en koninklijke besluiten van 5 juli 1963, 23 oktober 1978 en 28 juni 1984), het RIZIV (wet van 9 augustus 1963, artikel 121, zoals aangevuld bij artikel 57 van de wet betreffende de budgettaire voorstellen 1974-1975 en bij artikel 31 van de wet van 26 juni 1992, en koninklijke besluiten van 20 mei 1976 en 20 juli 1992) en het BRK (wet van 7 augustus 1974 en koninklijk besluit van 16 december 1974, gewijzigd bij koninklijke besluiten van 21 januari 1976 en 20 maart 1991).

5 De Europese Gemeenschappen, die met AGF verzekeringsovereenkomsten burgerlijke aansprakelijkheid hebben gesloten voor de motorrijtuigen van verschillende instellingen, hebben geweigerd de door de Belgische wetgeving geregelde

aanvullende premies te betalen, op grond dat die premies nationale belastingen zijn waarvan zij krachtens artikel 3 van het Protocol moeten worden vrijgesteld.

6 AGF, die de opbrengst van die aanvullende premies aan de begunstigde instellingen heeft moeten afdragen, heeft voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel veroordeling gevorderd van de EEG of, hoofdelijk, van de betrokken instellingen en de Belgische Staat tot terugbetaling van die bedragen.

7 Van oordeel dat de oplossing van het geschil afhangt van de uitlegging van artikel 3 van het Protocol, heeft de rechtbank de behandeling geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Kan artikel 3 van het Protocol aldus worden uitgelegd, dat daaronder mede heffingen vallen die naar nationaal recht als sociale bijdragen zouden kunnen worden beschouwd omdat zij, hoewel zij van overheidswege en krachtens de wet worden geïnd, niet worden beheerst door de grondwettelijke regels inzake annaliteit en universaliteit van de belasting en niet in de schatkist vloeien, doch rechtstreeks worden ontvangen door de met de besteding ervan belaste instellingen?

2) Kan artikel 3, derde alinea, van het Protocol aldus worden uitgelegd, dat daaronder mede heffingen vallen die in de vorm van aanvullende verzekeringspremies (in casu premies voor de wettelijke aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen) worden geïnd ten gunste van instellingen van sociaal nut zoals het RIZIV, het RSRM of het BRK, in aanmerking genomen dat er een — zij het indirect en potentieel — verband bestaat tussen die heffingen en de door die instellingen verrichte diensten?

3) Kan artikel 3, tweede alinea, van het Protocol aldus worden uitgelegd, dat daaronder mede indirecte belastingen vallen die worden geïnd ter zake van dienstverrichtingen voor officieel gebruik van de Gemeenschappen, waarmee belangrijke bedragen zijn gemoeid?"

De eerste vraag

8 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de in geding zijnde heffingen, die, nu zij niet in de schatkist, maar naar de begunstigde instellingen vloeien, hem veeleer voorkomen als sociale bijdragen dan als fiscale inkomsten, niettemin moeten worden aangemerkt als belastingen, heffingen of rechten in de zin van artikel 3 van het Protocol.

9 De Commissie stelt voor, deze vraag bevestigend te beantwoorden. Naar haar oordeel voldoen de in geding zijnde heffingen aan de criteria waarmee internationale organisaties het begrip belasting definiëren, welk begrip alle zonder tegenprestatie verrichte verplichte betalingen aan de overheid omvat. Zij verwijst ook naar de rechtspraak van het Hof, volgens welke bijzondere bijdragen ten gunste van andere publiekrechtelijke lichamen dan de staat, binnenlandse belastingen zijn in de zin van artikel 95 van het Verdrag.

10 Het RIZIV, het RSRM en de Belgische regering stellen daarentegen voor, deze vraag ontkennend te beantwoorden. De bestreden aanvullende premies worden weliswaar van overheidswege geïnd ter financiering van door de collectiviteit te dragen lasten, doch zijn niet bestemd om de op de staatsbegroting geboekte algemene uitgaven te dekken. Bedoelde heffingen zijn verwant met sociale bijdragen, die volgens de rechtspraak van het Hof geen belastingen zijn en dus niet onder artikel 3 van het Protocol vallen.

11 Dit laatste betoog moet worden afgewezen.

12 Het is juist, dat het Hof bij de uitlegging van sommige bepalingen van het Protocol onderscheiden heeft tussen een belasting geheven ter voorziening in de algemene behoeften van de overheid, en een bijdrage ter financiering van een stelsel van

sociale zekerheid, ook al wordt die bijdrage geheven op een wijze, ontleend aan de inning van belastingschulden (zie arrest van 25 februari 1969, zaak 23/68, Klomp, Jurispr. 1969 blz. 43, r. o. 20).

13 In de door de verwijzende rechter beschreven omstandigheden is dit onderscheid echter niet ter zake.

14 In de eerste plaats gaat het in de aangehaalde rechtspraak — zoals de Commissie heeft opgemerkt — om de uitlegging van de bepalingen van het Protocol waarbij de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen worden vrijgesteld van nationale belastingen op hun salarissen en emolumenten. Deze vrijstelling geldt specifiek voor de personeelsleden van de Gemeenschappen en voor zover het eventuele nationale belastingen over de inkomsten uit de uitoefening van hun functie betreft, waarover een gemeenschapsbelasting wordt geheven. In de onderhavige zaak gaat het om de bepalingen van het Protocol ingevolge welke de Gemeenschappen zelf van directe belastingen zijn vrijgesteld, en die voorts voor onder bepaalde omstandigheden verrichte aankopen voorzien in kwijtschelding of teruggave van indirecte belastingen en belastingen op de verkoop.

15 In de tweede plaats, aldus de advocaat-generaal in de punten 21 en 22 van zijn conclusie, kan de financiering van sociale instellingen zowel door bijzondere bijdragen als door fiscale heffingen worden verzekerd. Het enkele feit dat de in geding zijnde aanvullende premies bestemd zijn om tot die financiering bij te dragen, volstaat dus niet om ze als sociale bijdragen aan te merken.

16 Integendeel, hoe zij ook naar nationaal recht worden gekwalificeerd, de hierbedoelde heffingen kunnen niet op één lijn worden gesteld met bijdragen die verschuldigd zijn door personen die bij een sociale-zekerheidsregeling of een sociale instelling zijn aangesloten. Blijkens de verwijzingsbeschikking gelden die aanvullende premies immers voor alle autoverzekeringnemers, ook voor hen die geen

enkele band met de begunstigde instellingen hebben, en zijn zij dus verschuldigd ongeacht of men al dan niet bij die instellingen is aangesloten.

17 Dit soort heffingen zijn derhalve te beschouwen als verplichte bijdragen aan instellingen van openbaar nut. Opgemerkt zij voorts, dat de in geding zijnde aanvullende premies als zodanig worden genoemd in het bij de opmerkingen van de Commissie gevoegde rapport van de Belgische Controledienst voor de verzekeringen, waarin de verschillende met verzekeringen verband houdende taksen en bijdragen zijn opgesomd.

18 Zoals de Commissie betoogt, behoren bijdragen van deze aard tot de binnenlandse belastingen bedoeld in de verdragsbepalingen betreffende belastingen. Volgens de rechtspraak van het Hof valt een belasting of heffing niet buiten het toepassingsgebied van deze bepalingen wegens de omstandigheid dat zij door of ten behoeve van een van de staat onderscheiden openbaar lichaam wordt opgelegd, een bijzondere belasting is dan wel een bijzondere bestemming heeft (zie arrest van 22 maart 1977, zaak 74/76, Iannelli & Volpi, Jurispr. 1977, blz. 557, r. o. 19).

19 Luidens artikel 28 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, aan welk verdrag het Protocol is gehecht, genieten de Gemeenschappen op het grondgebied van de Lid-Staten de voorrechten en immuniteiten welke nodig zijn ter vervulling van hun taak. De belastingimmuniteit die hun uit dien hoofde is toegekend, met name om hun onafhankelijkheid van de Lid-Staten en hun goede werking te waarborgen, wordt in het Protocol zeer ruim omschreven. Zo bepaalt artikel 3 niet enkel, dat de Gemeenschappen, hun bezittingen, inkomsten en andere eigendommen van alle directe belastingen zijn vrijgesteld, maar ook, dat de Lid-Staten indirecte

belastingen en belastingen op de verkoop, welke een deel vormen van de prijs van belangrijke aankopen door de Gemeenschappen voor officieel gebruik, kwijtscheldden of teruggeven.

20 Behoudens de restricties in de tweede en de derde alinea van artikel 3 van het Protocol, geldt deze immuniteit voor alle soorten belastingen, directe en indirecte, en daarom moet worden geoordeeld, dat zij zich uitstrekt tot alle soorten bijdragen of heffingen die binnenlandse belastingen in de zin van het gemeenschapsrecht zijn.

21 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat artikel 3 van het Protocol aldus moet worden uitgelegd, dat daaronder mede vallen verplichte heffingen, zoals aanvullende autoverzekeringspremies, die bestemd zijn ter financiering van instellingen van openbaar nut.

De tweede vraag

22 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de in geding zijnde heffingen kunnen worden beschouwd als belastingen, heffingen of rechten die niets anders zijn dan eenvoudige vergoedingen voor diensten van openbaar nut in de zin van artikel 3, derde alinea, van het Protocol, en waarvan geen enkele vrijstelling wordt verleend.

23 Naar het oordeel van de Commissie vormen deze heffingen een algemene belasting en geen vergoeding voor een dienst, omdat zij geen enkel verband hebben met de waarde van geleverde goederen of van een daadwerkelijk verrichte dienst. Zij wijst erop, dat noch de Gemeenschap noch haar ambtenaren bij het Belgische socialezekerheidsstelsel zijn aangesloten en geen uitkeringen ervan ontvangen.

24 Het RIZIV, het RSRM en de Belgische regering stellen zich daarentegen op het standpunt, dat de in geding zijnde aanvullende premies daadwerkelijk een vergoeding zijn voor een dienst van openbaar nut.

25 Zoals het Hof reeds heeft overwogen, maakt artikel 3 van het Protocol zelf uitdrukkelijk het in het nationale recht van de verschillende Lid-Staten bekende onderscheid tussen een belasting bestemd om te voorzien in de algemene behoeften van de overheid, en een retributie die een vergoeding voor een bepaalde dienst vormt (arrest van 8 februari 1968, zaak 32/67, Van Leeuwen, Jurispr. 1968, blz. 63).

26 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat het begrip vergoeding voor een bepaalde dienst impliceert, dat die dienst wordt of althans kan worden verricht voor degene die de vergoeding betaalt. Een bijdrage kan bijgevolg slechts een eenvoudige vergoeding voor een dienst van openbaar nut zijn in de zin van artikel 3, derde alinea, van het Protocol, indien die dienst wordt of althans kan worden verricht voor degenen die die bijdrage moeten voldoen.

27 Zoals echter reeds opgemerkt in rechtsoverweging 16 van dit arrest, zijn de aanvullende autoverzekeringspremies verschuldigd door alle verzekeringnemers, ongeacht of dezen al dan niet diensten ontvangen van de begunstigde instellingen, en geven zij geen enkele aanspraak op individuele levering van dergelijke diensten. In dit verband zij er met de Commissie op gewezen, dat de Gemeenschappen noch hun statutaire personeelsleden bij het Belgische sociale-zekerheidsstelsel zijn aangesloten en daarvan geen uitkeringen ontvangen.

28 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat artikel 3, derde alinea, van het Protocol aldus moet worden uitgelegd, dat het niet van toepassing is op verplichte heffingen zoals aanvullende autoverzekeringspremies, die in algemene

zin bestemd zijn ter financiering van instellingen van openbaar nut en geen vergoeding voor een bepaalde dienst vormen.

De derde vraag

29 Met zijn derde vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of artikel 3, tweede alinea, van het Protocol, betreffende kwijtschelding of teruggave van indirecte belastingen en van belastingen op de verkoop, welke een deel vormen van de prijs van onroerende of roerende goederen bij belangrijke aankopen door de Gemeenschappen voor hun officieel gebruik, van toepassing is op belastingen die in dezelfde omstandigheden over dienstverrichtingen worden geheven.

30 Volgens de Commissie, die van mening is dat de in geding zijnde heffingen zowel als directe als als indirecte belastingen kunnen worden aangemerkt, is de kwijtschelding van de in artikel 3, tweede alinea, van het Protocol bedoelde belastingen hoe dan ook van toepassing zodra het gaat om aankopen van goederen of diensten voor een bedrag dat het in nationale wetgeving bepaalde minimum overschrijdt.

31 Volgens het RIZIV en het RSRM daarentegen zijn de aanvullende autoverzekeringspremies geen belastingen die een deel vormen van de aankoopprijs, en vallen zij dus niet onder artikel 3, tweede alinea, van het Protocol.

32 Zoals de advocaat-generaal in de punten 37 en 38 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan het ontbreken van een expliciete vermelding van diensten in artikel 3, tweede alinea, van het Protocol zijn verklaring vinden in de omstandigheid, dat in het verleden meer belang werd gehecht aan de belastingheffing op goederen, en kan er niet uit worden afgeleid, dat de opstellers van het Protocol de diensten buiten de werkingssfeer van die bepaling hebben willen houden.

33 Indirecte belastingen en belastingen op de verkoop, die een deel vormen van de prijs van roerende en onroerende goederen, hebben over het algemeen niet enkel betrekking op de aankoop van materiële goederen, maar ook op de verwerving van rechten van uiteenlopende aard. Zo wordt de belasting over de toegevoegde waarde, de belangrijkste van de belastingen op de verkoop die een deel van de prijs vormen, niet slechts geheven over de eigenlijke aankoop, maar ook over alle vormen van levering, daaronder begrepen huurovereenkomsten, op grond waarvan een goed onder bepaalde voorwaarden zonder eigendomsovergang kan worden gebruikt, alsmede de verschillende vormen van dienstverrichting.

34 Gelet op het doel van de belastingimmuniteit van de Gemeenschappen, bestaat er geen enkele reden om de kwijtschelding of teruggave van indirecte belastingen en van belastingen op de verkoop te beperken tot de aankoop van goederen in strikte zin en met diensten samenhangende transacties daarvan uit te sluiten. Wanneer deze transacties voor de vervulling van de taak van de Gemeenschappen noodzakelijk zijn en zij wegens het ermee gemoeide bedrag volgens de criteria van de betrokken nationale wetgeving als belangrijk kunnen worden aangemerkt, dienen zij alle in aanmerking te komen voor kwijtschelding of teruggave van de belastingen die een deel van hun prijs vormen.

35 Uit de stukken die de Commissie en de Belgische regering in antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof hebben overgelegd, blijkt overigens, dat de maatregelen die de Lid-Staten krachtens artikel 3, tweede alinea, van het Protocol ter zake van kwijtschelding of teruggave van indirecte belastingen en belastingen op de verkoop hebben getroffen, evenzeer gelden voor dienstverrichtingen als voor leveringen van goederen.

36 Mitsdien moet op de derde vraag worden geantwoord, dat artikel 3, tweede alinea, van het Protocol aldus moet worden uitgelegd, dat de daarin bedoelde kwijtschelding of teruggave van indirecte belastingen en belastingen op de verkoop van toepassing is op elke soort van verkoop, daaronder begrepen het verrichten van diensten, die voor de vervulling van de taak van de Gemeenschappen noodzakelijk is en waarbij het ermee gemoeide bedrag het door de betrokken wettelijke regeling bepaalde minimum overschrijdt.

Kosten

37 Daar ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding de procedure als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, heeft de nationale rechterlijke instantie over de kosten te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel bij vonnis van 23 juni 1994 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Artikel 3 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, moet aldus worden uitgelegd, dat daaronder mede vallen verplichte heffingen, zoals aanvullende autoverzekeringspremies, die bestemd zijn ter financiering van instellingen van openbaar nut.

2) Artikel 3, derde alinea, van het Protocol moet aldus worden uitgelegd, dat het niet van toepassing is op verplichte heffingen zoals aanvullende autoverzekeringspremies, die in algemene zin zijn bestemd ter financiering van instellingen van openbaar nut en geen vergoeding voor een bepaalde dienst vormen.

3) **Artikel 3, tweede alinea, van het Protocol moet aldus worden uitgelegd, dat de daarin bedoelde kwijtschelding of teruggave van indirecte belastingen en belastingen op de verkoop van toepassing is op elke soort van verkoop, daaronder begrepen het verrichten van diensten, die voor de vervulling van de taak van de Gemeenschappen noodzakelijk is en waarbij het ermee gemoeide bedrag het door de betrokken wettelijke regeling bepaalde minimum overschrijdt.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Puissochet

Hirsch Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 maart 1996.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias