

Vergaderjaar 1996–1997

25 160

## **Wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer en van de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement (wijziging bedragen schadeloosstelling en vergoedingen)**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT <sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 november 1996 en het nader rapport d.d. 3 december 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 14 november 1996, no. 96.005577, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer en van de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement (wijziging bedragen schadeloosstelling en vergoedingen).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 november 1996, nr. 96.005577, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 november 1996, nr. W04.96.0532, bied ik u hierbij aan.

*1. Het voorstel van wet strekt er blijkens de toelichting, eerste alinea, toe de schadeloosstelling van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te verbinden aan schaal 16 van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. De positieve inkomenseffecten hiervan worden geneutraliseerd door een verlaging in de sfeer van de onkostenvergoedingen.*

*Het voorstel van wet voorziet tevens in een doorwerking van de maatregelen naar de leden van het Europees Parlement resulterend in een gelijk effect op de inkomenspositie. Aangezien, naar ook de toelichting vermeldt in paragraaf 4, een verlaging van de onkostenvergoedingen van de leden van het Europees Parlement niet door de nationale wetgever tot stand kan worden gebracht, voorziet het voorstel van wet voor deze categorie in een compensatie van het inkomen zelf in de vorm van een inhouding op het bedrag van de schadeloosstelling.*

*De Raad van State wijst in dit verband op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zaak Lord Bruce of Donington (208/80), Jur. 1981 (2205). Daarin vermeldt het Hof met een verwijzing naar onder meer artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, 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.*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*Hoewel het wetsvoorstel geen betrekking heeft op de onkostenvergoeding, heeft de inhouding op het bedrag van de schadeloosstelling de facto wel hetzelfde effect als een verlaging van de onkostenvergoeding. Dit doet de vraag rijzen of de in het voorstel van wet gekozen constructie voor de leden van het Europees Parlement niet evenzeer in strijd is met het gemeenschapsrecht. De Raad acht het wenselijk dat het betreffende artikel nader wordt bezien en hierop in elk geval in de toelichting wordt ingegaan.*

1. Het Hof van Justitie overwoog in het door de Raad bedoelde arrest dat de lidstaten gerechtigd zijn inkomsten van de leden uit de uitoefening van hun mandaat te belasten, maar dat het gemeenschapsrecht daarbij beperkingen oplegt. Deze beperkingen vloeien voort uit de verplichting voor lidstaten de vervulling van de taak van de Gemeenschap te vergemakkelijken en om zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen. Indien een nationale belasting op het geheel van de vergoedingen zou worden geheven en dus ook over het gedeelte dat nodig is om de werkelijke uitgaven te dekken, zou dit een belemmering vormen voor de bewegingsvrijheid van de leden van het Europees Parlement.

Het voorstel van wet voorziet in een doorwerking van de wijziging naar de leden van het Europees Parlement waarbij wordt uitgegaan van een gelijk effect op de inkomenspositie. Ten aanzien van de leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer wordt de beoogde neutraliteit voor het directe netto-inkomen bewerkstelligd door een verlaging van onkostenvergoedingen. Ten aanzien van de leden van het Europees Parlement wordt het inkomensneutrale effect gerealiseerd door een inhouding op het bruto-inkomen. Dat betekent niet dat de onkostenvergoedingen van leden van het Europees Parlement worden onderworpen aan een heffing dan wel dat anderszins de bewegingsvrijheid van die leden of de uitoefening van hun functie wordt beïnvloed. Er is derhalve geen sprake van schending van gemeenschapsrecht of inbreuk op bevoegdheden van het Europees Parlement. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op dit punt nader aangevuld (paragraaf 4).

*2. In paragraaf 2 van de toelichting wordt uiteengezet dat het netto-inkomenseffect van de voorgestelde verhoging van de schadeloosstelling wordt gecompenseerd door een verlaging van de beroepskostenvergoeding en de vergoeding voor het niet-woonverkeer. Naar het oordeel van de Raad wordt hiermee de beoogde netto-neutraliteit niet bereikt voorzover tegenover de vermindering van de vergoedingen aftrekbare (beroeps- en reis-)kosten staan. De Raad adviseert in de toelichting op dit aspect nader in te gaan.*

2. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting is toegevoegd dat indien de feitelijke beroepskosten uitstijgen boven de forfaitaire vergoedingen, deze kosten bij de belastingaangifte in mindering kunnen worden gebracht. In dat geval kan het beoogde netto-neutrale effect inderdaad worden gereduceerd, echter dan worden de voor alle belastingplichtigen geldende regels per geval toegepast, hetgeen ten opzichte van de thans geldende regeling een verbetering kan worden genoemd.

*3. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting wordt in den brede uiteengezet dat de regering van mening is dat er onvoldoende redenen zijn om de regeling in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers terzake van de versnelde pensioenopbouw te handhaven. Het voornemen bestaat, zo vervolgt de toelichting, op korte termijn een voorstel van wet op dit punt in te dienen.*

*Nu het onderhavige voorstel van wet dienaangaande geen bepalingen bevat, betreft de Raad deze aangelegenheid thans niet in zijn advies. De Raad behoudt zich voor om het aspect van de versnelde pensioenopbouw ter gelegenheid van het te zijner tijd aanhangig te maken voorstel van wet te beoordelen.*

3. Van deze opmerkingen heb ik kennis genomen.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekening is in de toelichting verwerkt.

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aanvulling aan te brengen in het overgangsrecht. Het toegevoegde derde lid van artikel IV bevat een voorziening voor leden van de Tweede Kamer of het Europees Parlement die een non-activiteitswedde ontvangen op grond van artikel 4 van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement. Voor bepaling van de hoogte van de non-activiteitswedde wordt de schadeloosstelling van de zittende leden gesteld op het bedrag gelijk aan het maximum van BBRA-schaal 14. Voorts zijn in het wetsvoorstel enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 november 1996, no. W04.96.0532, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft**

– De redactie van de toelichting op artikel II, onderdelen D en F, aanpassen aan het feit dat op grond van artikel II, onderdeel D, artikel 9 van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer niet komt te vervallen, maar wordt gewijzigd.