

kosten zou gaan, zijn de Lid-Staten gerechtigd over een dergelijke bezoldiging nationale inkomstenbelasting te heffen.

Derhalve verbiedt het gemeenschapsrecht nationale belastingen te heffen over de bedragen die, in de vorm van een forfait,

door het Europees Parlement uit de gemeenschapsmiddelen aan zijn leden worden betaald als vergoeding van reis- en verblijfkosten, tenzij overeenkomstig het gemeenschapsrecht wordt aangetoond dat die forfaitaire vergoedingen gedeeltelijk een bezoldiging vormt.

In zaak 208/80,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag en artikel 30 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, van de Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts („Special Commissioners”), in het aldaar aanhangig geding tussen

LORD BRUCE OF DONINGTON

en

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

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van enige voorschriften van gemeenschapsrecht, met name artikel 142 EEG-Verdrag en artikel 8 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, als bijlage gehecht aan het Verdrag tot instelling van één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, in verband met de heffing van nationale belastingen over de door het Europees Parlement aan zijn leden uitgekeerde kosten en vergoedingen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE;

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore, Mackenzie Stuart en T. Koopmans, kamerpresidenten, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling en A. Chloros, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn  
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

## ARREST

### De feiten

De feiten, het procesverloop, de krachtens artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen en de krachtens artikel 21 van dat Statuut verstrekte inlichtingen kunnen worden samengevat als volgt:

waren opgenomen in de begroting van de Europese Gemeenschappen, in het hoofdstuk betreffende de uitgaven van het Parlement voor de leden van de instelling (PB L 54 van 1975, blz. 1 en 62; PB L 66 van 1976, blz. 1 en 64).

#### I — De feiten en het procesverloop

1. Lord Bruce of Donington (hierna „Lord Bruce”) werd op 30 juli 1975 door het Britse House of Lords aangewezen als lid van het Europees Parlement, en bleef zulks tot de rechtstreekse verkiezing van dat Parlement.

In de loop van 1975/76 ontving Lord Bruce vaste reis- en verblijfsvergoedingen, die hem door het Europees Parlement werden uitbetaald tot dekking van de kosten uit zijn deelneming aan de vergaderingen en werkzaamheden van het Parlement en zijn organen, alsmede uit andere verplaatsingen in het belang van het Parlement.

Betaling van deze vergoedingen was voorzien in een door het Parlement vastgestelde Regeling betreffende kosten en vergoedingen van de leden van het Europese Parlement. De middelen daarvoor

Voornoemde regeling van het Parlement bepaalde dat de vergoedingen onder meer werden toegekend voor reizen van de afgevaardigden naar de officiële vergaderingen van het Parlement en zijn organen, mits hun naam op de presentielijst van de vergadering voorkwam, en voor de individuele reizen van de afgevaardigden in het belang van het Parlement, mits voor deze reizen door de instanties van het Parlement behoorlijk toestemming was verleend. De vergoedingen bestonden in een dagelijkse verblijfsvergoeding, die voor reizen binnen de Gemeenschap was vastgesteld op BFR 3 000, en in een reisvergoeding tot dekking van alle reiskosten, inclusief het reserveren en annuleren van reisbiljetten, taxi's, vervoer van bagage, hotelkosten en andere uitgaven gedurende de reis. De reisvergoeding werd berekend op basis van de afstand tussen de plaats, halfweg gelegen tussen de zetel van het nationale parlement en de woonplaats van de afgevaardigden enerzijds en de plaats van de vergadering anderzijds; het kilometertarief bedroeg BFR 13 voor de eerste 400 km van de enkele reis en BFR 5 voor de afstand van de enkele reis boven de 400 km, met een minimale vergoeding van BFR 1 500. De leden van het Europees Parlement waren volgens deze regeling niet verplicht tegenover het Parlement het werkelijke bedrag van hun uitgaven aan te tonen, en zij mochten in voorko-

mend geval het overschot behouden wanneer hun uitgaven lager waren dan het ontvangen vaste bedrag.

Gedurende het belastingjaar 1975/76 was het totale door Lord Bruce aan vergoedingen ontvangen bedrag hoger dan zijn werkelijke kosten. Dit surplus, waarvan de hoogte niet precies vaststaat, behield hij zelf.

2. Her Majesty's Inspector of Taxes was van mening dat deze door Lord Bruce ontvangen vergoedingen inkomsten uit een door Lord Bruce bekleed ambt waren in de zin van de bepalingen van de Income and Corporation Taxes Act 1970, en dat Lord Bruce voor deze inkomsten onder de inkomstenbelasting viel, behoudens aftrek van de werkelijke uitgaven krachtens section 189 (1) van de Income and Corporation Taxes Act 1970. Deze section bepaalt: „indien degeen die een functie of ambt bekleedt verplicht is zijn reiskosten uit hoofde van de uitoefening van zijn functie of ambt uit zijn emolumenten daaruit te betalen of te bestrijden . . . , of anderszins volledig, uitsluitend en noodzakelijkerwijs uit hoofde van de uitoefening van zijn werkzaamheden geld uit te geven, kunnen de aldus onvermijdelijk gemaakte en betaalde kosten van de belastbare emolumenten worden afgetrokken.”

Lord Bruce ging bij de Special Commissioners, een Britse rechterlijke instantie die bevoegd is ter zake van de inkomstenbelasting, in beroep tegen de door Her Majesty's Inspector of Taxes vastgestelde belastingaanslag over zijn inkomsten in het belastingjaar 1975/76 uit zijn werkzaamheden als lid van het Europees Parlement. In een schriftelijke beschikking van 6 juli 1979 beslisten de Special Commissioners dat de onderhavige vergoedingen emolumenten uit een functie in de zin van de Income and Corpora-

tion Taxes Act 1970 waren en in beginsel aan inkomstenbelasting waren onderworpen. Blijkens deze beschikking van de Special Commissioners is men het erover eens dat deze vergoedingen niet op een onredelijk hoog bedrag waren vastgesteld. In deze beschikking hielden de Special Commissioners hun beslissing aan over de vraag of deze emolumenten op grond van het gemeenschapsrecht waren vrijgesteld van de Britse inkomstenbelasting alsmede, in voorkomend geval, over het precieze bedrag van de aftrekbare onkosten.

Op 5 november 1979 besloten de Special Commissioners, het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag en artikel 30 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie van de Europese Gemeenschappen de volgende vraag voor te leggen:

„Dienen

het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid de eerste zin van artikel 142,

de Overeenkomst betreffende bepaalde instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, inzonderheid artikel 1,

het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, inzonderheid artikel 28,

het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, inzonderheid de artikelen 8, 9, 10, 13 en 14,

Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 260/68 van de Raad van 29 februari 1968, inzonderheid artikel 3, lid 2, en

de Regeling betreffende kosten en vergoedingen van de Leden van het Europees Parlement,

II — Schriftelijke opmerkingen en door het Europees Parlement en de Raad verstrekte inlichtingen

dan wel enig ander voorschrift van gemeenschapsrecht aldus te worden uitgelegd, dat zij de Lid-Staten beletten een gedeelte van de uit gemeenschapsmiddelen aan leden van het Europees Parlement betaalde kosten en vergoedingen te belasten;”

3. De verwijzingsbeschikking is op 23 oktober 1980 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Lord Bruce, te dezen vertegenwoordigd door F. Jacobs, barrister van de Middle Temple, geïnstrueerd door Messrs. B. Leighton, solicitors; de regering van het Verenigd Koninkrijk, te dezen vertegenwoordigd door R. D. Munrow, Treasury Solicitors Department, als gemachtigde, bijgestaan door P. Gibson; door de Franse regering, te dezen vertegenwoordigd door T. Le Roy als gemachtigde; en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door B. Paulin en M. Minch als gemachtigden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, het Europees Parlement en de Raad krachtens artikel 21, tweede alinea, van 's Hofs Statuut-EEG enige vragen gesteld, waarop deze instellingen schriftelijk hebben geantwoord, en besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

### 1. *Opmerkingen van Lord Bruce*

Ondanks het ontbreken van uitdrukkelijke gemeenschapsrechtelijke voorschriften inzake de belasting van de onderhavige vergoedingen, volgt volgens Lord Bruce stilzwijgend uit bepaalde beginselen van gemeenschapsrecht dat deze vergoedingen niet aan nationale belasting kunnen worden onderworpen.

Lord Bruce baseert deze opvatting in de eerste plaats op het beginsel van de soevereiniteit van het Parlement voor wat de procedureaangelegenheden en de interne betrekkingen met zijn leden betreft, een beginsel dat is erkend bij artikel 142, eerste alinea, EEG-Verdrag. Dit is een beginsel van parlementaire democratie, dat zich verzet tegen elke controle op de uitoefening van de functie van Lid van het Parlement door andere instanties, en met name door nationale belastingdiensten. Enkel het Parlement is bevoegd te beslissen of zijn leden hun functie correct uitoefenen en geen enkele communautaire instantie, uitgezonderd misschien de Rekenkamer, noch een nationale instantie kan op dit gebied interveniëren door controle van de door het Parlement aan zijn leden gedane betalingen.

Door toe te staan dat over de onderhavige vergoedingen nationale belastingen worden geheven, zou een discriminatie tussen de parlementsleden uit de verschillende Lid-Staten worden teveegebracht en zouden een of meer Lid-Staten in ongelijke mate profiteren van gemeenschapsmiddelen.

De Voorzitter van het Parlement heeft Lord Bruce voorts schriftelijk bevestigd, dat sedert 1952 geen enkele andere Lid-Staat over deze vergoedingen ooit nationale inkomstenbelasting heeft geheven.

In de tweede plaats baseert Lord Bruce zijn opvatting op de voorrechten en immuniteiten welke de Gemeenschappen genieten ingevolge artikel 28, eerste alinea, van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie en ingevolge het aan dit Verdrag gehechte Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, inzonderheid artikel 8, eerste alinea daarvan, volgens hetwelk de bewegingsvrijheid der leden van de Vergadering die zich naar de plaats van bijeenkomst der Vergadering begeven of daarvan terugkeren op generlei wijze mag worden beperkt door voorschriften van bestuursrechtelijke of andere aard. Het beginsel van onafhankelijkheid van de Gemeenschap tegenover de autoriteiten van de Lid-Staten verzet zich tegen de eventuele verplichting van een lid van het Parlement, een verzoek tot aftrek van de metterdaad verrichte uitgaven in te dienen, daarover verantwoording af te leggen aan de belastingdienst of te bewijzen dat deze uitgaven noodzakelijk waren en volledig en uitsluitend in de uitoefening van zijn functie werden gedaan.

De belastingdienst is voor het overige er toe overgegaan de leden van het Europees Parlement, buiten de vigerende fiscale voorschriften om, niet in de wet genoemde tegemoetkomingen toe te kennen door de kosten van de reis tussen het kiesdistrict van het parlementslid en de plaats van vergadering van het Parlement als aftrekbare kosten te erkennen; volgens de Britse wet vallen de kosten van vervoer van de woonplaats van de belastingplichtige naar zijn plaats van tewerkstelling niet onder deze categorie. Deze praktijk van de fiscus heeft echter tot gevolg dat de reisvergoeding van een buiten zijn kiesdistrict wonend parlementslid

dat van een vergadering van het Parlement rechtstreeks naar zijn woonplaats terugkeert, in haar geheel belastbaar is, zodat dat lid een aanzienlijk deel van de reiskosten zelf moet dragen.

Indien belastingheffing over de vergoedingen was toegestaan, zouden uitgaven die het Parlement heeft besloten goed te keuren en uit te betalen, in het Verenigd Koninkrijk niet aftrekbaar zijn.

De fiscale last kan overigens voor een belastingplichtige met andere inkomsten bijzonder groot zijn en oplopen tot een belastingtarief van 83 %.

De verplichting om te bewijzen dat de daadwerkelijke uitgaven noodzakelijk waren, betekent een aanzienlijke administratieve last voor de leden van het Parlement. Zij moeten de belastingdienst met name overtuigen van de noodzaak van elk gedeelte van elke ondernomen reis en van alle kosten van verblijf. De belastingdienst zou kunnen beslissen dat bepaalde uitgaven, bij voorbeeld voor kranten, tijdschriften, boeken, krantenknipsels enzovoort niet noodzakelijk en bijgevolg niet aftrekbaar zijn.

Lord Bruce verwijst in dit verband naar een nota van de fiscus betreffende de belasting van emolumenten van de leden van het Europees Parlement. Volgens deze nota moeten de leden van het Parlement een gedetailleerde lijst bijhouden van hun vertrek uit en terugkeer naar het Verenigd Koninkrijk, met een aanduiding van de reden van de reis.

In de derde plaats baseert Lord Bruce zijn opvatting op het feit dat de vaste vergoedingen voor de kosten die de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen uit hoofde van door hen verrichte werkzaamheden hebben gemaakt, ingevolge artikel 13 van het

Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 260/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van de voorwaarden en de wijze van heffing van de belasting ten bate van de Europese Gemeenschappen (PB L 56 van 1968, blz. 8), aan nationale noch communautaire belasting zijn onderworpen. Het zou anormaal zijn, indien de door het Parlement aan zijn leden betaalde onkostenvergoedingen wel, doch de aan ambtenaren betaalde vergoedingen niet belastbaar waren. De vrijstelling van nationale belasting is geen uitvloeisel van de heffing van gemeenschapsbelasting, maar een gevolg van de aard van de Gemeenschap en is in overeenstemming met een algemene op internationale organisaties toepasselijke regel.

## 2. *Opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk*

De regering van het Verenigd Koninkrijk ondersteunt de door Her Majesty's Inspector of Taxes reeds in de procedure voor de Special Commissioners verdedigde opvatting, dat niets een Lid-Staat verbiedt belasting te heffen over het gedeelte van de onderhavige vergoedingen dat de gedane uitgaven overschrijdt.

De Britse regering merkt allereerst op dat de vraag van de Special Commissioners onnodig ruim is, aangezien nooit sprake is geweest van belasting van de daadwerkelijk gedane en noodzakelijke uitgaven, zodat de vraag dient te worden beperkt tot de belasting van een eventueel surplus.

Het is in overeenstemming met het belang van het soevereine recht van de staten om belasting te heffen alsmede met

de vaste internationale praktijk binnen zowel de Gemeenschap als andere internationale organisaties, dat voor een vrijstelling van belasting een uitdrukkelijke verdragsbepaling nodig is.

Artikel 142 EEG-Verdrag heeft enkel betrekking op de procedurevoorschriften. De Regeling betreffende kosten en vergoedingen is niet als zodanig aan te merken. Het heffen van belasting over vergoedingen maakt geen inbreuk op de soevereiniteit van het Parlement, noch onderwerpt het de betrekkingen tussen het Parlement en zijn leden aan het toezicht van de nationale belastingdiensten.

Het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Gemeenschappen geeft een opsomming van de door de leden van het Parlement genoten voorrechten en immuniteiten, welke nodig zijn ter vervulling van hun functies. Een belastingvrijstelling komt daarin niet voor. De omstandigheid dat het in de praktijk nodig is de bescheiden van de reiskosten en andere gemaakte kosten te bewaren, vormt geen beperking van de in artikel 8 van het Protocol bedoelde bewegingsvrijheid van de leden van het Parlement, omdat een lid van het Europees Parlement voor een reis geen toestemming van de belastingdiensten nodig heeft, en het deel van de vergoedingen dat het lid van het Parlement noodzakelijkerwijze uit hoofde van zijn functie uitgeeft in elk geval is vrijgesteld van belasting.

Artikel 13 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten is niet van toepassing op de leden van het Parlement. De vrijstelling van nationale belastingen voor bepaalde categorieën personen, zoals ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen, is een uitvloeisel van het feit dat er voor deze personen een gemeenschapsbelasting bestaat.

### 3. *Opmerkingen van de Franse regering*

De Franse regering is van mening dat geen bepaling van gemeenschapsrecht de Lid-Staten verbiedt, belasting te heffen over de onderhavige vergoedingen.

Zij stelt dat de op de emolumenten van de leden van het Europees Parlement toepasselijke belastingregeling thans binnen de uitsluitende wetgevende bevoegdheid van de Lid-Staten valt. Ofschoon de Raad volgens artikel 13 van de Akte betreffende de verkiezingen van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen ook de op financieel terrein noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van deze Akte kon vaststellen, is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt en zijn de Lid-Staten bevoegd gebleven de regeling nopens de aan de parlementsleden uit te keren vergoedingen en de belastingregeling vast te stellen. In dit verband verwijst de Franse regering naar het verslag van de Raadsbijeenkomst van 18 en 19 december 1978. Er is een echte overeenkomst tot aanvulling van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten nodig om de leden van het Parlement aan de gemeenschapsbelasting te onderwerpen of een regeling inzake belastingvrijdom vast te stellen.

Er kan geen sprake zijn van een impliciete communautaire regeling inzake belastingvrijdom. Analogie met de voor de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen geldende regeling is onmogelijk.

Artikel 142 EEG-Verdrag heeft ten doel de werkzaamheden van het Parlement te organiseren en niet om fiscale problemen te regelen.

Belastingvrijdom van de door het Parlement uitgekeerde vergoedingen kan thans slechts voortvloeien uit de uitdrukkelijke wil van de nationale wetgever, die geheel vrij is gebleven de aanwending van deze bedragen te controleren. Een dergelijke controle heeft geen nadelige invloed op de in artikel 8 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde bewegingsvrijheid.

### 4. *Opmerkingen van de Commissie*

De Commissie huldigt de opvatting dat het de Lid-Staten vrijstaat, op de onderhavige vergoedingen hun eigen fiscale bepalingen toe te passen.

Zij betoogt dat het geen omissie is dat het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, dat duidelijke en nauwkeurige bepalingen bevat, geen belastingvrijdom kent ten gunste van de leden van het Parlement. Het niet-betalen van nationale belastingen en het betalen van een gemeenschapsbelasting over salarissen en emolumenten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Artikel 142 EEG-Verdrag machtigt het Parlement niet om door middel van zijn Reglement van orde fiscale wettelijke bepalingen vast te stellen die bindend zijn voor de Gemeenschap en de Lid-Staten. Weliswaar bezit het Parlement impliciet de bevoegdheid, tot betaling van dergelijke kosten en vergoedingen te besluiten, doch dit kan de wijze waarop de bevoegde instanties van de Lid-Staten en de Gemeenschap deze vergoedingen behandelen ter berekening van de verschuldigde belasting, niet beïnvloeden.

De belasting van deze vergoedingen vormt geen beperking van de in artikel 8 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde bewe-

gingsvrijheid, te meer niet waar de belasting in het Verenigd Koninkrijk slechts verschuldigd is over het gedeelte dat de werkelijk gemaakte kosten te boven gaat.

Artikel 3, lid 2, van de voor ambtenaren geldende verordening nr. 260/68 mag niet uit zijn verband worden gerukt, want dit voorschrift bepaalt dat de in het Ambtenarenstatuut geregelde onkostenvergoeding, die op zodanige wijze wordt berekend dat zij min of meer overeenkomt met de werkelijk gemaakte kosten, is vrijgesteld van gemeenschapsbelasting, terwijl de opvatting van Lord Bruce erop neer zou komen dat de aan de leden van het Parlement betaalde kosten en vergoedingen, ongeacht de hoogte ervan, buiten elk belastingstelsel vallen.

##### *5. Door het Europees Parlement verstrekte inlichtingen*

In antwoord op de door het Hof gestelde vragen heeft het Europees Parlement onder meer verklaard dat reeds in september 1952 de gemeenschappelijke Vergadering van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal had besloten, haar leden reis- en verblijfsvergoedingen toe te kennen. De huidige versie van de regeling betreffende kosten en vergoedingen van de leden van het Europees Parlement is door het Bureau in uitgebreide samenstelling van het Parlement op 5 juli 1972 vastgesteld naar aanleiding van een resolutie ter zake van de voltallige vergadering van 3 juli 1972, en is herhaaldelijk gewijzigd teneinde rekening te houden met de kostenstijging. Het Parlement heeft afschriften van verslagen en andere documenten inzake deze regeling overgelegd.

Volgens het Parlement vloeit zijn bevoegdheid om voorschriften nopens de betaling van vergoedingen vast te stellen voort uit de artikelen 142, eerste alinea, EEG-Verdrag, en 25, eerste alinea, Euratom-Verdrag, waarin het beginsel van de organisatorische onafhankelijkheid van het Parlement tot uiting komt. Deze bepalingen doelen niet enkel op de procedure in enge zin, maar op alles wat noodzakelijk is voor het functioneren van de instelling. Ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag zijn de Lid-Staten gehouden, deze institutionele onafhankelijkheid te eerbiedigen. Voorschriften over de betaling van vergoedingen aan de leden van het Parlement zijn onontbeerlijk om elk lid zonder financieel nadeel en ongeacht zijn woonplaats of zijn middelen of inkomsten aan de werkzaamheden van het Parlement te kunnen laten deelnemen. De instellingen van een internationale organisatie regelen, anders dan die van een internationale conferentie, zelf de administratieve aspecten van de uitoefening van het mandaat van hun leden en zulks is een fundamenteel beginsel voor het functioneren van deze instellingen. Zonder bezwaar van de kant van de Lid-Staten zijn door de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Europees Parlement de nodige besluiten betreffende de vergoeding van kosten vastgesteld en in de begroting van deze instellingen de benodigde middelen opgenomen.

De in de onderhavige regeling voorziene vaste vergoedingen zijn gebaseerd op de gemiddelde hotel- en restaurantprijzen in de plaatsen waar de leden van het Europees Parlement moeten deelnemen aan de werkzaamheden van het Parlement, en op de eerste-klas vliegtarieven.

Het stelsel van vaste vergoedingen wordt gerechtvaardigd door de onevenredige administratieve belasting en het ongemak van individuele controle van de werke-



lijke uitgaven voor de instelling en haar leden. Noch de Rekenkamer noch voorheen de Controlecommissie hebben tegen de hoogte of de berekeningswijze van deze vergoedingen bezwaar gemaakt, toen zij de uitgaven van het Parlement controleerden. Bij de berekening van deze vaste vergoedingen wordt geen rekening gehouden met communautaire of nationale belasting: indien over deze vergoedingen door bepaalde Lid-Staten nationale belastingen werden geheven, zouden deze door verhoging van de vergoedingen van de desbetreffende leden moeten worden gecompenseerd, want het Parlement dient erop toe te zien dat al zijn leden bij de uitoefening van hun functie gelijk worden behandeld. De meeste parlementen van de Lid-Staten passen trouwens het stelsel van vaste vergoedingen toe.

Voor wat de praktijk in de Lid-Staten ten aanzien van de heffing van nationale belastingen over de door het Europees Parlement betaalde vergoedingen betreft, verklaart het Parlement dat dit sinds 1952 het enige geval is waarin het Parlement heeft vernomen dat een Lid-Staat nationale belasting over deze vergoedingen heeft willen heffen.

Het Parlement is van oordeel dat indien een Lid-Staat mocht menen dat deze vergoedingen te hoog zijn of geen rechtsgrondslag hebben, deze Lid-Staat de gemeenschapsrechtelijke wegen behoort te bewandelen om verandering te brengen in de praktijk van het Parlement. Maatregelen die enkel parlementsleden uit één Lid-Staat benadelen, zijn onaanvaardbaar.

Concluderend geeft het Parlement als zijn opvatting te kennen dat betaling van deze vergoeding noodzakelijk is voor het functioneren van de instelling en inge-

volge artikel 5 EEG-Verdrag door de Lid-Staten dient te worden geëerbiedigd. Nationale fiscale bepalingen zijn niet van toepassing op deze vergoedingen. Een andere oplossing zou een niet te rechtvaardigen discriminatie tussen de leden van het Parlement tot gevolg hebben.

#### *6. Door de Raad verstrekte inlichtingen*

Op verzoek van het Hof heeft de Raad een uittreksel van het verslag van de bijeenkomst van de Raad van 19 december 1978 overgelegd, alsmede een daaraan gehechte brief van de Voorzitter van de Raad aan de Voorzitter van de Vergadering van 15 december 1978; de Franse regering had naar deze bescheiden verwezen in haar schriftelijke opmerkingen. In de brief van 15 december 1978 stelde de Voorzitter van de Raad de Voorzitter van de Vergadering ervan in kennis, dat het niet mogelijk was geweest vóór de verkiezing van de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen tot overeenstemming te komen over de voorstellen van de Vergadering tot regeling van het stelsel van vergoedingen en onkostenvergoedingen en van enige andere punten; dat de Raad er dan ook van uitging dat de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten een regeling betreffende aan de toekomstige via rechtstreekse algemene verkiezingen gekozen Parlementsleden toe te kennen vergoedingen alsmede een belastingregeling zouden vaststellen, en dat de Raad voorts evenals de Vergadering van oordeel was dat de Vergadering de uitvoeringsbepalingen voor de vergoedingen zou vaststellen en dat de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten de verrekeningsproblemen ten gevolge van overlapping van de onkostenregeling met nationale regelingen zou behandelen. Uit bovengenoemd verslag volgt dat de Raad zich bij de in deze brief uiteengezette conclusie heeft aangesloten.

## III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 12 mei 1981 hebben Lord Bruce, te dezen vertegenwoordigd door F. Jacobs, barrister, de regering van het Verenigd Koninkrijk, te dezen vertegenwoordigd door J. Mummery, barrister, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door M. Minch, mon-

delinge opmerkingen gemaakt en, evenals het Europees Parlement, te dezen vertegenwoordigd door R. Bieber, door het Hof ter terechtzitting gestelde vragen beantwoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 16 juni 1981 conclusie genomen.

## In rechte

- 1 Bij beschikking van 5 november 1979, ingekomen ten Hove op 23 oktober 1980, hebben de Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts van het Verenigd Koninkrijk (hierna: „Special Commissioners”) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag en artikel 30 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van verscheidene bepalingen van Gemeenschapsrecht, met name artikel 142 EEG-Verdrag en artikel 8 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, gehecht aan het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, teneinde te beoordelen of het belasten van de door het Europees Parlement aan zijn leden uitgekeerde reis- en verblijfsvergoedingen door de nationale belastingdiensten verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.
- 2 Deze vraag is gerezen in een geschil tussen Lord Bruce of Donington — van 30 juli 1975 tot de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen lid van het Europees Parlement, aangewezen door het House of Lords van het Verenigd Koninkrijk — en Her Majesty's Inspector of Taxes, in het Verenigd Koninkrijk belast met de vaststelling van de aanslagen voor de inkomstenbelasting. Het geschil betreft de belastingaanslag over de reis- en verblijfsvergoedingen die het Europees Parlement gedurende het belastingjaar 1975/76 aan Lord Bruce heeft betaald tot dekking van de kosten uit zijn deelneming aan de vergaderingen en werkzaamheden van het Parlement en zijn organen, alsmede uit andere verplaattingen in het belang van het Parlement.

- 3 Krachtens een daartoe vastgestelde regeling kende het Parlement zijn leden reis- en verblijfsvergoedingen toe, die aan de hand van een kilometertarief en een vaste dagvergoeding werden berekend en die waren opgevoerd op de begroting van de Gemeenschap. Volgens deze regeling waren de leden van het Parlement niet verplicht daarbij hun werkelijke uitgaven aan te tonen.
- 4 Blijkens de verwijzingsbeschikking was de belastinginspecteur van mening dat deze vergoedingen inkomsten uit een door Lord Bruce bekleed ambt waren in de zin van de Britse Income en Corporation Taxes Act 1970, en stelde hij een belastingaanslag vast volgens welke Lord Bruce over deze vergoedingen inkomstenbelasting was verschuldigd, behoudens aftrek van de „volledig, uitsluitend en noodzakelijkerwijs uit hoofde van de uitoefening van genoemde werkzaamheden” gedane uitgaven; krachtens section 189 (1) van de Income en Corporation Taxes Act 1970 stond het aan Lord Bruce, deze uitgaven aan te tonen.
- 5 De Special Commissioners, bij wie tegen deze aanslag beroep is ingesteld, hebben beslist dat de onderhavige vergoedingen krachtens de bepalingen van nationaal recht in beginsel onder de inkomstenbelasting vielen. Zij zijn echter van mening dat de oplossing van het geschil afhankelijk is van de vraag of deze inkomsten krachtens het gemeenschapsrecht waren vrijgesteld van nationale inkomstenbelasting.
- 6 De Special Commissioners hebben derhalve het Hof van Justitie een prejudiciële vraag voorgelegd betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht. Deze vraag houdt hoofdzakelijk in of het de Lid-Staten ingevolge een voorschrift van gemeenschapsrecht verboden is, een gedeelte van de uit gemeenschapsmiddelen aan leden van het Europees Parlement betaalde reis- en verblijfsvergoedingen te belasten.
- 7 De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse regering alsmede de Commissie hebben betoogd dat bij gebreke van uitdrukkelijke bepalingen inzake vrijstelling van nationale belastingen in het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, niets een Lid-Staat belet dergelijke betalingen van het Parlement aan nationale belasting te onderwerpen, daar van een stilzwijgende belastingvrijstelling geen sprake kan zijn.

- 8 Lord Bruce is van mening dat het beginsel van de soevereiniteit van het Parlement (sovereignty of Parliament) ten aanzien van procedureaangelegenheden en zijn interne betrekkingen met zijn leden — een beginsel dat is vervat in artikel 142, eerste alinea, EEG-Verdrag alsmede in artikel 8, lid 1, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, dat de bewegingsvrijheid der leden van de Vergadering waarborgt — de autoriteiten van de Lid-Staten belet, controle uit te oefenen op de uitoefening van de werkzaamheden van een parlementslid, diens verplaatsingen in verband daarmee alsmede de betrokken uitgaven. De Lid-Staten zouden de daartoe door het Parlement verrichte betalingen dus niet mogen belasten. Het zou voor het overige niet logisch zijn deze vergoedingen aan inkomstenbelasting te onderwerpen, terwijl die welke worden betaald aan de ambtenaren en overige personeelsleden der Gemeenschappen, met inbegrip van die van het Parlement, daarvan zijn vrijgesteld krachtens artikel 13 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 260/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van de voorwaarden en de wijze van heffing van de belasting ten bate van de Europese Gemeenschappen (PB L 56 van 1968, blz. 8).
- 9 Blijkens zijn antwoorden op de door het Hof gestelde vragen is het Europees Parlement van mening, dat krachtens het in de artikelen 142, eerste alinea, EEG-Verdrag, 112, eerste alinea, EGKS-Verdrag en 25, eerste alinea, Euratom-Verdrag vervatte beginsel dat het Europees Parlement autonoom de bepalingen betreffende de interne gang van zaken van de instelling kan vaststellen — welke autonomie de Lid-Staten ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag gehouden zijn te eerbiedigen — de nationale fiscale bepalingen niet van toepassing zijn op betalingen van de Gemeenschap die noodzakelijk zijn voor het functioneren van de instelling. Dit zou eveneens voortvloeien uit de omstandigheid dat het Parlement een ongelijke behandeling van de leden uit de verschillende Lid-Staten moet voorkomen.
- 10 Ter beantwoording van de door de nationale rechterlijke instantie gestelde vraag dient allereerst te worden vastgesteld dat, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse regering alsmede de Commissie terecht hebben beklemtoond, geen bepaling van gemeenschapsrecht voorziet in een vrijstelling van nationale belastingen ten gunste van de leden van het Europees Parlement.

- 11 Artikel 13 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen bepaalt dat de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen „zijn vrijgesteld van nationale belastingen op de door de Gemeenschappen betaalde salarissen, lonen en emolumenten”. Dit voorschrift moet worden gelezen in het licht van de eerste alinea van het artikel, bepalende dat deze personeelsleden „worden . . . onderworpen aan een belasting ten bate van de Gemeenschappen op de door hen betaalde salarissen, lonen en emolumenten”. Artikel 13 is ingevolge de artikelen 20 en 21 van het Protocol eveneens van toepassing op de leden van de Commissie alsmede op de rechters, advocaten-generaal en de griffier van het Hof, ingevolge artikel 22 van het Protocol op de leden van de organen en het personeel van de Europese Investeringsbank, en ingevolge de artikelen 206, lid 10, EEG-Verdrag, 180, lid 10, EGKS-Verdrag en 78, lid 10, Euratom-Verdrag, op de leden van de Rekenkamer.
  
- 12 Onder de voor de leden van de Vergadering in hoofdstuk III van bovengenoemd Protocol voorziene voorrechten en immuniteiten komt geen vergelijkbare bepaling voor. De leden van het Europees Parlement, die ten tijde van de onderhavige feiten door de nationale parlementen werden aangewezen, ontvingen voor de werkzaamheden uit hoofde van de uitoefening van hun mandaat geen bezoldiging van het Europees Parlement. De geldelijke regeling inzake een eventuele bezoldiging voor hun werkzaamheden uit hoofde van de uitoefening van hun mandaat werd, afgezien van de onderhavige vergoedingen, uitsluitend door de nationale wettelijke regelingen beheerst. De gemeenschapsbelasting, voorzien in artikel 13, eerste alinea, van bovengenoemd Protocol en vastgesteld bij verordening nr. 260/68 van de Raad, was op hen niet van toepassing.
  
- 13 Bij gebreke van enige bepaling waarin voor de leden van het Europees Parlement een belastingvrijstelling wordt voorzien, zijn de Lid-Staten bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht gerechtigd, eventuele inkomsten van de leden van het Parlement uit de uitoefening van hun mandaat te belasten. Mitsdien kan niet worden gesteld dat elke betaling van het Parlement aan zijn leden uit gemeenschapsmiddelen ipso facto is vrijgesteld van nationale belastingen.
  
- 14 Het gemeenschapsrecht legt de Lid-Staten echter beperkingen op die deze bij het vaststellen van belastingvoorschriften voor de leden van het Parlement in acht moeten nemen. Deze beperkingen vloeien met name voort uit artikel 5

EEG-Verdrag, op grond waarvan de Lid-Staten verplicht zijn de vervulling van de taak van de Gemeenschap te vergemakkelijken en zich te onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen. Hiertoe behoort de verplichting, geen maatregelen te nemen welke de interne gang van zaken van de instelling van de Gemeenschap kunnen belemmeren. Voorts is het de Lid-Staten ingevolge artikel 8, eerste alinea van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten verboden, de bewegingsvrijheid van de leden van het Parlement op enigerlei wijze — onder meer door hun fiscale praktijk — door voorschriften van bestuursrechtelijke aard te beperken.

- 15 In dit verband dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat de vergoeding van door de leden van het Parlement uit hoofde van de uitoefening van hun mandaat gemaakte reis- en verblijfkosten een maatregel van interne organisatie is, bedoeld om de goede werking van de instelling te verzekeren. Het is noodzakelijk dat ieder lid van het Parlement, ongeacht zijn woonplaats of district en de hem ter beschikking staande financiële middelen, te allen tijde zonder financieel nadeel kan deelnemen aan alle bijeenkomsten en werkzaamheden van het Parlement en zijn organen. Een regeling als door het Parlement vastgesteld met betrekking tot de kosten en vergoedingen van reis en verblijf is derhalve een maatregel van interne organisatie, waarvan de vaststelling ingevolge de artikelen 142, eerste alinea, EEG-Verdrag, 112, eerste alinea, EGKS-Verdrag en 25, eerste alinea, Euratom-Verdrag op de weg ligt van het parlement.
- 16 Indien een nationale belasting op de door een lid van het Parlement ontvangen vergoedingen werd geheven over het totaal van de ontvangen bedragen, dus ook over het gedeelte dat metterdaad nodig is om de daadwerkelijke uitgaven te dekken, zou zij een financiële belemmering vormen voor de bewegingsvrijheid van de leden van het Parlement, die dan een deel van hun reis zelf zouden moeten bekostigen. Er zij op gewezen dat de regering van het Verenigd Koninkrijk niet heeft betoogd dat belasting kan worden geheven over het gedeelte van de vergoeding dat gelijk is aan de daadwerkelijke uitgaven.
- 17 Het staat aan het Parlement te beslissen, welke werkzaamheden en reizen van een parlamentslid noodzakelijk of nuttig zijn in de uitoefening van zijn functie en welke de daaraan verbonden noodzakelijke of nuttige kosten zijn. De ter zake aan het Parlement met het oog op zijn goede werking toegekende autonomie omvat tevens de bevoegdheid, de reis- en verblijfkosten van zijn leden niet na overlegging van bewijsstukken voor elke uitgave maar volgens een forfaitaire regeling te vergoeden. Het Parlement heeft in antwoord

op de vragen van het Hof uiteengezet dat deze regeling is gekozen in verband met het streven, de onkosten en administratieve belasting van een regeling waarbij elke individuele uitgave wordt gecontroleerd, te verminderen; bijgevolg is hier sprake van behoorlijk bestuur.

- 18 De kredieten die het Europees Parlement ter beschikking staan voor de forfaitaire vergoeding van reis- en verblijfkosten van zijn leden, worden jaarlijks op de begroting van de Gemeenschap opgevoerd en zijn onderworpen aan de door het gemeenschapsrecht voorziene begrotingsprocedures. In dit kader dient het bedrag van de vergoedingen aan de hand van de betrokken financiële bepalingen te worden onderzocht.
- 19 Uit het voorgaande volgt dat de nationale autoriteiten gehouden zijn, het besluit van het Europees Parlement om zijn leden hun reis- en verblijfkosten forfaitair te vergoeden, te eerbiedigen. Een ter zake door de nationale belastingdiensten uitgevoerde controle, zoals die voorzien in de Britse wetgeving, zou een inmenging vormen in de interne gang van zaken in het Parlement, waardoor de nationale autoriteiten hun oordeel over de vergoedingsregeling in de plaats zouden stellen van het door het Parlement in de uitoefening van zijn bevoegdheden gevormde oordeel. Zulks zou de doeltreffende werking van het Parlement kunnen belemmeren en onverenigbaar zijn met zijn autonomie.
- 20 De belastingdiensten mogen van een lid van het Europees Parlement mitsdien geen declaraties of bewijsstukken verlangen inzake de in het belang van het Parlement daadwerkelijk gemaakte en door deze instelling vergoede reis- en verblijfkosten, aangezien een dergelijk vereiste niet valt te rijmen met het forfaitair karakter van de vergoedingen.
- 21 Opgemerkt zij echter dat de aldus vastgestelde vergoedingen redelijke grenzen, te stellen aan een vergoeding van reis- en verblijfkosten, niet mogen overschrijden. Voor zover het forfaitaire bedrag van de vergoedingen buitensporig zou zijn en het in werkelijkheid gedeeltelijk om een verkapte bezoldiging en niet om een vergoeding van kosten zou gaan, zijn de Lid-Staten gerechtigd over een dergelijke bezoldiging nationale inkomstenbelasting te

heffen, aangezien de bezoldiging van de leden van het Parlement bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht geen aangelegenheid is van de communautaire instellingen maar van de nationale wettelijke regelingen. De vraag of de door het Parlement vastgestelde forfaitaire bedragen wellicht buitensporig hoog zijn — een uitsluitende aangelegenheid van gemeenschapsrecht — is echter niet gesteld door de nationale rechter, voor wie niet is betoogd dat de vergoedingen destijds onredelijk hoog zijn vastgesteld.

- 22 Op de vraag van de Special Commissioners dient derhalve te worden geantwoord dat het gemeenschapsrecht verbiedt nationale belasting te heffen over de bedragen die, in de vorm van een forfait, door het Europees Parlement uit de gemeenschapsmiddelen aan zijn leden worden betaald als vergoeding van reis- en verblijfkosten, tenzij overeenkomstig het gemeenschapsrecht wordt aangetoond dat die forfaitaire vergoeding gedeeltelijk een bezoldiging vormt.

#### Kosten

- 23 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse regering en de Commissie wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

#### HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts gestelde vraag, verklaart voor recht:

**Het gemeenschapsrecht verbiedt nationale belasting te heffen over de bedragen die, in de vorm van een forfait, door het Europees Parlement uit**



de gemeenschapsmiddelen aan zijn leden worden betaald als vergoeding van reis- en verblijfkosten, tenzij overeenkomstig het gemeenschapsrecht wordt aangetoond dat die forfaitaire vergoeding gedeeltelijk een bezoldiging vormt.

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 september 1981.

De griffier  
A. Van Houtte

De president  
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL  
SIR GORDON SLYNN  
VAN 16 JUNI 1981 <sup>1</sup>

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

Deze zaak is ter prejudiciële beslissing aan het Hof voorgelegd door de Special Commissioners for Income Tax te Londen (hierna: Special Commissioners), krachtens artikel 177 EEG-Verdrag en artikel 30 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben („het Fusieverdrag”). De Special Commissioners vragen of enkele nader genoemde bepalingen dan wel enig ander beginsel van gemeenschapsrecht aldus dienen te worden uitgelegd dat zij de

Lid-Staten beletten, enig deel van de uit de gemeenschapsmiddelen aan leden van het Europese Parlement betaalde kosten en vergoedingen te belasten. Naast deze Verdragen noemen de Special Commissioners de Overeenkomst betreffende bepaalde instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben (inzonderheid artikel 1), het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen (inzonderheid de artikelen 8, 9, 10, 13 en 14) (hierna: „het Protocol”) verordening nr. 260/68 van de Raad van 29 februari 1968 (inzonderheid artikel 3, lid 2) (hierna: „de Verordening”) en de Re-

1 — Vertaald uit het Engels.