

| |
|---|
| Rolnummer 7236 |
| Arrest nr. 151/2020 van 19 november 2020 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 176², 6°, van het Wetboek diverse rechten en taksen, gesteld door de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en F. Daoût, de rechters J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter A. Alen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 23 april 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 juli 2019, heeft de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 176/2, 6° van het Wetboek van diverse rechten en taksen de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat deze bepaling openbare instellingen vrijstelt van de jaarlijkse taks der verzekeringsverrichtingen, doch niet de rechtspersonen of instellingen, zoals de ziekenfondsen en landsbonden van ziekenfondsen, die werden opgericht op privaat initiatief en geen publiekrechtelijke rechtspersonen zijn, maar wel deelnemen aan de uitvoering van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering en aldus (hoofdzakelijk) taken van algemeen [belang] uitoefenen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de cvba « P&V Verzekeringen », de « Mutualité Libérale Liège », de Landsbond van de Neutrale Ziekenfondsen, het Neutraal Ziekenfonds Vlaanderen, de « Mutualité Neutre du Hainaut », de « Mutualité Neutre de la Santé », het Onafhankelijk Ziekenfonds en Partena Onafhankelijk Ziekenfonds Vlaanderen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Vandenberg en Mr. E. Ankaert, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Houthuys, advocaat bij de balie te Brussel.

De cvba « P&V Verzekeringen » en anderen hebben ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 2 juli 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 15 juli 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van meerdere partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 15 juli 2020 de dag van de terechtzitting bepaald op 23 september 2020.

Op de openbare terechtzitting van 23 september 2020 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Vandenberg en Mr. E. Ankaert, voor de cvba « P&V Verzekeringen » en anderen;

. Mr. J. Houthuys, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De eisende partijen in het bodemgeschil, een verzekeraar alsook zeven ziekenfondsen en landsbonden van ziekenfondsen, zijn van oordeel dat de ziekenfondsen ten onrechte sinds 2010 werden uitgesloten van de vrijstelling van de jaarlijkse taks der verzekeringsverrichtingen. In 2010 werden de ziekenfondsen immers geschrapt van de door de FOD Financiën opgestelde lijst van openbare instellingen. Zij hebben op 28 december 2017 bij de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel een verzoekschrift tot terugbetaling ingediend tegen de Belgische Staat, waarbij zij eveneens vorderen dat zij erkend worden als openbare instellingen. De rechter ten gronde verklaart de vordering van de ziekenfondsen niet gegrond, aangezien enkel de verzekeraar rechtstreeks de taks heeft betaald. Vervolgens stelt de rechter de hierboven weergegeven vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De eisende partijen in het bodemgeschil klagen aan dat de verwijzende rechter bij het stellen van de prejudiciële vraag er reeds van uitging dat zij niet als openbare instelling kunnen worden beschouwd, op basis van het oprichtingscriterium. Zij voeren aan dat zij functionele openbare instellingen zijn, waardoor zij onder de uitzondering vallen. De in de vraag aangeklaagde discriminatie bestaat enkel indien zij niet als openbare instellingen kunnen worden beschouwd, wat zij betwisten. Ondergeschikt voeren zij aan dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord. Hoewel de ziekenfondsen privaatrechtelijke instellingen zijn, voeren zij een taak uit van algemeen belang en worden zij hoofdzakelijk gefinancierd door de Staat, waardoor de redenering dat de uitzondering een vestzak-broekzak-operatie vermijdt, eveneens op hen van toepassing is. Daarbij benadrukken zij echter ook dat die doelstelling, hoewel op zich legitiem, niet blijkt uit de parlementaire voorbereiding. Bovendien wordt de uitzondering door de FOD Financiën wel toegepast op de Nationale Bank, terwijl dit eveneens geen organieke overheid is. Zelfs indien het onderscheid pertinent zou zijn en een legitiem doel zou dienen, dan nog is het niet evenredig, aangezien duidelijk blijkt uit andere wetgeving, zoals de wet van 17 juni 2016 « inzake overheidsopdrachten », dat het perfect mogelijk is om ook instellingen die niet volledig door de Staat worden gefinancierd, als overheid te beschouwen.

A.2. Volgens de Ministerraad moet de prejudiciële vraag ontkennend worden beantwoord. De oorspronkelijke opname van de ziekenfondsen in de lijst van openbare instellingen berustte op een administratieve vergissing. Het is redelijk verantwoord, zeker in het kader van de ruime beoordelingsbevoegdheid van de fiscale wetgever, om privaatrechtelijke instellingen uit te sluiten van de vrijstelling. Uit de parlementaire voorbereiding bij de oorspronkelijke bepaling blijkt bovendien dat de wetgever er uitdrukkelijk voor koos die vrijstelling niet toe te passen op vzw's, de toenmalige organisatievorm van de ziekenfondsen. Ook sindsdien blijkt uit de evolutie van de organisatie en de regelgeving inzake de ziekenfondsen dat zij privaatrechtelijke instellingen zijn. Het feit dat zij overheidsfinanciering genieten en bepaalde opdrachten van algemeen belang uitvoeren, doet hieraan geen afbreuk en heeft evenmin tot gevolg dat het verschil in behandeling niet verantwoord zou zijn. De Ministerraad verwijst daarbij naar de rechtspraak van het Hof inzake de vrije universiteiten.

- B -

B.1. Krachtens artikel 173 van het Wetboek diverse rechten en taksen zijn de verzekeringsverrichtingen onderworpen aan een jaarlijkse taks wanneer het risico in België is gelegen. Artikel 176² van dat Wetboek voorziet in een aantal uitzonderingen, waaronder de in het geding zijnde uitzondering. Krachtens artikel 176², 6°, zijn vrijgesteld van de taks :

« de door de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de provincies, de gemeenten, de autonome provinciebedrijven, de autonome gemeentebedrijven, de havenbedrijven zoals bedoeld in het Vlaams decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens en de openbare instellingen aangegeven verzekeringen ».

In de interpretatie van de verwijzende rechter zijn de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen geen openbare instellingen in de zin van de in het geding zijnde bepaling.

B.2. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat die bepaling openbare instellingen vrijstelt van de jaarlijkse taks der verzekeringsverrichtingen, doch niet de rechtspersonen of instellingen, zoals de ziekenfondsen en landsbonden van ziekenfondsen, die werden opgericht op privaat initiatief en geen publiekrechtelijke rechtspersonen zijn, maar wel deelnemen aan de uitvoering van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering en aldus taken van algemeen belang uitoefenen.

B.3. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4. Krachtens artikel 172, tweede lid, van de Grondwet kan de wetgever vrijstelling of vermindering van belasting toekennen.

Wanneer hij ten voordele van sommige belastingplichtigen een fiscale vrijstelling invoert, mag hij evenwel het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schenden.

B.5. Het komt de wetgever toe de kwijtschelding of vermindering van de belasting vast te stellen. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Fiscale maatregelen maken immers een wezenlijk onderdeel uit van het sociaaleconomische beleid. Zij zorgen niet alleen voor een substantieel deel van de inkomsten die de verwezenlijking van dat beleid mogelijk moeten maken, maar zij laten de wetgever ook toe om sturend en corrigerend op te treden en op die manier het sociaaleconomische beleid vorm te geven.

De maatschappelijke keuzen die bij het inzamelen en het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren tot de bevoegdheid van de wetgever. Het Hof vermag dergelijke beleidskeuzen, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij kennelijk onredelijk zouden zijn.

B.6. De in het geding zijnde bepaling vindt haar oorsprong in artikel 7 van de wet van 2 juli 1930 « houdende enkele verminderingen in zake taxes gelijkgesteld met het zegel, alsmede in zake zegel-, registratie- en successierecht », waarbij in een uitzondering werd voorzien op de taks op verzekeringscontracten voor « de verzekeringen tegen brand welke tot voorwerp hebben de roerende of onroerende goederen behorende aan den Staat, aan de provinciën, aan de gemeenten en aan de openbare instellingen ».

Die uitzondering werd ingevoerd om te vermijden dat die instellingen hun goederen onvoldoende zouden verzekeren, waardoor de taks uiteindelijk voor de Staat tot meer kosten zou kunnen leiden, en niet tot meer inkomsten (*Parl. St.*, Kamer, 1929-1930, nr. 139, p. 19). Uit de parlementaire voorbereiding bij die uitzondering blijkt dat een amendement waarbij werd voorgesteld om ook verenigingen zonder winstbejag, waartoe op dat moment ziekenfondsen behoorden, op te nemen in die bepaling, werd verworpen (*Hand.*, Kamer, 1929-1930, 11 juni 1930, p. 2015).

Uit deze parlementaire voorbereiding blijkt tot slot dat, naast de doelstelling om gebrekkige verzekering en dus op lange termijn hogere kosten voor de Staat te vermijden, voor de uitzondering « dezelfde gronden gelden als deze voor de vrijstelling van de overdrachtstaxe

voor leveringen aan openbare besturen ». Voormelde vrijstelling was krachtens artikel 49, 7°, van de wet van 28 augustus 1921 « houdende de invoering van nieuwe fiscale middelen » van toepassing op leveringen aan de Staat, aan de provinciën, aan de gemeenten en aan de openbare instellingen. De overdrachtstaks werd ingevoerd om te voldoen aan de grote budgettaire noden van de Belgische Staat na de Eerste Wereldoorlog. Op dat moment werd het belastingsysteem uitgebreid om aan de dringende en groeiende financiële noden van de Staat te voldoen, en was het niet wenselijk dat de Staat in essentie lastens zichzelf die taksen diende te innen (*Parl. St.*, Kamer, 1920-1921, nr. 484, p. 619).

B.7.1. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium.

Ook al nemen zij een opdracht van algemeen belang op zich, toch verschillen de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen van de instellingen die op organiek vlak diensten naar publiek recht zijn, terwijl de eerste privaatrechtelijke rechtspersonen zijn die een taak van openbare dienst waarnemen.

B.7.2. Hoewel dat verschil in statuut op zich niet voldoende is om elk verschil in behandeling te verantwoorden, kan het toch een redelijke verantwoording bieden voor een verschil in behandeling dat betrekking heeft op een vrijstelling die gegrond is op het statuut van sommige personen, instellingen of organisaties.

B.7.3. Rekening houdend met wat voorafgaat, vermocht de wetgever redelijkerwijze van oordeel te zijn dat het niet nodig was de in het geding zijnde vrijstelling voor openbare instellingen uit te breiden tot de privé-instellingen, ook al vervullen die, in sommige opzichten, een opdracht van openbare dienst.

B.8.1. Ter zitting voeren de eisende partijen in het geschil voor de verwijzende rechter aan dat de lijst van instellingen die als openbare instellingen worden beschouwd en die wordt opgesteld door de FOD Financiën, toch verschillende instellingen zou bevatten die op organiek vlak geen diensten naar publiek recht zijn, maar die zonder duidelijke verantwoording toch de vrijstelling van de verzekeringstaks kunnen genieten.

B.8.2. Het aangevoerde verschil in behandeling vloeit niet voort uit de in het geding zijnde bepaling, maar uit de tenuitvoerlegging daarvan.

Het Hof is niet bevoegd om de uitvoeringsbepalingen te beoordelen. Indien daaruit een verschil in behandeling voortvloeit, dient de verwijzende rechter dat zelf te toetsen aan de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

B.9. De in het geding zijnde bepaling is niet onbestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 176², 6°, van het Wetboek diverse rechten en taksen schendt de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 november 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen