

udgifter, har medlemsstaterne imidlertid ret til at undergive et sådant vederlag national indkomstbeskatning.

Følgelig forbyder fællesskabsretten, at der sker national beskatning af de faste

beløb, som Europa-Parlamentet af fællesskabsmidler udbetaler til sine medlemmer som godtgørelse af rejse- og opholdsudgifter, medmindre det i overensstemmelse med fællesskabsretten godtgøres, at denne faste godtgørelse delvis har karakter af et vederlag.

I sag 208/80 angående en anmodning, som af Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts (særligt nævn for indkomstbeskatning, herefter benævnt Det særlige Nævn) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 og artikel 30 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber er indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

LORD BRUCE OF DONINGTON

mod

ERIC GORDON ASPDEN (Her Majesty's Inspector of Taxes)

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af visse af fællesskabsrettens bestemmelser, især artikel 142 i EØF-traktaten og artikel 8 i den protokol vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, der er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber, for så vidt angår national beskatning af omkostningsgodtgørelse og andre godtgørelser til Europa-Parlamentets medlemmer,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, Mackenzie Stuart og T. Koopmans, dommerne G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling og A. Chloros,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, samt de oplysninger, der er afgivet i medfør af samme protokols artikel 21, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Lord Bruce of Donington (herefter benævnt »Lord Bruce«) blev den 30. juli 1975 af Det forenede Kongeriges House of Lords udpeget til medlem af Europa-Parlamentet. Han var medlem af Europa-Parlamentet indtil valget til dette skete ved almindelige direkte valg.

I 1975/1976 modtog Lord Bruce fra Europa-Parlamentet faste godtgørelser i form af dagpenge og godtgørelse af rejseomkostninger til dækning af udgifter i forbindelse med hans deltagelse i Parlamentets og dets organers møder og arbejde samt for rejser, der skete i Parlamentets interesse.

Udbetalingen af de nævnte godtgørelser fandt sted som fastsat i et regulativ om omkostningsgodtgørelse og andre godtgørelser til Europa-Parlamentets med-

lemmer. Bevillingerne hertil var optaget i De europæiske Fællesskabers budget under kapitlet om Parlamentets udgifter til medlemmer af institutionen (EFT L 54, 1975, s. 1 og 62; EFT L 66, 1976, s. 1 og 64).

Ifølge det nævnte parlamentsregulativ blev godtgørelser bl.a. ydet medlemmerne for rejser til Parlamentets og dets organers officielle møder, dog kun hvis medlemmet var indtegnet på tilstedeværelseslisten for det pågældende møde, samt for parlamentsmedlemmets individuelle rejser i institutionens interesse på betingelse af, at disse befordringer var behørigt godkendt af Parlamentets instanser. Godtgørelserne omfattede dels et dagpengebeløb, der for rejser inden for Fællesskabernes område udgjorde 3 000 BFR, dels en godtgørelse af rejseomkostninger, der skulle dække samtlige omkostninger i forbindelse med rejsen, herunder eventuelle omkostninger ved bestilling og afbestilling af rejsehjemmel, omkostninger til taxa og bagagetransport, hotelomkostninger og andre rejseomkostninger; rejseomkostningsgodtgørelsen beregnedes på grundlag af en kilometersats efter afstanden mellem på den ene side midtvejs mellem det nationale parlamentssæde og medlemmets bopæl og på den anden side mødestedet; satsen var 13 BFR for de første 400 kilometer af den enkelte afstand og 5 BFR for den del af den enkelte afstand, der oversteg 400 kilometer, med en mindstegodtgørelse på 1 500 BFR. I medfør af regulativet var Parlamentets medlemmer ikke forpligtet til over for dette at godtgøre de faktiske omkostningsbeløb, og i de tilfælde, hvor deres udgifter havde været

lavere end det faste beløb, de modtog, kunne de beholde det overskydende beløb.

I skatteåret 1975/1976 havde Lord Bruce en sådan difference mellem det samlede beløb af modtagne godtgørelser og hans faktiske udgifter. Han beholdt differencen, hvis nøjagtige beløb ikke er opgjort.

2. Her Majesty's Inspector of Taxes (ligningsmyndigheden) betragtede de godtgørelser, som Lord Bruce modtog, som indtægter af et af Lord Bruce beklædt hverv efter bestemmelserne i Income and Corporation Taxes Act 1970 og anså Lord Bruce som indkomstskattepligtig af indtægterne, dog med fradrag af de faktisk afholdte udgifter i medfør af section 189 (1) i Income and Corporation Taxes Act 1970. Det hed i denne bestemmelse: »dersom nogen ifølge sit hverv eller sit ansættelsesforhold nødvendigvis er forpligtet til af sit vederlag at afholde og betale rejseudgifter for at kunne udføre de med hvervet eller ansættelsesforholdet forbundne opgaver, ... eller på anden måde at afholde udgifter fuldt ud, udelukkende og nødvendigvis under udførelsen af de nævnte opgaver, kan de således nødvendigvis afholde og betalte udgifter fradrages i de skattepligtige vederlag«.

Lord Bruce indbragte ligningsmyndighedens skatteansættelse for Det særlige Nævn — der er den kompetente retsinstans i spørgsmål om indkomstskat i Det forenede Kongerige — for så vidt angik indtægterne i skatteåret 1975/1976 i anledning af hvervet som medlem af Europa-Parlamentet. Ved en skriftlig afgørelse, dateret den 6. juli 1979, fandt Det særlige Nævn, at de pågældende godtgørelser var at betragte som vederlag for et hverv efter Income and Corpor-

ation Taxes Act 1970, og at de i princippet var indkomstskattepligtige. Det fremgår af afgørelsen fra Det særlige Nævn, at det ikke bestrides, at godtgørelserne ikke var ansat til et urimeligt højt beløb. I afgørelsen udsatte nævnet afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt indtægterne var fritaget for beskatning i Det forenede Kongerige i medfør af fællesskabsretten og, i påkommende tilfælde, spørgsmålet om de fradragsberettigede udgifters nøjagtige størrelse.

Den 5. november 1979 besluttede nævnet i medfør af artikel 177 i EØF-traktaten og artikel 30 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal bestemmelserne i

traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, især artikel 142, 1. sætning,

konventionen vedrørende fælles institutioner for De europæiske Fællesskaber, især artikel 1,

traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber, især artikel 28,

protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, især artiklerne 8, 9, 10, 13 og 14,

Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 260/68 af 29. februar 1968, især artikel 3, stk. 2, og

regulativet om omkostningsgodtgørelse og andre godtgørelser til Europa-Parlamentets medlemmer,

II — Skriftlige indlæg samt Europa-Parlamentets og Rådets besvarelser

eller andre af fællesskabsrettens bestemmelser fortolkes således, at de afskærer medlemsstaterne fra at beskatte nogen del af de omkostningsgodtgørelser og andre godtgørelser, der af fællesskabsmidler udbetales til medlemmer af Europa-Parlamentet.«

1. *Lord Bruce's indlæg*

Lord Bruce har anført, at selv om der ikke findes udtrykkelige fællesskabsregler om beskatningen af de pågældende godtgørelser, følger det forudsætningsvis af en række af fællesskabsrettens principper, at de ikke kan undergives national beskatning.

3. Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 23. oktober 1980.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Lord Bruce, ved Francis Jacobs, Middle Temple, barrister, for advokatfirmaet Berwin Leighton, solicitors, af Det forenede Kongeriges regering, ved R. D. Munrow, Treasury Solicitors Department, som befuldmægtiget, bistået af Peter Gibson, af den franske regering, ved Thierry Le Roy, som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Bernard Paulin og Mary Finch som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport, efter at have hørt generaladvokaten og efter at have stillet Europa-Parlamentet og Rådet en række spørgsmål i medfør af artikel 21, stk. 2, i statuten for EØF-Domstolen, hvilke spørgsmål disse institutioner har besvaret skriftligt, har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden anden forudgående bevisførelse.

Lord Bruce støtter for det første sin opfattelse på det princip om Parlamentets selvbestemmelsesret i spørgsmål vedrørende forretningsordenen og det interne forhold til medlemmerne, som er fastslået i EØF-traktatens artikel 142, stk. 1. Det drejer sig her om et af det parlamentariske demokratis principper, der udelukker enhver kontrol af parlamentsmedlemmernes udøvelse af deres hverv fra andre myndigheders side, specielt fra de nationale skattemyndigheders side. Det tilkommer alene Parlamentet at afgøre, hvad der er medlemmernes rette udøvelse af deres hverv, og ingen anden myndighed, hverken på fællesskabsplan eller på nationalt plan, med den mulige undtagelse af Revisionsretten, kan gribe ind på dette område ved at kontrollere de udgifter, der af Parlamentet betales til dets medlemmer i så henseende.

Dersom man tillod national beskatning af de pågældende godtgørelser, ville man skabe en forskelsbehandling mellem parlamentsmedlemmer fra de forskellige medlemsstater og på ulige måde — af Fællesskabernes midler — begunstige én eller flere medlemsstater.

Formanden for Parlamentet har desuden over for Lord Bruce i en skrivelse bekræftet, at ingen anden medlemsstat siden 1952 på noget tidspunkt har undergivet disse godtgørelser national indkomstbeskatning.

Lord Bruce støtter for det andet sin opfattelse på de privilegier og immuniteter, som Fællesskaberne nyder i medfør af artikel 28, stk. 1, i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission og i medfør af den som bilag til traktaten knyttede protokol om privilegier og immuniteter, især artikel 8, stk. 1, der forbyder, at der administrativt eller på anden måde undergives forsamlingens medlemmer nogen begrænsning i deres bevægelsesfrihed på vej til eller fra forsamlingens mødested. Princippet om Fællesskabets uafhængighed af medlemsstaternes myndigheder er til hinder for, at et parlamentsmedlem skulle være forpligtet til at indgive begæring om fradrag for faktisk afholdte udgifter, at aflægge regnskab derfor over for skattemyndighederne, eller at bevise, at udgifterne har været nødvendige og i fuldt omfang og udelukkende er afholdt i forbindelse med udøvelsen af hvervet.

Inland Revenue (skattemyndighederne) har desuden fundet anledning til at tilstå medlemmer af Europa-Parlamentet ulovbestemte indrømmelser udover de gældende skatteregler ved at anerkende, at rejseomkostninger mellem medlemmets valgkreds og Parlamentets mødested er fradragsberettigede udgifter, mens befordringsudgifter mellem den skattepligtiges bopæl og hans arbejdssted ifølge britisk lov ikke falder inden for denne kategori. Denne praksis fra skattemyndighedernes side har imidlertid til følge, at et parlamentsmedlem, som bor uden for sin valgkreds, og som efter Parlamentets samling vender direkte tilbage til sin bopæl, i fuldt omfang beskattes af sin rejsegodtgørelse, således

at et sådant medlem i væsentligt omfang selv må afholde sine rejseomkostninger.

Hvis man derfor tillod beskatning af godtgørelserne, kunne man nå til det resultat, at udgifter, som Parlamentet har besluttet at godkende og at godtgøre, ikke var fradragsberettigede i Det forenede Kongerige.

Beskatningen kunne desuden være særdeles indgribende, idet den kunne udgøre op til 83 % for skattepligtige, der har andre indtægter.

Bevisbyrden for, at de faktisk afholdte udgifter har været nødvendige, ville indebære en betydelig administrativ byrde for Parlamentets medlemmer. Især måtte de over for skattemyndighederne godtgøre, at hver enkelt del af en rejse og hver enkelt post vedrørende underholdet, havde været nødvendig. Skattemyndighederne kunne således beslutte, at visse udgifter, f.eks. til aviser, tidsskrifter, bøger, pressetjeneste etc., ikke var nødvendige og derfor ikke fradragsberettigede.

Lord Bruce har i denne forbindelse henvist til et notat fra skattemyndighederne vedrørende beskatning af parlamentsmedlemmernes indtægter. Ifølge dette notat er parlamentsmedlemmerne forpligtet til at føre en specificeret liste over deres afrejse fra og deres tilbagekomst til Det forenede Kongerige med angivelse af rejseformålet.

Lord Bruce har for det tredje støttet sin opfattelse på, at faste godtgørelser til dækning af udgifter, der afholdes af Fællesskabernes tjenestemænd og andre ansatte i anledning af tjenestens udøvelse, ikke undergives nogen form for beskatning, hverken nationalt eller på fællesskabsplan, jf. artikel 13 i proto-

kollen om privilegier og immuniteter og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning nr. 260/68 af 29. februar 1968 om fastlæggelse af betingelserne for og fremgangsmåden ved opkrævning af skat til De europæiske Fællesskaber (EFT 1968 I, s. 38). Det ville fremstå som en anomali, dersom omkostningsgodtgørelser og andre godtgørelser, der af Parlamentet betales til dets medlemmer, til forskel fra godtgørelser, der udredes til tjenestemænd, var undergivet beskatning. Fritagelsen for national beskatning er ikke et modstykke til den fællesskabsretlige skattepligt, men er en følge af Fællesskabets natur og stemmer overens med en almindelig regel for internationale organisationer.

2. *Indlæg fra Det forenede Kongeriges regering*

Det forenede Kongeriges regering har anført, at den støtter den stilling, som ligningsmyndigheden har indtaget under sagen for Det særlige Nævn, hvorefter der ikke består nogen hindring for, at en medlemsstat beskatter de pågældende godtgørelser for den dels vedkommende, der overstiger de afholdte udgifter.

Det forenede Kongeriges regering har desuden anført, at det spørgsmål, der er stillet af Det særlige Nævn, er unødvendigt vidtgående, idet der aldrig har været tale om at beskatte udgifter, som rent faktisk er afholdt, og som har været nødvendige; det forelagte spørgsmål bør derfor begrænses til beskatningen af et eventuelt overskydende beløb.

Det er i overensstemmelse med den betydning, der tillægges staternes suveræne ret til at pålægge skatter og fast

international praksis såvel inden for Fællesskabet som i andre internationale organisationer, at en udtrykkelig traktatbestemmelse er nødvendig for at hjemle en fritagelse for beskatning.

EØF-traktatens artikel 142 omfatter alene regler om forretningsordenen. Bestemmelser om omkostningsgodtgørelser og andre godtgørelser har ikke denne karakter. Beskatning af godtgørelse gør ikke indgreb i Parlamentets selvbestemmelsesret og indebærer ikke, at forholdet mellem Parlamentet og dets medlemmer undergives kontrol fra de nationale skattemyndigheders side.

Protokollen vedrørende Fællesskabernes privilegier og immuniteter indeholder en opregning af de privilegier og immuniteter, som indrømmes parlamentsmedlemmerne, og som er nødvendig for udførelsen af deres hverv. Nogen fritagelse for beskatning fastsættes ikke. At det i praksis er nødvendigt at opbevare bilagene for rejseudgifter og andre afholdte udgifter er ikke en begrænsning i medlemmernes bevægelsesfrihed i protokollens artikel 8's forstand, idet skattemyndighedernes godkendelse ikke er nødvendig for, at et parlamentsmedlem foretager en rejse, og idet den del af godtgørelserne, som parlamentsmedlemmet har afholdt til nødvendige udgifter i anledning af sit hverv, under alle forhold forbliver fritaget for beskatning.

Bestemmelsen i artikel 13 i protokollen om privilegier og immuniteter finder ikke anvendelse på parlamentsmedlemmer. Fritagelsen for national beskatning for visse kategorier af personer, såsom Fællesskabernes tjenestemænd og andre ansatte, er et modstykke til, at disse personer er undergivet skattepligt over for Fællesskaberne.

3. Den franske regerings indlæg

Den franske regering har anført, at ingen bestemmelse i Fællesskabsretten afskærer medlemsstaterne fra at lade de pågældende godtgørelser være skattepligtige.

Efter den franske regerings opfattelse henhører skattebestemmelserne om parlamentsmedlemmernes indtægter for tiden alene under medlemsstaternes lovgivningskompetence. Rådet kan ganske vist i medfør af artikel 13 i akten om almindelige valg af repræsentanterne i forsamlingen træffe de foranstaltninger, der viser sig nødvendige til gennemførelse af akten, herunder på det økonomiske område, men der er ikke gjort brug af denne mulighed, og medlemsstaterne har derfor fortsat kompetence til at foretage en regulering af de godtgørelser, der udbetales til parlamentsmedlemmerne, såvel som til at udstede de skattemæssige bestemmelser. Den franske regering har i denne henseende henvist til Rådets referat af samlingerne den 18. og 19. december 1978. Det ville kræve en egentlig konvention til udfyldning af protokollen om privilegier og immuniteter at undergive parlamentsmedlemmerne skattepligt til Fællesskaberne eller at indføre skattefritagelse.

En fællesskabsretlig skattefritagelse kan ikke foreligge forudsætningsvis. Det er ikke muligt at slutte analogt fra den ordning, der finder anvendelse på Fællesskabernes tjenestemænd og andre ansatte.

EØF-traktatens artikel 142 tager sigte på organisationen af Parlamentets arbejde og ikke på at regulere skattemæssige spørgsmål.

En skattefritagelse for de godtgørelser, der udbetales af Parlamentet, kan for tiden kun indføres eller være indført af de nationale lovgivende myndigheder, disse bevarer friheden til at kontrollere brugen af midlerne. En sådan kontrol gør ikke indgreb i den bevægelsesfrihed, der er omtalt i artikel 8 i protokollen om privilegier og immuniteter.

4. Kommissionens indlæg

Kommissionen har anført, at det står medlemsstaterne frit for at anvende deres egne skatteregler på de pågældende godtgørelser.

Den gør gældende, at det forhold, at protokollen om privilegier og immuniteter, hvis bestemmelser er klare og præcise, ikke indeholder en skattefritagelse for parlamentsmedlemmerne, ikke skyldes en forglemmelse. Fritagelse for betaling af nationale skatter og betaling af fællesskabskat af lønninger og vederlag er uløseligt forbundet.

EØF-traktatens artikel 142 bemyndiger ikke Parlamentet til i sin forretningsorden at fastsætte lovbestemmelser, der er bindende for Fællesskabet og medlemsstaterne, på beskatningsområdet. Selv om Parlamentet har en forudsætningsvis beføjelse til at træffe afgørelse om betaling af omkostningsgodtgørelser og andre godtgørelser, kan dette dog ikke påvirke den behandling, som medlemsstaternes kompetente myndigheder og Fællesskabet undergiver disse godtgørelser med henblik på beregning af skyldig skat.

Beskatning af disse godtgørelser er ikke en begrænsning i bevægelsesfriheden som omhandlet i artikel 8 i protokollen om privilegier og immuniteter, så meget

mere som der i Det forenede Kongerige kun skal svares skat af den del af beløbet, der overstiger de faktisk afholdte udgifter.

Bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 260/80, der finder anvendelse på tjenestemænd, kan ikke betragtes isoleret, idet den hjemler fritagelse for fællesskabet for omkostningsgodtgørelser, som selv reguleres af tjenestemandsvedtægten, og som udregnes således, at de omtrentligt svarer til de faktisk afholdte udgifter, mens Lord Bruce's opfattelse er ensbetydende med, at godtgørelser, der af Parlamentet betales til dets medlemmer, holdes uden for ethvert beskatningssystem, uden hensyn til beløbets størrelse.

5. Europa-Parlamentets besvarelse

Europa-Parlamentet har som svar på Domstolens spørgsmål især anført, at den fælles forsamling for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab allerede i september 1952 traf beslutning om at tillægge sine medlemmer dagpenge og befordringsgodtgørelse. Regulativet om omkostningsgodtgørelse og andre godtgørelser til Europa-Parlamentets medlemmer blev i dets foreliggende skikkelse udfærdiget den 5. juli 1972 af Parlamentets udvidede præsidium efter beslutning herom fra plenarforsamlingen den 3. juli 1972; det er ofte blevet ændret under hensyn til stigninger i omkostningerne. Parlamentet har afgivet kopier af mødereferater og andre dokumenter vedrørende regulativet.

Efter Parlamentets opfattelse følger dets kompetence til at fastsætte regler om betaling af godtgørelser af EØF-traktatens artikel 142, stk. 1, Euratom-traktatens artikel 112, stk. 1, og EKSF-traktatens artikel 25, stk. 1, der udtrykker princippet om Parlamentets uafhængighed i spørgsmål om dets organisation. Bestemmelserne omfatter ikke blot procedurespørgsmål i snæver forstand, men ethvert forhold, der er nødvendigt for at institutionen kan fungere. Medlemsstaterne er i medfør af EØF-traktatens artikel 5 forpligtet til at respektere denne institutionelle uafhængighed. Reglerne om betaling af godtgørelser til Parlamentets medlemmer er helt nødvendige for at alle medlemmer kan deltage i Parlamentets arbejde uden at pådrage sig økonomiske tab og uafhængigt af medlemmets bopæl, midler eller indtægter. Det er et grundlæggende princip for institutionernes virkemåde i en international organisation — til forskel fra en international konference — at disse selv regulerer de administrative aspekter af udøvelsen af medlemmernes mandat. Passende regler om godtgørelser for omkostninger er udstedt — uden indsigelse fra medlemsstaternes side — af Rådet, af Det økonomiske og sociale Udvalg og af Europa-Parlamentet, og de nødvendige midler afsættes på disse institutioners budget.

De faste godtgørelser, der udbetales ifølge det nævnte regulativ, fastsættes på grundlag af de gennemsnitlige hotel- og restaurationspriser på de steder, hvor parlamentsmedlemmerne skal deltage i parlamentariske aktiviteter, og på grundlag af priserne for flyrejse på første klasse.

Princippet om udbetaling af faste godtgørelser er begrundet i de uforholdsmæssigt store administrative byrder og ulemper, som en individuel kontrol af

samtligte faktisk afholdte udgifter ville medføre for institutionen og dens medlemmer. Hverken Revisionsretten eller tidligere Kontrolkommissionen har anfægtet beløbene eller beregningmåden under revisionen af Parlamentets udgifter. Ved beregningen af de faste godtgørelser er der ikke forudsat nogen fællesskabsretlig eller national beskatning, og dersom nogle medlemsstater skulle undergive dem national beskatning, måtte der til de pågældende medlemmer udredes compensation herfor i form af en forhøjelse, idet Parlamentet skal påse, at alle dets medlemmer udøver deres hverv under lige vilkår. Faste godtgørelser anvendes desuden af de fleste af medlemsstaternes parlamenter.

Hvad angår medlemsstaternes praksis med hensyn til national beskatning af godtgørelser, der udbetales af Europa-Parlamentet, har Parlamentet bekræftet, at denne sag er den eneste, der siden 1952 er kommet til Parlamentets kundskab, hvor en medlemsstat har forsøgt at undergive disse godtgørelser national beskatning.

Parlamentet finder, at dersom en medlemsstat er af den opfattelse, at beløbene er for høje, eller at de savner hjemmel, står det medlemsstaten frit for at udnytte fællesskabsrettens fremgangsmåder med henblik på at ændre Parlamentets praksis. Foranstaltninger til skade for parlamentsmedlemmer fra en enkelt medlemsstat er derimod utiladelige.

Afsluttende har Parlamentet givet udtryk for, at udbetalingen af disse godtgørelser

er nødvendig for institutionens virksomhed og skal respekteres af medlemsstaterne i medfør af EØF-traktatens artikel 5. Nationale beskatningsregler finder ikke anvendelse på disse udbetalinger. Den modsatte løsning ville indebære en uberettiget forskelsbehandling af parlamentsmedlemmerne.

6. Rådets besvarelse

Efter anmodning fra Domstolen har Rådet fremlagt et uddrag af protokollet af Rådets samling den 19. december 1978 og en som bilag dertil knyttet skrivelse af 15. december 1978 fra Rådets formand til forsamlingens formand; disse dokumenter har den franske regering henvist til i sit skriftlige indlæg. I skrivelser af 15. december 1978 meddelte Rådets formand forsamlingens formand, at det ikke forud for de almindelige direkte valg til forsamlingen havde været muligt at nå til enighed om forsamlingens forslag til bestemmelser om vederlag og godtgørelse af udgifter og om en række andre spørgsmål; Rådet gik derfor ud fra, at medlemsstaternes kompetente myndigheder ville træffe bestemmelser vedrørende diæter til medlemmerne af det direkte valgte Parlament og om beskatningen; i øvrigt tilsluttede Rådet sig forsamlingens opfattelse, hvorefter det tilkom denne at træffe nærmere bestemmelse om godtgørelser af udgifter, mens det tilkom medlemsstaternes kompetente myndigheder at afgøre spørgsmål i forbindelse med beregningen ved eventuel overlappning mellem godtgørelser fra Europa-Parlamentet og i henhold til nationale bestemmelser. Det fremgår af protokollet, at Rådet godkendte brevet indhold.

III — Mundtlige forhandlinger

Lord Bruce ved Francis Jacobs, barrister, Det forenede Kongeriges regering ved John Mummery, barrister, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Mary Finch har afgivet mundtlige

indlæg i retsmødet den 12. maj 1981 og har, tillige med Europa-Parlamentet ved Roland Bieber mundtligt besvaret spørgsmål fra Domstolen under retsmødet.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. juni 1981.

Præmisser

- 1 Ved afgørelse af 5. november 1979, indgået til Domstolen den 23. oktober 1980, har Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts i Det forenede Kongerige (særligt nævn for indkomstbeskatning, herefter benævnt Det særlige Nævn) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 og artikel 30 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber forelagt Domstolen et spørgsmål til præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af en række af fællesskabsrettens bestemmelser, særlig artikel 142 i EØF-traktaten og artikel 8 i den protokol vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, der er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber, for at få afgjort, hvorvidt det er foreneligt med fællesskabsretten, at nationale skattemyndigheder undergiver rejse- og opholdsgodtgørelser, der af Europa-Parlamentet udbetales til dets medlemmer, beskatning.
- 2 Spørgsmålet er rejst i en sag, som føres af Lord Bruce of Donington, der var udpeget som medlem af Europa-Parlamentet af House of Lords fra den 30. juli 1975 indtil det almindelige direkte valg til Parlamentet, mod Her Majesty's Inspector of Taxes (herefter benævnt ligningsmyndigheden), der foretager indkomstskatteansættelsen i Det forenede Kongerige. Sagen angår en skatteansættelse af rejse- og opholdsgodtgørelser, som i skatteåret 1975/1976 blev udbetalt til Lord Bruce af Europa-Parlamentet til dækning af udgifter som følge af deltagelse i Parlamentets og dets organers møder og arbejde samt andre rejser i Parlamentets interesse.

- 3 Parlamentet udbetalte i medfør af et regulativ herom sine medlemmer rejse- og opholdsgodtgørelser, som var beregnet på grundlag af en kilometersats og et fast dagpengebeløb, og som var optaget på Fællesskabets budget. Parlamentsmedlemmerne var ifølge regulativet ikke forpligtet til over for Parlamentet at godtgøre, hvilke udgifter de rent faktisk havde afholdt.
- 4 Det fremgår af forelæggelsesbeslutningen, at ligningsmyndigheden betragtede godtgørelserne som vederlag for et af Lord Bruce udøvet hvern i henhold til Det forenede Kongeriges Income and Corporation Taxes Act 1970 og foretog en skatteansættelse, hvorefter Lord Bruce var indkomstskattepligtig af godtgørelserne, dog med fradrag af udgifter, der var afholdt »fuldt ud, udelukkende og nødvendigvis under udførelsen af det nævnte hvern« hvilket det påhvilede Lord Bruce at godtgøre i medfør af section 189 (1) i Income and Corporation Taxes Act af 1970.
- 5 Skatteansættelsen blev indbragt for Det særlige Nævn, som traf afgørelse om, at godtgørelserne efter national rets bestemmelser i princippet var indkomstskattepligtige. Nævnet fandt imidlertid, at sagens udfald afhang af, hvorvidt godtgørelserne var fritaget for national indkomstbeskatning i medfør af fællesskabsretten.
- 6 Følgelig forelagde Det særlige Nævn Domstolen et præjudicielt afgørelse vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten. Spørgsmålet går i det væsentlige ud på, hvorvidt nogen bestemmelse i fællesskabsretten udelukker medlemsstaterne fra at beskatte nogen del af de rejse- og opholdsgodtgørelser, som af fællesskabsmidler udbetales til Europa-Parlamentets medlemmer.
- 7 Det forenede Kongeriges regering, den franske regering og Kommissionen har hævdet, at når der ikke foreligger udtrykkelige bestemmelser om fritagelse for national beskatning i protokollen om privilegier og immuniteter, er der intet til hinder for, at en medlemsstat undergiver sådanne udbetalinger fra Parlamentet national beskatning, idet en skattefritagelse ikke kan foreligge stiltiende.

- 8 Efter Lord Bruce's opfattelse følger det af princippet om Parlamentets selvbestemmelsesret (sovereignty of Parliament) i spørgsmål om forretningsordenen og det interne forhold til medlemmerne, jf. EØF-traktatens artikel 142, stk. 1, og af artikel 8, stk. 1, i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, der sikrer Forsamlingens medlemmer bevægelsesfrihed, at medlemsstaternes myndigheder er afskåret fra at føre kontrol med de pligter, et medlem af Europa-Parlamentet udfører, rejseaktiviteten i forbindelse med disse pligter og de udgifter, der afholdes i forbindelse dermed. Medlemsstaterne kan følgelig efter Lord Bruce's opfattelse ikke beskutte udbetalinger fra Parlamentet i denne forbindelse. Det ville endvidere være ulogisk, dersom disse godtgørelser blev undergivet indkomstbeskatning, mens de godtgørelser, der udbetales til Fællesskabernes — herunder Parlamentets — tjenestemænd og øvrige ansatte er fritaget i medfør af artikel 13 i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning nr. 260/68 af 29. februar 1968 om fastlæggelse af betingelserne for og fremgangsmåden ved opkrævning af skat til De europæiske Fællesskaber (EFT 1968 I, s. 38).
- 9 Det fremgår klart af Europa-Parlamentets besvarelse af de spørgsmål, Domstolen har stillet, at det er Parlamentets opfattelse, at det følger af det princip om Europa-Parlamentets uafhængighed med hensyn til bestemmelserne om institutionens interne forhold, der er indeholdt i EØF-traktatens artikel 142, stk. 1, Euratom-traktatens artikel 112, stk. 1, og EKSF-traktatens artikel 25, stk. 1 — en uafhængighed, som medlemsstaterne i medfør af EØF-traktatens artikel 5 er forpligtet til at respektere — at nationale skattebestemmelser ikke finder anvendelse på udbetalinger fra Fællesskabet, der er nødvendige, for at institutionen skal kunne fungere. Kravet om, at Parlamentet skal undgå at behandle medlemmer fra forskellige medlemsstater forskelligt, fører til det samme resultat.
- 10 Med henblik på besvarelsen af det spørgsmål, der er stillet af den nationale domstol, skal det således som Det forenede Kongeriges regering, den franske regering og Kommissionen med rette har anført under forhandlingerne for Domstolen, først bemærkes, at ingen bestemmelse i fællesskabsretten indrømmer Europa-Parlamentets medlemmer fritagelse for national beskatning.

- 11 Artikel 13 i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter bestemmer, at Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte »fritages for national beskatning af løn, vederlag og honorarer, som de modtager fra Fællesskaberne«. Denne bestemmelse skal ses i sammenhæng med artiklens første stykke, hvorefter »løn, vederlag og honorarer, som Fællesskaberne udbetaler [til de nævnte tjenestemænd], beskattes til fordel for Fællesskaberne«. Artikel 13 finder i medfør af protokollens artikel 20 og 21 også anvendelse på Kommissionens medlemmer samt Domstolens dommere, generaladvokater og justitssekretær, i medfør af protokollens artikel 22 på medlemmerne af Den europæiske Investeringsbanks organer, på dens personale og på de repræsentanter for medlemsstaterne, der deltager i dens arbejde, og endelig i medfør af EØF-traktatens artikel 206, stk. 10, Euratom-traktatens artikel 180, stk. 10, og EKSF-traktatens artikel 78 e, stk. 10, på Revisionsrettens medlemmer.
- 12 Der findes ingen tilsvarende bestemmelse blandt de privilegier og immuniteter, der indrømmes Forsamlingens medlemmer i nævnte protokols kapitel III. Medlemmerne af Europa-Parlamentet, der på det tidspunkt, hvor sagens omstændigheder forelå, blev udpeget af de nationale parlamenter, modtog intet vederlag fra Europa-Parlamentet for udøvelsen af arbejdet i forbindelse med deres mandat. De økonomiske forhold i forbindelse med et eventuelt vederlag var derfor, bortset fra de godtgørelser, der her er tale om, alene reguleret ved national ret. Den fællesskabsskat, som omhandles i nævnte protokols artikel 13, stk. 1, og som er gennemført ved Rådets forordning nr. 260/80, fandt ikke anvendelse på parlamentsmedlemmerne.
- 13 Da der ikke findes nogen bestemmelse om skattefritagelse for Europa-Parlamentets medlemmer, er medlemsstaterne på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin berettiget til at beskatte eventuelle indtægter, som Parlamentets medlemmer oppebærer for udøvelsen af deres mandat. Følgelig kan det ikke antages, at enhver udbetaling fra Parlamentet til dets medlemmer af fællesskabsmidler uden videre er fritaget for national beskatning.
- 14 Imidlertid fastlægger fællesskabsretten visse begrænsninger, som medlemsstaterne er forpligtet til at iagttage ved udstedelsen af de skattebestemmelser, der finder anvendelse på Parlamentets medlemmer. Disse begrænsninger

fremgår især af EØF-traktatens artikel 5, der bestemmer, at medlemsstaterne skal lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare. Denne forpligtelse omfatter en pligt til ikke at træffe foranstaltninger, der kan gribe ind i fællesskabsinstitutionernes interne funktion. Det følger endvidere af artikel 8, stk. 1, i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, at medlemsstaterne er afskåret fra bl.a. ved den praksis, de følger på beskatningsområdet, at pålægge parlamentsmedlemmerne administrative restriktioner i deres bevægelsesfrihed.

- 15 Det må i denne henseende først anføres, at godtgørelsen af rejse- og opholdsudgifter, der af parlamentsmedlemmerne har været afholdt under udøvelsen af deres mandat, er en foranstaltning vedrørende den interne organisation, som skal sikre, at institutionen kan fungere som tilsigtet. Det er nødvendigt, at ethvert parlamentsmedlem på ethvert tidspunkt uden hensyn til beliggenheden af sin bopæl eller valgskreds og uden hensyn til sine økonomiske midler er i stand til at deltage i alle møder og aktiviteter i Parlamentet og dets organer uden at lide økonomisk tab. Regler som dem, der er gennemført af Parlamentet om opholds- og rejsegodtgørelser, falder derfor inden for området af de foranstaltninger vedrørende den interne organisation, som Parlamentet kan træffe i medfør af EØF-traktatens artikel 142, stk. 1, Euratom-traktatens artikel 112, stk. 1, og EKSF-traktatens artikel 25, stk. 1.
- 16 I det omfang en national beskatning af de godtgørelser, der modtages af Parlamentets medlemmer omfattede de fulde beløb, herunder også den del, der rent faktisk er nødvendig for at dække de faktisk afholdte udgifter, ville den skabe en økonomisk hindring for parlamentsmedlemmernes bevægelighed, idet disse derved ville blive nødsaget til personligt at afholde en del af deres rejseudgifter. Det skal dog nævnes, at Det forenede Kongeriges regering ikke har hævdet, at det skulle være muligt at beskatte den del af godtgørelserne, der svarer til de faktisk afholdte udgifter.
- 17 Det tilkommer Parlamentet at afgøre, hvilke aktiviteter og rejser der er nødvendige eller hensigtsmæssige for et parlamentsmedlems udførelse af sit hverv, og hvilke udgifter der er nødvendige eller hensigtsmæssige i denne forbindelse. Den autonomi, der på dette område indrømmes Parlamentet af hensyn til dets funktion, indebærer tillige en beføjelse til at refundere medlemmernes rejse- og opholdsudgifter, ikke ved fremlæggelse af bilag for hver enkelt udgift, men efter et system bestående af faste godtgørelser.

Valget af denne ordning skyldes, som Parlamentet har anført i sine svar på Domstolens spørgsmål, hensynet til at reducere administrationsomkostningerne og den arbejdsbyrde, som et system, hvorefter hver enkelt udgift skulle kontrolleres, ville indebære, og er derfor udtryk for en fornuftig administration.

- 18 De bevillinger, der står til rådighed for Europa-Parlamentet til udbetaling af faste godtgørelser til dets medlemmer til dækning af rejse- og opholdsudgifter, er opført på Fællesskabets årlige budget og er underkastet budgetprocedurerne i fællesskabsretten. Det er inden for rammerne af disse procedurer, at godtgørelsesbeløbene vurderes i overensstemmelse med de finansielle bestemmelser, der finder anvendelse.
- 19 Af det anførte følger, at de nationale myndigheder er forpligtet til at respektere Europa-Parlamentets afgørelse om at godtgøre rejse- og opholdsudgifter til medlemmerne på grundlag af faste beløb. En efterprøvelse på dette område fra de nationale skattemyndigheders side — som den der følger af Det forenede Kongeriges lovgivning — griber ind i Parlamentets interne virkemåde og indebærer, at de nationale myndigheder sætter deres egen vurdering af godtgørelsessystemet i stedet for den, som Parlamentet har foretaget under udøvelsen af sine beføjelser. Dette ville således kunne mindske effektiviteten af Parlamentets virke og ville være uforeneligt med dets autonomi.
- 20 Skattemyndighederne kan følgelig ikke kræve, at et medlem af Europa-Parlamentet opfører og fremlægger kvitteringer for faktisk afholdte rejse- og opholdsudgifter, der er afholdt i Parlamentets interesse og er blevet godtgjort af dette, eftersom et sådant krav er uforeneligt med godtgørelsessystemets standardiserede karakter.
- 21 Det skal imidlertid bemærkes, at de således fastsatte godtgørelser ikke må overstige rimelige grænser for, hvad der kan anses som en godtgørelse af rejse- og opholdsudgifter. I det omfang de faste godtgørelsesbeløb er urimeligt høje og der i virkeligheden delvis er tale om et skjult vederlag og ikke en godtgørelse af udgifter, har medlemsstaterne ret til at undergive et sådant vederlag national indkomstbeskatning, eftersom aflønningen af parlaments-

medlemmerne på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin alene henhører under national lovgivning og ikke under Fællesskabets institutioner. Vurderingen af, om de faste beløb som fastsat af Parlamentet er urimeligt høje — et spørgsmål som alene skal afgøres efter fællesskabsretten — er ikke blevet forelagt af den nationale domstol, for hvilken det ikke er blevet hævdet, at godtgørelserne i det pågældende tidsrum skulle være fastsat til urimeligt høje beløb.

- 22 Følgelig må det spørgsmål, der er stillet af Det særlige Nævn, besvares således, at fællesskabsretten forbyder, at der sker national beskatning af de faste beløb, som Europa-Parlamentet af fællesskabsmidler udbetaler til sine medlemmer som godtgørelser af rejse- og opholdsudgifter, medmindre det i overensstemmelse med fællesskabsretten godtgøres, at denne faste godtgørelse delvis har karakter af et vederlag.

Sagens omkostninger

- 23 De udgifter, der er afholdt af Det forenede Kongeriges regering, den franske regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Det særlige Nævn (Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts), for ret:

Fællesskabsretten forbyder, at der sker national beskatning af de faste beløb, som Europa-Parlamentet af fællesskabsmidler udbetaler til sine

medlemmer som godtgørelse af rejse- og opholdsudgifter, medmindre det i overensstemmelse med fællesskabsretten godtgøres, at denne faste godtgørelse delvis har karakter af et vederlag.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans Bosco
Touffait Due Everling Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. september 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
SIR GORDON SLYNN
FREMSAT DEN 16. JUNI 1981¹

Høje Domstol.

Denne sag er blevet forelagt Domstolen af the Special Commissioners for Income Tax (herefter benævnt Det særlige Nævn) i London med anmodning om en præjudiciel afgørelse i medfør af EØF-traktatens artikel 177 og artikel 30 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber (*»fusionstraktaten«*). Det særlige Nævn spørger, hvorvidt en række nærmere angivne bestemmelser i fællesskabsretten eller noget fællesskabsretligt

princip i øvrigt skal fortolkes således, at medlemsstaterne forhindres i at beskatte nogen del af de omkostningsgodtgørelser og andre godtgørelser, der af fællesskabsmidler udbetales til Europa-Parlamentets medlemmer. Udover de nævnte traktater henviser Det særlige Nævn til konventionen vedrørende fælles institutioner for De europæiske Fællesskaber (særlig artikel 28), protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter (særlig artiklerne 8, 9, 10, 13 og 14) (*»protokollen«*), Rådets forordning nr. 260/68 af 29. februar 1968 (særlig artikel 3, stk. 2)

¹ — Oversat fra engelsk.