



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

21 mei 2015\*

„Prejudiciële verwijzing — Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie — Artikel 12, tweede alinea — Belasting ten behoeve van de gemeenten geheven van personen die op het grondgebied daarvan een woning bezitten of het genot daarvan hebben — Bovengrens — Sociale maatregel — Inaanmerkingneming van de door de Europese Unie aan haar ambtenaren en andere personeelsleden betaalde salarissen, lonen en emolumenten”

In zaak C-349/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door Conseil d'État (Frankrijk) bij beslissing van 2 juli 2014, ingekomen bij het Hof op 21 juli 2014, in de procedure

**Ministre délégué, chargé du budget**

tegen

**Marlène Pazdziej,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, A. Borg Barthet, E. Levits, M. Berger en F. Biltgen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas en J.-S. Pilczer als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door S. Vanrie en J.-C. Halleux als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Clotuche-Duvieusart, I. Martínez del Peral en W. Roels als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

\* Procestaal: Frans.

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12, tweede alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, dat als bijlage bij het VEU, het VWEU en het Euratom-Verdrag is gevoegd (hierna: „Protocol”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de ministre délégué, chargé du budget (onderminister van Begroting) en M. Pazdziej over de inaanmerkingneming van het door de Europese Unie aan deze laatste betaalde salaris voor het bepalen van een bovengrens aan een „woonbelasting” (taxe d’habitation) genoemde belasting die ten behoeve van de territoriale lichamen wordt geheven van de personen die op 1 januari van het belastingjaar in Frankrijk een woning bezitten of daarvan het exclusieve genot hebben.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 Artikel 12 van het Protocol luidt als volgt:

„Onder de voorwaarden en volgens de procedure welke door het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen en na raadpleging van de betrokken instellingen worden vastgesteld, worden de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie onderworpen aan een belasting ten bate van de Unie op de door haar betaalde salarissen, lonen en emolumenten.

Zij zijn vrijgesteld van nationale belastingen op de door de Unie betaalde salarissen, lonen en emolumenten.”

#### *Frans recht*

- 4 Artikel 1414 A van de Franse code général des impôts (algemeen belastingwetboek), in de versie die van toepassing was op de feiten van het hoofdeding, bepaalt de wijze van berekening van de bovengrens van de woonbelasting als volgt:

„I. De belastingplichtigen, behalve die welke in artikel 1414 zijn vermeld, wier inkomsten van het voorafgaande jaar de in lid II van artikel 1417 bepaalde bovengrens niet overschrijden, krijgen ambtshalve vermindering van de woonbelasting voor hun hoofdverblijf ten belope van het deel van de door hen verschuldigde woonbelasting dat 3,44 % van hun inkomsten in de zin van lid IV van artikel 1417 overschrijdt, verminderd met een aftrek ten belope van:

- a. 5 038 EUR voor het eerste deelpunt van het gezinsquotiënt, vermeerderd met 1 456 EUR voor de eerste vier halve deelpunten en met 2 575 EUR voor elk bijkomend half deelpunt vanaf het vijfde, in Europees Frankrijk;

[...]

II. 1. Voor de toepassing van lid I:

- a. wordt onder inkomsten verstaan de inkomsten van het fiscale huishouden van de belastingplichtige op wiens naam de belasting is vastgesteld;

[...]”

- 5 Artikel 1417 van dat wetboek preciseert de maxima en de wijze van berekening van het als maatstaf dienende belastbare inkomen:

„[...]

II. De bepalingen van artikel 1414 A zijn van toepassing op de belastingplichtigen wier voor de berekening van de inkomstenbelasting in aanmerking genomen inkomsten van het jaar voorafgaand aan het aanslagjaar 23 224 EUR voor het eerste deelpunt van het gezinsquotiënt, vermeerderd met 5 426 EUR voor het eerste halve deelpunt en met 4 270 EUR voor elk bijkomend half deelpunt vanaf het tweede niet overschrijden [...].

[...]

IV. 1° Voor de toepassing van dit artikel wordt onder het bedrag van de inkomsten verstaan het nettobedrag, in voorkomend geval na toepassing van de in artikel 163-0 A geformuleerde quotiëntregels, van de inkomsten en de meerwaarde die in aanmerking zijn genomen voor de vaststelling van de inkomstenbelasting van het voorafgaande jaar.

Dat bedrag wordt vermeerderd:

[...]

- c) met het bedrag van de inkomsten [...] ontvangen door ambtenaren van internationale organisaties [...];

[...]”

**Hoofdeding en prejudiciële vraag**

- 6 Pazdziej, ambtenaar van de Europese Unie, is samen met haar levenspartner met wie zij een „geregistreerd partnerschap” naar Frans civiel recht is aangegaan, eigenaar van een woning te Lomme (Frankrijk).
- 7 Omdat zij van oordeel is, dat met de bezoldiging die zij van de Unie ontvangt, volgens artikel 12, tweede alinea, van het Protocol geen rekening mag worden gehouden bij berekening van het belastbaar inkomen dat als maatstaf dient voor het bepalen van een bovengrens aan de woonbelasting waarin zij is aangeslagen voor de woning die zij met haar levenspartner betreft, heeft zij de bevoegde belastingadministratie verzocht, haar voor het jaar 2010 ambtshalve vermindering van die woonbelasting toe te kennen.
- 8 Bij vonnis van 13 mei 2013 heeft het Tribunal administratif de Lille (administratieve rechtbank te Rijsel, Frankrijk) deze vordering toegewezen.

- 9 De ministre délégué, chargé du budget, heeft bij de verwijzende rechterlijke instantie cassatieberoep ingesteld tegen dat vonnis. Die rechterlijke instantie herinnert eraan dat volgens de rechtspraak van het Hof de bepalingen van artikel 12, tweede alinea, van het Protocol niet alleen elke rechtstreekse, maar ook elke indirecte heffing van belastingen door de lidstaten over de door de Unie betaalde bezoldigingen uitsluiten.
- 10 Uit het arrest Vander Zwalm en Massart (C-229/98, EU:C:1999:501) zou echter blijken dat deze bepalingen niet eraan in de weg staan dat een belastingvoordeel dat zonder discriminatie wordt toegekend aan gezinnen waarvan de inkomsten een bepaald bedrag niet overschrijden, wordt geweigerd aan gezinnen waarvan een van de echtgenoten de hoedanigheid van ambtenaar of ander personeelslid van de Unie heeft, wanneer diens salaris hoger is dan dat bedrag.
- 11 Verder zou, volgens het arrest Bourgès-Maunoury en Heintz (C-558/10, EU:C:2012:418), waarin het ging over de wijze van vaststelling van de bovengrens van de Franse solidariteitsbelasting op het vermogen (impôt de solidarité sur la fortune), artikel 12 van het Protocol eraan in de weg staan dat met de bezoldiging van ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie rekening wordt gehouden bij de berekening van het bedrag van de verschuldigde belasting.
- 12 In die omstandigheden heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Staan de bepalingen van artikel 12, tweede alinea, van het Protocol eraan in de weg dat met de bezoldiging van een ambtenaar of ander personeelslid van de Unie, lid van een fiscaal huishouden, op enigerlei wijze rekening wordt gehouden voor de berekening van de theoretische inkomsten van dat fiscale huishouden, wanneer het rekening houden met die bezoldiging gevolgen kan hebben voor het bedrag van de door dat fiscale huishouden verschuldigde belasting, of dienen verder consequenties te worden verbonden aan het arrest Vander Zwalm en Massart (C-229/98, EU:C:1999:501) in de gevallen waarin met een dergelijke bezoldiging slechts rekening wordt gehouden om, voor de eventuele toepassing van een sociale maatregel strekkende tot vrijstelling van een belasting, tot toekenning van een aftrek op de belastinggrondslag of, meer algemeen, tot vermindering van de belasting, na te gaan of de theoretische inkomsten van het fiscale huishouden lager zijn dan het maximum dat in het nationale recht voor de toekenning van het voordeel van die sociale maatregel – in voorkomend geval gedifferentieerd naargelang van de hoogte van de theoretische inkomsten – is bepaald?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

- 13 Met haar vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of artikel 12, tweede alinea, van het Protocol aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling, als aan de orde in het hoofdgeding, volgens welke met het oog op een eventuele vermindering van een ten behoeve van de territoriale lichamen geheven woonbelasting de door de Unie aan haar ambtenaren en andere personeelsleden betaalde salarissen, lonen en emolumenten in aanmerking worden genomen voor het bepalen van een bovengrens aan die belasting.
- 14 Ter beantwoording van deze vraag dient eraan te worden herinnerd dat artikel 12 van het Protocol een eenvormige belastingheffing over de salarissen, lonen en emolumenten van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie verzekert door met name te beletten dat enerzijds door de heffing van uiteenlopende nationale belastingen de feitelijke bezoldiging van deze ambtenaren en personeelsleden verschilt naargelang van hun nationaliteit of woonplaats, en anderzijds dat deze bezoldiging door een dubbele belastingheffing abnormaal zwaar wordt getroffen (arrest Brouerius van Nidek, 7/74, EU:C:1974:73, punt 11).

- 15 Bijgevolg bekrachtigt het Unierecht het duidelijke onderscheid tussen de inkomsten waarvoor de nationale belastingdiensten van de lidstaten bevoegd zijn, en de salarissen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie, die, wat de eventuele belastbaarheid ervan betreft, uitsluitend aan het Unierecht onderworpen zijn, terwijl de overige inkomsten van de ambtenaren aan belastingheffing door de lidstaten onderworpen blijven (zie in die zin arrest Humblet/Belgische Staat, 6/60-IMM, EU:C:1960:48, blz. 1201).
- 16 Hieruit volgt dat de in artikel 12, tweede alinea, van het Protocol bedoelde vrijstelling alleen geldt voor soortgelijke nationale belastingen als die welke de Unie op dezelfde bronnen van inkomsten legt (arrest Brouerius van Nidek, 7/74, EU:C:1974:73, punt 12).
- 17 Verder dient te worden gepreciseerd dat al is geoordeeld dat artikel 12, tweede alinea, van het Protocol ziet op de vrijstelling van elke nationale belasting die rechtstreeks of indirect op de door de Unie aan haar ambtenaren en andere personeelsleden betaalde salarissen, lonen en emolumenten is gebaseerd. Die alinea verzet zich dus tegen elke nationale belasting, ongeacht de aard ervan of de wijze waarop deze wordt geheven, die tot gevolg heeft, dat de ambtenaren of andere personeelsleden rechtstreeks of indirect worden belast wegens het feit dat zij een bezoldiging van de Unie ontvangen, ook al wordt de betrokken belasting niet naar rato van deze bezoldiging berekend (arresten Commissie/België, 260/86, EU:C:1988:91, punt 10; Tither, C-333/88, EU:C:1990:131, punt 12; Kristoffersen, C-263/91, EU:C:1993:207, punt 14, en Vander Zwalmen en Massart, C-229/98, EU:C:1999:501, punt 24).
- 18 Volgens deze bepaling mag met de door de Unie aan haar ambtenaren en andere personeelsleden betaalde salarissen dus geen rekening worden gehouden voor de vaststelling van de hoogte van de over andere, niet-vrijgestelde inkomsten verschuldigde belasting ingeval het nationale fiscale recht voorziet in een stelsel van progressieve belastingheffing. Een ambtenaar zou dan immers over zijn andere inkomsten zwaarder worden belast wegens het feit dat hij een salaris ontvangt van de Unie (zie in die zin arrest Humblet/Belgische Staat, 6/60-IMM, EU:C:1960:48, blz. 1203).
- 19 Artikel 12 van het Protocol verplicht de lidstaten echter niet aan de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie dezelfde voordelen toe te kennen als aan begunstigden in de zin van de toepasselijke nationale bepalingen. Dit artikel eist alleen dat wanneer een dergelijke persoon aan bepaalde belastingen is onderworpen en voldoet aan de voorwaarden van de toepasselijke nationale wettelijke regeling, hij in aanmerking komt voor elk belastingvoordeel waarop belastingplichtigen normaal recht hebben, om te vermijden dat hij zwaarder wordt belast (arrest Tither, C-333/88, EU:C:1990:131, punt 15) of dat hij wordt gediscrimineerd ten opzichte van alle andere belastingplichtigen (zie in die zin arrest Vander Zwalmen en Massart, C-229/98, EU:C:1999:501, punt 26).
- 20 Naar de maatstaf van deze overwegingen dient te worden uitgemaakt of artikel 12, tweede alinea, van het Protocol zich verzet tegen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling.
- 21 Zoals uit de aan Hof overgelegde stukken blijkt, is het feit waardoor de woonbelasting verschuldigd wordt, de beschikking over of het exclusieve genot van een woning in Frankrijk, wordt de grondslag van die belasting gevormd door de netto kadastrale huurwaarde van de woning en wordt de hoogte van de belasting bepaald door de gemeentelijke autoriteiten.
- 22 In dit verband heeft het Hof al geoordeeld dat het heffen van belasting over de huurwaarde van de woning van een ambtenaar of ander personeelslid van de Unie een objectief karakter heeft en juridisch geen enkel verband houdt met de door de Unie betaalde salarissen, lonen en emolumenten (arrest Kristoffersen, C-263/91, EU:C:1993:207, punt 15).
- 23 Hieruit volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde woonbelasting niet kan worden gelijkgesteld met een belasting die is gebaseerd op de door de Unie aan haar ambtenaren en andere personeelsleden betaalde salarissen, lonen en emolumenten.

- 24 In dit verband is de omstandigheid dat het bedrag van de woonbelasting in voorkomend geval kan verschillen naargelang van de hoogte van de door de Unie betaalde salarissen, lonen en emolumenten niet doorslaggevend.
- 25 Er dient immers aan te worden herinnerd dat het in het hoofdgeding niet gaat om de vraag of een ambtenaar of ander personeelslid van de Unie in beginsel aan de woonbelasting is onderworpen, maar alleen om de vraag of met de door de Unie betaalde salarissen, lonen en emolumenten rekening mag worden gehouden bij de berekening van de inkomsten van het fiscale huishouden die in aanmerking worden genomen om te bepalen of degene die deze belasting verschuldigd is, in aanmerking komt voor het bepalen van een bovengrens aan het uit hoofde van die belasting verschuldigde bedrag.
- 26 Vast staat in de eerste plaats dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling geen enkele bepaling bevat die eraan in de weg staat dat ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie vermindering van de woonbelasting krijgen onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor elke andere daarvoor in aanmerking komende belastingplichtige, te weten dat hun als maatstaf dienend belastbaar inkomen het in de wet bepaalde maximum niet overschrijdt.
- 27 De grond voor de uitsluiting van de vermindering van de woonbelasting is immers niet gelegen in het feit dat de betrokkene ambtenaar of ander personeelslid van de Unie is die een salaris ontvangt dat het maximum van het als maatstaf dienende belastbare inkomen overschrijdt, maar vloeit voort uit de algemene voorwaarde betreffende het bedrag van de inkomsten dat recht geeft op het betrokken voordeel, een voorwaarde die op niet-discriminerende wijze zowel voor de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie als voor iedere andere belastingplichtige van de betrokken lidstaat geldt.
- 28 In de tweede plaats dient eraan te worden herinnerd dat, zoals uit punt 21 van het onderhavige arrest blijkt, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde belasting vooral afhangt van de huurwaarde van de woning en niet ziet op de financiële draagkracht van de belastingplichtige of op diens gehele vermogen. Met de financiële draagkracht van de belastingplichtige wordt immers slechts rekening gehouden voor het verlenen van een belastingvoordeel en zij vormt niet het eigenlijke voorwerp van de woonbelasting.
- 29 In dit verband dient erop te worden gewezen dat het mechanisme van vermindering van de woonbelasting is ingevoerd om onrechtvaardige situaties te voorkomen en een sociale maatregel is om fiscale huishoudens met geringe inkomsten in staat te stellen, het hoofd te bieden aan de gemeentelijke belastingen. Aanvaarden dat door de Unie betaalde salarissen, lonen en emolumenten op grond artikel 12 van het Protocol niet in aanmerking mogen worden genomen, zou ertoe leiden dat die sociale maatregel wordt vertekend.
- 30 Gelet op al deze overwegingen verschilt de zaak in het hoofdgeding van die welke aanleiding heeft gegeven tot het arrest *Bourgès-Maunoury en Heintz* (C-558/10, EU:C:2012:418), waarin het Hof enerzijds heeft geoordeeld dat de in die zaak aan de orde zijnde wettelijke regeling betreffende de solidariteitsbelasting op het vermogen een band had met de door de Unie betaalde salarissen, lonen en emolumenten omdat met deze laatste rekening werd gehouden voor het bepalen van de uiteindelijke belasting, en anderzijds dat die belasting tot gevolg had dat de inkomsten van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie indirect werden belast.
- 31 Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 12, tweede alinea, van het Protocol aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling, als aan de orde in het hoofdgeding, volgens welke met het oog op een eventuele vermindering van een ten behoeve van de territoriale lichamen geheven woonbelasting de door de Unie aan haar ambtenaren en andere personeelsleden betaalde salarissen, lonen en emolumenten in aanmerking worden genomen voor het bepalen van een bovengrens aan die belasting.



## Kosten

- <sup>32</sup> Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 12, tweede alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, dat als bijlage bij het VEU, het VWEU en het Euratom-Verdrag is gevoegd, moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling, als aan de orde in het hoofdgeding, volgens welke met het oog op een eventuele vermindering van een ten behoeve van de territoriale lichamen geheven woonbelasting de door de Europese Unie aan haar ambtenaren en andere personeelsleden betaalde salarissen, lonen en emolumenten in aanmerking worden genomen voor het bepalen van een bovengrens aan die belasting.**

ondertekeningen