CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 24 november 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak gaat het om een beroep dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 19 maart 1986 heeft ingesteld tegen de Raad van Gouverneurs van de Europese Investeringsbank (hierna: de EIB of de Bank). Het beroep strekt tot nietigverklaring van het door dit orgaan op 30 december 1985 genomen besluit betreffende „de bestemming van het bedrag aan belastingen die door de Bank worden ingehouden op de salarissen en pensioenen van haar personeel". Dit besluit sloot de overheveling van de desbetreffende bedragen naar de gemeenschapsbegroting uit en bevestigde daarbij een praktijk die, zij het onder verschillende vormen, teruggaat tot het begrotingsjaar 1962. Volgens verzoekster is dit in strijd met het EEG-Verdrag en met de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen.

Dit geding, waarin voor het eerst toepassing wordt gemaakt van artikel 180, sub b, EEG-Verdrag, is van groot belang, omdat de gedurende vijfentwintig jaar geaccumuleerde belastingen een vrij aanzienlijk bedrag opleveren, en omdat de argumenten van partijen zijn gebaseerd op lijnrecht tegenovergestelde stellingen omtrent het rechtskarakter van de Bank en ons derhalve verplichten de plaats die dit belangrijke lichaam onder de in het Verdrag voorziene instellingen inneemt, grondig te onderzoeken. Zoals beide partijen hebben verklaard, is het probleem dat u wordt voorgelegd des te delicater, omdat het de grenzen van dit geschil dreigt te overschrijden. Uw arrest zou namelijk een invloed kunnen hebben op de aanspraken van de Rekenkamer en het Europees Parlement om, respectievelijk een boekhoudkundige en een politieke, controle uit te oefenen op de verrichtingen van de Bank met betrekking tot op de begroting van de Gemeenschap opgevoerde gelden.

2. Ter verduidelijking van het onderwerp van het geschil kan het nuttig zijn om, zij het in grote lijnen en met bijzondere aandacht voor de situatie van de EIB, de geschiedenis van de gemeenschapsbelasting op de bezoldigingen te schetsen.

Zoals men weet, waren de aan ambtenaren en personeelsleden betaalde bezoldigingen in de EGKS-regeling niet aan belasting onderworpen. Artikel 11, sub b, van het aan het Verdrag van Parijs gehechte Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bepaalde immers, dat de leden van de Hoge Autoriteit en de functionarissen van de Gemeenschap op het grondgebied van de zes Lid-Staten en welke nationaliteit zij ook bezitten, zijn „vrijgesteld van alle belastingen op hun salarissen en emolumenten, door de Gemeenschap uitbetaald". De leden en het personeel van het Hof van Justitie werden krachtens de artikelen 3, 14 en 16 van het desbetreffende Statuut op dezelfde wijze behandeld. Dit voordeel — dat overigens in strijd was met de door andere internationale lichamen gevolgde praktijk (vgl. Bedjaoui, *Fonction publique internationale et influences nationales*, Londen, 1958, blz. 249 tot en met 276) — bleek evenwel onverenigbaar te zijn met het beginsel van de fiscale gelijkheid der burgers en stuitte onmiddellijk op heftige kritiek, waarvan Michel Debré een

* Vertaald uit het Italiaans.

bijzonder welbespraakte woordvoerder was. Dit blijkt immers uit de „schriftelijke vragen" die hij aan de Hoge Autoriteit (de eerste in de geschiedenis van de Gemeenschappelijke Vergadering: PB 1953, nr. 2, blz. 7) en aan de Franse minister van Buitenlandse Zaken (JORF, Débats, Conseil de la République, 23.3.1956, blz. 528) stelde.

De auteurs van de Verdragen van Rome, die aldus werden verplicht het probleem opnieuw te bekijken, oordeelden dat aan de vrijstelling van nationale belastingen het genoemde karakter van voorrecht diende te worden ontnomen en dat de vrijstelling gewoon als een gevolg van de heffing van een gemeenschapsbelasting moest worden gezien. Deze benadering blijkt duidelijk uit de bewoordingen van het desbetreffende Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, en inzonderheid uit artikel 12 daarvan. In de eerste alinea van dit artikel wordt immers bepaald „Onder de voorwaarden en volgens de procedure welke door de Raad worden vastgesteld... worden de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschap onderworpen aan een belasting ten bate van de Gemeenschap op de door haar betaalde salarissen, lonen en emolumenten." In de volgende alinea wordt hieraan toegevoegd, dat dezelfde ambtenaren en personeelsleden „zijn vrijgesteld van nationale belastingen op de door de Gemeenschap betaalde salarissen, lonen en emolumenten".

Bij de artikelen 19 en 20 werd deze regeling uitgebreid tot de leden van de Commissie en van het Hof van Justitie. De regeling voor de EIB is evenwel neergelegd in artikel 21. Luidens deze bepaling zijn de Protocollen in hun geheel „eveneens van toepassing... op de leden van haar organen, haar personeel en de vertegenwoordigers der Lid-Staten, die aan haar werkzaamheden deelnemen, onverminderd de bepalingen van het Protocol betreffende haar statuten". Volgens dat artikel wordt de Bank „vrijgesteld van elke fiscale en parafiscale heffing ter gelegenheid van haar oprichting en van de uitbreiding van haar aandelenkapitaal, alsmede van de verschillende formaliteiten welke deze verrichtingen kunnen medebrengen in de Staat waar de zetel gevestigd is. Haar opheffing en ontbinding zullen evenmin enige belasting medebrengen. Ten slotte geeft de werkzaamheid van de Bank en van haar organen, uitgeoefend onder de statutaire voorwaarden, geen aanleiding tot de heffing van omzetbelastingen."

Overeenkomstig artikel 12 had de Raad de voorwaarden en het bedrag van de belasting moeten vaststellen op grond van „de door de Commissie binnen een jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag gedane voorstellen". Deze termijn is evenwel te kort gebleken. De Commissie van de EEG en de Commissie van de Euratom hebben hun eerste voorstellen ingediend op 22 december 1958 en de overeenkomstige Raden hebben deze regeling pas op 18 december 1961 eenstemmig goedgekeurd (verordening nr. 32/61/EEG en nr. 12/61/EGA tot vaststelling van de voorwaarden en de wijze van heffing van de belasting ten bate van de Gemeenschap, ter uitvoering van artikel 12, eerste alinea, van de Protocollen betreffende de voorrechten en immuniteiten; PB 1962, nr. 45, blz. 1461). Uit de stukken die de Commissie nog na de schriftelijke behandeling mocht overleggen, blijkt echter, dat in de loop van de procedure die tot de vaststelling van deze verordening heeft geleid, een ingewikkelde en soms scherpe discussie over de toepassing van de belasting op de salarissen van het personeel van de EIB heeft plaatsgevonden.

Laten wij nader ingaan op de etappes ervan, die voor een goed begrip van de argumenten van partijen in het onderhavige geding van groot belang zijn. Bij brief van 6 september 1960 deelde de president van de Bank aan de voorzitter van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (hierna: Coreper) het standpunt van zijn Directie mee. Dit laatste interpreteerde de relevante bepalingen van genoemd Protocol aldus, dat de bevoegdheden die bij artikel 12 werden toegekend aan de Raad en aan de Commissie, als organen van de EEG, met betrekking tot de EIB hadden moeten worden toe-

gekend aan de overeenkomstige organen van dat lichaam, te weten de Raad van Gouverneurs en de Raad van Bewind. Het bepalen van de regeling en de bestemming van de op de ambtenaren van de EIB toepasselijke belasting zou bijgevolg de taak zijn geweest van de Raad van Gouverneurs. Deze zou daarbij echter zoveel als mogelijk — dat wil zeggen, rekening houdend met de bijzondere kenmerken van de Bank — de door de Raad van de Gemeenschap vastgestelde regeling als model moeten nemen.

Deze uitlegging, die is gebaseerd op het beginsel van de „entsprechende" of „sinngemäße Anwendung" (vrij vertaald: „toepassing mutatis mutandis"), werd door het Coreper in zijn vergadering van 20 september 1960 onderzocht. De Duitse delegatie verzette zich tegen deze uitlegging: volgens haar is de bij artikel 12 ingestelde belasting de uitdrukking van een overdracht van territoriale soevereiniteit door de Lid-Staten aan de Gemeenschap, zodat zij onmogelijk uitsluitend voor de instellingen en organen van de Gemeenschap kan worden bestemd. Op voorstel van de Nederlandse en Luxemburgse delegaties stond het Coreper de Bank evenwel toe haar argumenten uiteen te zetten (vgl. het memorandum dat de Bank op 20 oktober 1960 verzond) en droeg het — zonder af te zien van het uiteenzetten van zijn eigen standpunt — de twee voorzitters op daarover informele besprekingen te voeren.

Op de bijeenkomst van 1 december 1960 werd het nader omschrijven van de houding van het Coreper opgedragen aan het secretariaat van de Raad, dat daarover een document (doc. 1254/60 van 6.12.1960) opstelde, waarin het standpunt van de EIB punt voor punt werd weerlegd. Volgens deze nota kan een zekere „overeenkomst" worden vastgesteld tussen de organen van de Bank en deze van de EEG, doch enkel voor zover zij daadwerkelijk gelijkaardige rollen vervullen en hogere beginselen zich hiertegen niet verzetten. Het heffen van belasting is echter een materie die bij wet moet worden geregeld en het is derhalve logisch dat die bevoegdheid wordt uitgeoefend door de instellingen — de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen — die door het Verdrag met de wetgevende bevoegdheid zijn bekleed. Daarbij komt, dat de Bank, ook al bezit zij een eigen rechtspersoonlijkheid, in feite niet volledig losstaat van de EEG. Integendeel, zij wordt behandeld in een afzonderlijke titel van de oprichtingsakte van de EEG en maakt dus deel uit van het communautaire stelsel.

Uit al deze argumenten concludeerde het Coreper, dat de door de Raad vastgestelde belasting „ten bate van de Gemeenschap" eveneens had moeten worden toegepast op het personeel van de EIB, zij het onder de door de bijzondere aard van dit lichaam vereiste voorwaarden; in de notulen van de vergadering van de permanente vertegenwoordigers van 9 en 10 februari 1961 staat te lezen, dat de twee presidenten het uiteindelijk eens zijn geworden over deze formule. Hoewel hij sterk aandrong op een bijzondere waarborg voor pensioenen van zijn ambtenaren, kwam de president van de EIB namelijk met zijn ambtgenoot overeen, dat het personeel van de EIB zou worden onderworpen aan de algemene belastingregeling en dat de opbrengst van die belasting onder de ontvangsten van de Gemeenschap zou worden opgenomen [doc. 111/60, (RP/CRS 6), blz. 11, punt 9a)].

Genoemde verordening nr. 32/61/EEG en nr. 12/61/EGA weerspiegelt deze overeenstemming tussen de standpunten van de Bank en de Raad. Artikel 9 daarvan bepaalt immers, dat „de opbrengst van de belasting... in de begrotingen van de Gemeenschappen onder de ontvangsten (wordt) opgenomen" en luidens artikel 12 is de verordening „van toepassing op de leden van de organen der EIB, op haar personeel en op de personen die door haar uitbetaalde pen-

sioenen genieten, die behoren tot de door de Raad der [EEG] overeenkomstig artikel 15, eerste alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bepaalde categorieën, wat de door de Bank uitgekeerde salarissen, lonen en emolumenten en invaliditeits-, ouderdoms- en overlevingspensioenen betreft".

Deze beginselen zullen de verschillende wijzigingen van de betrokken wettelijke regeling ter zake in de daaropvolgende jaren onverlet doorstaan. Zoals men weet, werd laatstgenoemde verordening een eerste keer gewijzigd bij verordening nr. 32/65/EEG en nr. 6/65/EGA van 16 maart 1965 (PB 1965, nr. 47, blz. 709), vervolgens bij verordening nr. 4/66/EGA en nr. 53/66/EEG van 5 mei 1966 (PB 1966, nr. 87, blz. 1362), om uiteindelijk te verdwijnen bij de inwerkingtreding van het Fusieverdrag (1 juli 1967), waarbij het aan de Verdragen van Rome gehechte Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten werd ingetrokken. De artikelen 13 en 22 van het nieuwe Protocol — van kracht sedert 1 juli 1967 maar vastgesteld op 8 april 1965 (en trouwens gewoonlijk met deze datum aangehaald) — komen evenwel in grote mate overeen met de artikelen 12 en 21 van de vorige regeling. Zo bepaalt artikel 13, dat „onder de voorwaarden en volgens de procedure welke door de Raad op voorstel van de Commissie worden vastgesteld, ... de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen (worden) onderworpen aan een belasting ten bate van de Gemeenschappen op de door hun betaalde salarissen, lonen en emolumenten", terwijl naar luid van artikel 22, eerste alinea, „dit Protocol... eveneens van toepassing (is) op de (EIB), de leden van haar organen, haar personeel en de vertegenwoordigers der Lid-Staten, die aan haar werkzaamheden deelnemen, onverminderd de bepalingen van het Protocol betreffende haar statuten".

Krachtens artikel 13 stelde de Raad op 29 februari 1968 verordening nr. 260/68 tot vaststelling van de voorwaarden en de wijze van heffing van de belasting ten bate van de Europese Gemeenschappen (PB 1968, L 56, blz. 8) vast. Afgezien van enkele vormwijzigingen die noodzakelijk waren geworden door de fusie van de executieven, is ook deze tekst slechts een kopie van de bepalingen van verordening nr. 32/61/EEG en nr. 12/61/EGA. Zo zijn de artikelen 9 en 12 bij voorbeeld vrijwel woordelijk identiek met de overeenkomstige bepalingen van de eerdere verordening; zij werden evenmin getroffen door de talrijke wijzigingen die later aan de nieuwe regeling zijn aangebracht, laatst bij verordening nr. 3580/85 van de Raad van 17 december 1985 (PB 1985, L 343, blz. 1) (voor een grondig onderzoek van de basisregeling, zie: Peters, „L'impôt communautaire sur les rémunérations des fonctionnaires et des agents des Communautés européennes", in *Revue internationale des sciences administratives*, 1968, blz. 255 tot en met 267, en Drucker, *Financing the European Communities*, Leiden, 1975, blz. 135, 136 en 137 en 248 tot en met 251).

3. De EIB heeft vanaf 1 januari 1962 — dus vanaf de dag waarop verordening nr. 32/61/EEG en nr. 12/61/EGA in werking is getreden — op de door haar betaalde salarissen en pensioenen een belasting ingehouden, die werd berekend volgens de regeling die ik hiervoren heb behandeld. In plaats van de desbetreffende bedragen naar de gemeenschapsbegroting over te boeken, heeft de EIB deze ieder jaar in het passief van haar eigen balans opgevoerd onder het hoofd „Diverse rekeningen", dat op 31 december 1984 een bedrag van 34 miljoen ecu vermeldde.

Zoals in het verzoekschrift staat te lezen en ter terechtzitting werd herhaald, is deze praktijk „passée inaperçue aux yeux de la Commission" als gevolg van niet nader gepreciseerde „négligences administratives".

Vreemd genoeg werd de Commissie pas uit deze onverklaarbare lethargie gewekt door de opmerkingen die het Comité ter controle van de boekhouding van de EIB in 1979 heeft gemaakt met betrekking tot de wijze waarop de rekeningen van de Bank werden gepresenteerd; vanaf dat ogenblik zijn de diensten van de Commissie tot de aanval overgegaan met steeds verdergaande initiatieven. Zo verzocht commissaris Ortoli de voorzitter van de Raad van Gouverneurs op 16 december 1981 een met het Verdrag strijdige handelwijze te laten varen en liet hij hem weten, dat ook de commissie voor begrotingscontrole van het Europees Parlement in een snelle oplossing van het probleem was geïnteresseerd. Brieven met een soortgelijke inhoud werden naar de Raad van Gouverneurs gestuurd door ondervoorzitter Tugendhat (23 november 1984) en voorzitter Delors (21 november 1985). Deze laatste liet doorschemeren, dat het geschil wel eens aan het Hof van Justitie zou kunnen worden voorgelegd. Uit het dossier blijkt echter niet, dat de EIB op deze brieven heeft geantwoord.

Parallel daarmee heeft de Commissie in het kader van de voorontwerpen van begroting voor 1983, 1984, 1985 en 1986 aan de Raad voorgesteld, pro memorie een nieuw hoofdstuk 49, artikel 490, in te voeren, bestemd voor de opbrengst van de op de salarissen van de ambtenaren van de EIB geheven belastingen, „en attendant la décision du Conseil des Gouverneurs" over de bestemming van de belasting (zie voor de begroting 1985: doc. COM(84) 200, volume 7-A/ 1986, blz. 6). De Raad heeft deze voorstellen echter afgewezen met de opmerking, dat de ontvangsten en uitgaven van de Bank moeten worden geacht buiten de gemeenschapsbegroting te vallen; niet minder verrassend was, dat het Parlement zich bij dit standpunt aansloot door te weigeren de wederinschrijving van het genoemd artikel voor te stellen.

Het besluit van 30 december 1985, waarvan de Commissie de nietigverklaring vordert, maakt dus deel uit van een geschil dat al vele jaren aansleept en talrijke aspecten vertoont die ik op zijn minst eigenaardig zou noemen. In de motivering ervan wordt verwezen naar de artikelen 12 en 21 van het Protocol van 17 april 1957, de artikelen 13 en 22 van het Protocol van 8 april 1965 en artikel 9, lid 3, sub f, van de Statuten van de Bank. Punt 1 van het besluit luidt als volgt: „Het bedrag van de belastingen die door de Bank sinds 1962 en tot eind 1985 zijn ingehouden op de door haar betaalde salarissen, lonen, pensioenen en emolumenten van welke aard dan ook en die in het passief van de balans van de Bank zijn geboekt onder het hoofd ‚Diverse rekeningen', zal worden overgeboekt naar de reserves." In punt 2 wordt daaraan toegevoegd: „Met ingang van het boekjaar 1986 zullen de bedragen die door de Bank worden ingehouden op de door haar betaalde salarissen, lonen, pensioenen en emolumenten van welke aard dan ook, elke maand worden opgenomen onder de inkomsten van de Bank onder het hoofd ‚Overige baten' op de verlies- en winstrekening."

4. In dit verband dient een incident te worden vermeld dat zich in de beginfase van het geding heeft voorgedaan. De EIB heeft krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, op grond dat het verzoekschrift niet correct aangeeft tegen wie het beroep is gericht, zodat dit laatste niet voldoet aan één van de in artikel 38, paragraaf 1, van genoemd Reglement gestelde voorwaarden. Volgens de EIB heeft de Commissie de „Europese Investeringsbank" als verweerster aangeduid, terwijl dit de „Raad van Gouverneurs" had moeten zijn. De Bank en de Gemeenschap staan immers op gelijke voet. Ook laatstgenoemde heeft rechtspersoonlijkheid, zodat zij enkel via haar instellingen voor de rechter kan worden gedaagd.

Bij beschikking van 3 juli 1986 (Jurispr. 1986, blz. 2215) heeft het Hof deze exceptie afgewezen en aldus de rechtspraak bevestigd, volgens welke formele vergissingen bij de aanduiding van de verweerder ook na de indiening van het verzoekschrift en ten laatste bij de uitspraak van het arrest kunnen worden rechtgezet (vgl. arrest van 2 maart 1977, zaak 44/76, Milch-, Fett- und Eierkontor, Jurispr. 1977, blz. 393, r. o. 1). Het Hof heeft erop gewezen, dat het inleidend verzoekschrift weliswaar ten onrechte de Bank als verweerster aanduidt, doch niettemin uitdrukkelijk verwijst naar artikel 180, sub b, EEG-Verdrag, volgens hetwelk de Commissie beroep kan instellen tegen de besluiten van de Raad van Gouverneurs, en het eigenlijke voorwerp van het geding op ondubbelzinnige wijze aangeeft. Een en ander laat de conclusie toe, dat het verzoekschrift voldoet aan de eisen van artikel 38, paragraaf 1, zodat mag worden aangenomen, dat het beroep niet tegen de Bank maar tegen haar hoogste orgaan is ingesteld.

5. De Bank heeft zich echter niet beperkt tot het aldus afgewezen verzoek. In haar verweerschrift heeft zij immers drie andere, veel ingewikkelder excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Ik zal deze één voor één onderzoeken.

Allereerst wijst zij erop, dat het beroep is gericht tegen een handeling die geen gevolgen heeft ten aanzien van derden en hoe dan ook geen schade kan berokkenen. Het omstreden besluit, dat een gevolg is van een *intern* voorval — de vorengenoemde opmerking van het Comité ter controle van de boekhouding —, is immers ook een *interne* maatregel, die enkel de rekeningen van de Bank beïnvloedt, doordat de opbrengst van de belasting van het hoofdstuk „Diverse rekeningen" naar het hoofdstuk „reserve" wordt overgeheveld. Het is duidelijk, dat dit de overboeking naar de gemeenschapsbegroting niet moeilijker, laat staan onmogelijk kan maken. Daarbij komt dat de tot 1985 geïnde bedragen, door het feit dat zij onder de „reserve" zijn geboekt, de schuldeisers van de Bank tot waarborg strekken, wat de gehele Gemeenschap ten goede komt.

In de tweede exceptie wordt de nadruk gelegd op het feit, dat de begroting geen artikelen of posten bevat die betrekking hebben op de opbrengst van de belasting, waaruit wordt geconcludeerd dat de Commissie, als orgaan dat met de uitvoering van de begroting is belast, geen ontvangsten kan opvorderen die voorzien noch goedgekeurd zijn volgens de relevante bepalingen van het Financieel Reglement van 21 december 1977 (respectievelijk de artikelen 4 en 1, lid 1, PB 1977, L 356, blz. 1). Het is immers een fundamenteel beginsel van financieel recht, dat niet in ontvangsten of uitgaven kan worden voorzien die niet onder een begrotingsartikel of -post zijn opgevoerd. Anderzijds kan de EIB als „derde" ten opzichte van de Gemeenschap, zich rechtmatig op deze feitelijke toestand beroepen en dienovereenkomstig de sinds 1962 geaccumuleerde bedragen op haar eigen rekening blijven boeken.

De derde exceptie gaat nog verder. Volgens de Bank is het beroep eigenlijk gericht tegen een besluit van de Raad van de Gemeenschap, namelijk het besluit waarbij deze, tegen het voorstel van de Commissie in, weigerde de opbrengst van de op de salarissen van het personeel van de EIB ingehouden belasting onder de ontvangsten in de begroting op te nemen. In plaats van op te komen tegen het besluit van de Raad van Gouverneurs, dat slechts de consequenties trekt uit het besluit van de Raad, had de Commissie dus moeten optreden tegen de auteur van dit laatste besluit. Anderzijds kan de EIB, wegens haar hoedanigheid van „derde" ten opzichte van de EEG, juridisch niet aan-

sprakelijk worden gesteld voor de schending van de belastingvoorschriften waaraan de begrotingsautoriteit zich bij de vaststelling van de begroting zou hebben schuldig gemaakt; dit blijkt uit het arrest van 13 februari 1979 (zaak 101/78, Granaria BV, Jurispr. 1979, blz. 623), volgens hetwelk een Lid-Staat niet aansprakelijk kan worden gesteld wegens de toepassing van een communautaire verordening die nog niet ongeldig was verklaard.

6. Ik ben van mening, dat geen van de hier weergegeven argumenten kan worden aanvaard. Bij de beoordeling van deze argumenten zal ik evenwel niet blijven stilstaan bij de vragen betreffende het juridisch statuut van de Bank en ik zal met name niet ingaan op de vraag, of de Bank inderdaad een „derde" is ten opzichte van de Gemeenschap. Deze twee vragen zijn van groot belang, maar het lijkt mij niet noodzakelijk ze in deze fase te onderzoeken en het is nuttiger, ze samen met de grond van de zaak te behandelen.

Ik hou mij niet aan de volgorde waarin de EIB haar excepties heeft geformuleerd, en behandel eerst die waarin begrippen van begrotingsrecht voorkomen, zoals de inschrijving van een post op de begroting en de mogelijke gevolgen daarvan. In dit verband dient allereerst te worden opgemerkt, dat de begroting, voor wat de ontvangsten betreft, in wezen een raming is. In de tweede plaats moet erop worden gewezen, dat het niet voldoende rekening houden met het zogenoemde beginsel van de „dubbele tenuitvoerlegging" (enerzijds, de budgettaire en anderzijds, de wetgevende of administratieve) tot schijnbaar tegenstrijdige resultaten kan leiden.

Zo komt de stelling, dat wanneer de Commissie de geldigheid van het al of niet opnemen van ontvangsten in de begroting door het Hof kan laten toetsen, zij het recht verliest om in rechte op te komen tegen de wetgevende handeling, in casu verordening nr. 260/68, in de praktijk erop neer, dat de effectieve werking van de communautaire wetten afhangt van de keuze van de begrotingsautoriteit. Een dergelijke conclusie, gewild of onbewust, is absurd. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Commissie zeer juist opgemerkt, dat het systeem onbestuurbaar zou worden, indien de door de wetgever vastgestelde voorschriften zouden moeten worden aangepast volgens de grillen van de twee organen die met het opstellen van de begroting zijn belast; te meer daar deze grillen regelmatig voorkomen en, zoals bekend, in de meeste gevallen gewoon voortvloeien uit geschillen.

De Commissie geeft inderdaad goede raad maar slechte voorbeelden. Zij komt bij voorbeeld in tegenspraak met zichzelf, wanneer zij zich beroept op de ommezwaai van de Raad — die zoals bekend tot vier keer toe (begrotingsjaren 1983-1986) heeft geweigerd om de door het personeel van de EIB betaalde bedragen onder artikel 400 te boeken, alvorens dit uiteindelijk toch te doen in de begroting 1987, dat wil zeggen *nadat* het onderhavige beroep was ingesteld — en vervolgens beweert, dat deze bedragen ook in de voorgaande begrotingen waren ingeschreven. Dit is echter niet het probleem. Indien hetgeen ik hiervoren heb uiteengezet, juist is, draait de hele zaak om de vraag of het opnemen of niet opnemen van een belasting in een jaarlijkse begroting gevolgen heeft voor de mogelijkheid om de in casu omstreden rechten te doen gelden. Het bestaan van dergelijke rechten kan slechts worden aangetoond aan de hand van de voorschriften die deze materie regelen, te weten het Protocol van 8 april 1965 en verordening nr. 260/68.

Zelfs in de veronderstelling dat het standpunt van de EIB een grond van waarheid bevat, zijn wij niet verplicht om de conclusies die zij hieruit trekt, te aanvaarden. De Bank vergeet immers, dat artikel 200, lid 1, EEG-Verdrag het heeft over „andere ontvangsten", en dat deze uitdrukking vol-

doende ruim is om ook de opbrengst van de belasting op de bezoldigingen van het personeel te omvatten. Hiertegen kan niet worden aangevoerd, dat deze bepaling sedert het besluit betreffende de eigen middelen niet meer kan worden aangewend. De meest gezaghebbende rechtsleer stelt, dat deze bepaling door de verdragen van 21 april 1970 en 22 juli 1975 niet formeel werd opgeheven, zodat zij zeer goed in staat is om bepaalde gevolgen te sorteren, waaronder met zekerheid het gevolg dat ons hier interesseert (Sacchettini, „Dispositions financières", in *Le Droit de la Communauté économique européenne*, Brussel, 1982, deel XI, blz. 12 e. v.).

Hier moet nog worden ingegaan op de exceptie als zou de omstreden maatregel geen gevolgen kunnen sorteren voor derden en bovendien geen bezwarend besluit zijn. Met betrekking tot het tweede aspect voert verzoekster een argument aan, dat mij volkomen overtuigend lijkt: geen enkele verdragsbepaling — noch artikel 180, noch artikel 173, waarnaar in het eerstgenoemde artikel uitdrukkelijk wordt verwezen — bepaalt dat een besluit, om te kunnen worden bestreden, bezwarend moet zijn of kunnen zijn. Wat de eerste opmerking betreft, volstaat het erop te wijzen, dat het besluit van de Raad van Gouverneurs, gezien de eerdere betrekkingen tussen de Commissie en de Bank (zie hiervoren, sub 3), gelijkstaat met een definitieve afwijzing van de door de Commissie ingediende verzoeken. Het lijdt derhalve geen twijfel, dat het betrokken besluit niet alleen gevolgen heeft binnen de Bank, maar ook daarbuiten, daar het een ongunstige invloed heeft op de ontvangsten van de gemeenschapsbegroting.

7. Ik kom nu tot de grond van de zaak en zal eerst een overzicht geven van de argumenten van partijen. Zoals u zult zien, sluiten zij aan bij de standpunten die de Bank en het Coreper in het begin van de jaren zestig hebben verdedigd bij voorbereiding van de eerste gemeenschapsverordening betreffende de „ten bate van de Gemeenschap" geheven belasting. Zij zijn evenwel nader uitgewerkt en ontwikkeld.

Allereerst de Commissie. Deze stelt om te beginnen, dat artikel 22 van het Protocol, waarbij dit Protocol mutatis mutandis op de Bank van toepassing wordt verklaard, de Bank niet als een van de Gemeenschap gescheiden lichaam behandelt, maar zich ertoe beperkt deze (samen met haar leden en haar personeel) een aantal voorrechten en immuniteiten te verlenen. Bijgevolg moet worden uitgesloten, dat de EIB op grond van deze bepaling het recht heeft om de opbrengst van de op de bezoldigingen van haar ambtenaren geheven belasting voor zich te behouden. Dit wordt overigens door talrijke elementen bevestigd en in de eerste plaats door de bewoordingen van artikel 13, dat sprekende over „de Gemeenschappen", met geen woord rept over de EIB. Men zal opmerken, dat dit stilzwijgen niet erg overtuigend is; wie echter let op de zorg waarmee de auteurs van de Verdragen van Rome (artikel 129), het Fusieverdrag (artikel 28) en de desbetreffende Protocollen een onderscheid hebben gemaakt tussen de beide lichamen, moet wel toegeven dat dit stilzwijgen van groot belang is voor de uitlegging.

Er is echter meer. Krachtens artikel 13 betalen de ambtenaren de omstreden belasting „onder de voorwaarden en volgens de procedure welke door de Raad op voorstel van de Commissie worden vastgesteld". Indien de aldus geheven bedragen bestemd zouden zijn voor de EIB, zou de uitsluitende verwijzing naar de communautaire wetgever niet kunnen worden verklaard, tenzij natuurlijk „Raad van Gouverneurs" en „Raad van Bewind" wordt gelezen waar de tekst het heeft over de twee hoogste gemeenschapsinstellingen. De strekking van dit artikel staat deze lezing evenwel in de weg. Door deze bepaling hebben de Lid-Staten immers een fundamenteel aspect van hun soevereiniteit, namelijk de bevoegdheid om

belasting te heffen, aan de EEG overgedragen. Het is ondenkbaar, dat zij een soortgelijk offer zouden hebben willen brengen voor de EIB, die weliswaar een belangrijk orgaan is, maar institutioneel en politiek duidelijk minder gewicht in de schaal legt.

Verder merkt de Commissie op, dat het door de Bank nagestreefde doel uitdrukkelijk noch stilzwijgend steun vindt in de bepalingen die het bestaan en de werking van de Bank regelen, zoals het als bijlage aan het Verdrag van Rome gehechte Protocol betreffende de Statuten van de Bank. Evenmin kan worden gesteld, dat de Bank haar financiële en commerciële autonomie zou zien verminderen, indien zij de omstreden belasting niet voor zich zelf zou kunnen houden. Het bedrag van de belastingen die zij sinds 1962 heeft geaccumuleerd, is weliswaar aanzienlijk (34 miljoen ecu), maar ten opzichte van haar balanstotaal (25 000 miljoen ecu) niet meer dan een druppel in de zee. Bovendien weten de schuldeisers zeer goed, dat tal van verrichtingen van de Bank door de gemeenschapsbegroting worden gewaarborgd, en het is vooral dit laatste dat hen zal geruststellen.

Tegen de praktijk van de EIB pleit ten slotte verordening nr. 260/68. De debatten die zijn voorafgegaan aan de vaststelling van de verordening waarvan eerstgenoemde een getrouwe weergave is, zijn veelzeggend. Van doorslaggevend belang is echter artikel 9, waarin met zoveel woorden wordt gezegd, dat de opbrengst van de belasting „in de begrotingen van de Gemeenschappen onder de ontvangsten opgenomen wordt". Daarbij komt nog, dat de EIB niet beschikt over een begroting in de zin van dit artikel — dat wil zeggen een raming die tevens een machtiging inhoudt — maar slechts over een boekhoudkundig document, dat is bedoeld om vast te stellen hoe de financiële toestand van het orgaan eruit ziet op de datum van opstelling van dit document. Ook hieruit blijkt dus, dat het beginsel van de toepassing mutatis mutandis — ook al wordt de hier onderzochte regeling erdoor beheerst — niet zover kan worden gerokken, dat van de Bank een parallel orgaan, en bijgevolg een „derde" ten opzichte van de Gemeenschap, wordt gemaakt.

8. Nog omvangrijker en niet minder ingenieus zijn de argumenten van verweerder. Zoals kon worden verwacht, hebben deze argumenten een tweeledige grondslag: de omstandigheid dat tal van primaire rechtsnormen een duidelijk onderscheid maken tussen de Bank en de Gemeenschap en beide op voet van volledige gelijkheid stellen.

Er is artikel 129 EEG-Verdrag, dat de twee lichamen scheidt door van de EIB een rechtssubject te maken. Op gelijke voet gesteld worden zij door de preambule en artikel 22 van het Protocol van 8 april 1965 en door artikel 28 van het Verdrag tot fusie van de uitvoerende organen, waarbij de voorrechten en immuniteiten *originair* aan de EIB worden toegekend en niet indirect of accessoir, zoals het geval zou zijn geweest indien zij afhankelijk was van de Gemeenschap. Bijgevolg zijn de EEG en de EIB twee verschillende rechtspersonen naar internationaal recht, die werden opgericht door het Verdrag van Rome en uit alle oogpunten (ook wat betreft de bevoegdheid om overeenkomsten te sluiten met derde landen: men denke bij voorbeeld aan de overeenkomst tussen de EIB en Zwitserland van 24 maart 1972) op voet van volkomen gelijkheid staan. Dit komt overigens ook tot uiting in de interne structuur van de Bank: deze verschilt slechts in geringe mate van de EEG-structuur; zij is immers even volledig en zij heeft een toporgaan dat, net zoals de Raad van de EEG, bestaat uit ministers van de Lid-Staten.

Al deze elementen beletten uiteraard, dat de EIB wordt gelijkgesteld met lichamen zoals de Europese stichting ter verbetering van de

levens- en arbeidsomstandigheden of het Europees centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding, die weliswaar een eigen rechtspersoonlijkheid hebben maar zich ten opzichte van de Gemeenschap in een verhouding van organieke en financiële afhankelijkheid bevinden. Daarentegenover staat, zoals bekend, dat:

a) de samenstelling van de organen van de EIB is neergelegd in een tekst — de Statuten — die is vastgesteld door de Lid-Staten en derhalve dezelfde rang heeft als een Verdrag;

b) de Bank niet op de gemeenschapsbegroting voorkomt maar met eigen middelen werkt, meer bepaald met het kapitaal dat door de Staten wordt gestort en met de opbrengst van haar verrichtingen.

Derhalve berust de stelling van de Commissie, dat artikel 22 van het Protocol van 8 april 1965 niets anders doet dan het *genot* van de in dit Protocol genoemde voorrechten uitbreiden tot de Bank, haar leden en haar ambtenaren, op onjuiste premissen. In feite bepaalt de bij dit artikel tot stand gebrachte uitbreiding in de eerste plaats, *wie* de aldus omschreven voordelen geniet; daarom kan worden gesteld dat de Bank net als de Gemeenschap de bevoegdheid heeft gekregen om belasting te heffen. Voor artikel 13 geldt overigens hetzelfde: opdat de eerste alinea daarvan zin zou hebben, moeten de term „Gemeenschappen" en de daarop betrekking hebbende voornaamwoorden altijd worden vervangen door de term „Bank". De Commissie doet dit slechts wanneer het haar goed uitkomt, en leest die bepaling op de volgende, absurde manier: de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen (daaronder begrepen het personeel van de Bank) worden ten bate van deze laatste (met uitzondering van de Bank wel te verstaan) onderworpen aan een belasting op de salarissen, lonen en emolumenten die door deze (dat wil zeggen de Gemeenschappen met inbegrip van de Bank, want het personeel van de EIB wordt niet betaald door de Gemeenschappen) worden betaald.

Dat de „toepassing mutatis mutandis" in ruime zin moet worden begrepen, wordt overigens bevestigd door de aard van de belasting op de salarissen. Het is volkomen aberrant in deze belasting de uitdrukking te zien van een „koninklijk voorrecht" waarvoor de EIB wegens haar bescheiden politieke rol niet in aanmerking komt, of te stellen dat de Lid-Staten deze belasting hebben ingevoerd om nieuwe ontvangsten te creëren voor de EEG-begroting. Deze belasting heeft, net als de door andere internationale organisaties geheven belastingen van hetzelfde type, slechts tot doel alle ambtenaren en personeelsleden van de Europese lichamen — de Gemeenschappen enerzijds en de EIB anderzijds — een zelfde belastingstatuut te verlenen, ongeacht hun nationaliteit of hun plaats van tewerkstelling. Welnu, de eis om de EIB-belasting in de begroting van de Gemeenschap te storten, gaat voorbij aan deze doelstelling en maakt deze belasting tot een „externe" belasting, hetgeen een schending van de gelijkheid van de beide lichamen oplevert. Daartegen kan niet worden aangevoerd, dat de Bank zich er niet tegen verzet, dat het tarief wordt vastgesteld door een „extern" orgaan zoals de Raad van de Gemeenschap. Bij de huidige stand van zaken is dit immers van geen belang; dit verandert evenwel, indien de EIB de controle over de belasting zou kwijtraken, omdat in dat geval een eventuele verhoging van het tarief de inkomsten van de Gemeenschap, maar niet die van de Bank, zou doen toenemen.

Door de EIB het recht te ontzeggen om de door haar personeel betaalde bedragen te behouden, miskent de Commissie niet alleen het doel van de belasting maar ook het feit dat het Protocol dat aan de oorsprong van de belasting ligt, dateert van 17 april 1957,

terwijl de Statuten van de Bank, waarin de ontvangsten van dit orgaan worden opgesomd, dezelfde datum dragen als het Verdrag van Rome, te weten 25 maart 1957. Erger nog, zij verliest uit het oog, dat de EIB discriminerend wordt behandeld en schade lijdt, indien zij deze belastingopbrengst moet afgeven.

De discriminatie is duidelijk. Bij lezing van de gemeenschapsbegroting blijkt dat de Raad, de Commissie, het Hof en het Parlement de opbrengst van de door hun respectieve ambtenaren betaalde belasting onder de vorm van ontvangsten terugkrijgen en deze opbrengst aanwenden om hun administratieve kosten te dekken. Voor de EIB geldt dit compensatiemechanisme evenwel niet, zodat zij louter ten bate van de Gemeenschap zou worden „belast". Niet minder ernstig is het feit, dat het verlies van de opbrengst van de belasting voor de Bank betekent dat haar eigen werkingskosten stijgen. Deze stijging heeft tot gevolg, dat de middelen van de EIB — waarop de Lid-Staten nota bene exclusieve rechten hebben — verminderen en de Staten eventueel kunnen worden gevraagd om deze middelen aan te vullen.

Verder bestaat het gevaar, dat het verlies van de belasting een schaduw werpt op het image van de EIB als juridisch en financieel onafhankelijke instelling en het haar dientengevolge moeilijker maakt om leningen te verkrijgen en op de internationale markt kapitaal bijeen te brengen. De redenen daarvoor zijn duidelijk. Het prestige van de EIB en dus de bijzonder gunstige voorwaarden die haar worden verleend, zijn gebaseerd op het feit dat de Bank een onafhankelijke positie inneemt, een positie die vooral blijkt uit het feit dat zij niet aan de fiscale bevoegdheid van Brussel en aan controle door de Rekenkamer is onderworpen. Indien deze positie wordt ondermijnd, zullen de daaraan verbonden voordelen hetzelfde lot ondergaan, waarmee wordt aangetoond dat het aforisme van Chief Justice Marshall in zaak McCulloch/Maryland — „the power to tax involves the power to destroy" — zijn actualiteit ten volle bewaart. Er is echter meer. Momenteel trekt de deelname van de EIB aan de financiering van een project andere financiers aan; deze laatsten weten immers, dat de Bank handelt op grond van een objectieve beoordeling en niet — zoals voor de Gemeenschap vaak het geval is — op grond van in hoofdzaak politieke overwegingen. De vermindering van de autonomie zou derhalve ook nadelig zijn voor de activiteit van de Bank op het gebied van de toekenning van leningen.

Zeer zwak zijn ten slotte de argumenten die de Commissie ontleent aan verordening nr. 260/68. Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de Raad van de Gemeenschappen niet enkel onbevoegd was om zich uit te spreken over de bestemming van de belasting die door de Bank krachtens het Protocol werd geheven, maar dat hij evenmin gemachtigd was om de voorwaarden en de wijze van heffing vast te stellen; dit behoort immers tot de bevoegdheid van de Raad van Gouverneurs, die deze bevoegdheid tot nog toe niet heeft uitgeoefend, omdat hij op grond van opportuniteitsoverwegingen de voorkeur gaf aan een eenvormige regeling. Ook de aan genoemde verordening voorafgegane besprekingen zijn niet relevant, al is het maar omdat de documenten waarin deze worden gerapporteerd uit één enkele bron afkomstig zijn, namelijk het secretariaat van de Raad of van het Coreper. Bovendien is het mogelijk dat de voorzitter van het Coreper de juiste draagwijdte van de instemming van de president van de Raad van Bewind van de Bank met de stellingen van het Coreper niet goed heeft begrepen; wat er ook van zij, de president was in geen geval bevoegd om de Bank te verbinden, aangezien het ging om een punt dat gevolgen had voor de rechten van de Lid-Staten.

Dit is evenwel nog niet alles. Het is duidelijk dat de verordening volgens haar artikel 12 enkel van toepassing is op het personeel van de Europese Investeringsbank. Artikel 9, luidens hetwelk de opbrengst van de belasting in de begrotingen van de Gemeenschappen onder de ontvangsten wordt opgenomen, geldt dus niet voor de Bank; die verplichting wordt immers niet opgelegd aan de Raad van Gouverneurs, maar aan de communautaire begrotingsautoriteiten.

9. Vooraleer de hiervoren samengevatte argumenten te onderzoeken, wil ik er nog op wijzen, dat de uitgangspunten van de Bank door de rechtsleer algemeen worden aanvaard en door de praktijk worden bevestigd. Ik zal de ene en de andere onderzoeken.

In sommige door de rechtsgeleerden aangevoerde argumenten, wordt de nadruk gelegd op het Verdrag en inzonderheid op de artikelen 4, 129 en 180: op artikel 4, omdat het de Bank niet vermeldt bij de instellingen en de hulporganen (Rekenkamer en Economisch en Sociaal Comité) van de Gemeenschap; op artikel 129, omdat het de Bank rechtspersoonlijkheid verleent, hetgeen met name op het gebied van de internationale betrekkingen van belang is (zie vooral: Müller-Borle in *Handbuch des Europäischen Rechts,* Baden-Baden, 1984, deel XI, fascikel IA 58, blz. 27, en Käser, „The European Investment Bank: its Role and Place within the European Community System", in *Yearbook of European Law,* 1984, blz. 320); op artikel 180, omdat het, met verwijzing naar artikel 169, aan de Raad van Bewind de bevoegdheden verleent die aan de Commissie zijn toegekend voor het geval dat de Lid-Staten hun verplichtingen niet nakomen. Ook het feit dat dit artikel de Commissie machtigt om beroep in te stellen tegen de besluiten van de organen van de EIB, wijst niet op enige afhankelijkheid tussen de Bank en de Gemeenschap; Hieruit kan — zo zegt men — hoogstens worden afgeleid, dat de aan de EIB toegewezen taken moeten worden beschouwd als een instrument voor de taken van de Commissie (Mosconi, *La Banca europea degli investimenti, Aspetti giuridici,* Padua, 1976, blz. 18).

Andere argumenten steunen op heterogene gegevens, zoals de grote gelijkenis tussen de organen van de EIB en de gemeenschapsinstellingen (de Raad van Gouverneurs zou volgens Leanza niets anders zijn dan de Raad van Brussel onder een andere naam — zie: Leanza, „Commento all'articolo 129", in *Commentario del Trattato CEE,* Milaan, 1965, deel II, blz. 999), het feit dat de EIB vaak optreedt als gemachtigde van de Gemeenschap en zich bijgevolg van deze laatste onderscheidt (Mosconi, o. c., blz. 15, en Henrion, „La Banque européenne d'investissement", in *Les Novelles, Droit des Communautés européennes,* Brussel, 1969, blz. 968) en ten slotte de dwingende vereisten die inherent zijn aan de werking van de Bank. Met andere woorden, door de EIB op te richten hebben de auteurs van het Verdrag de noodzaak erkend van een onafhankelijke instelling, waarop de regeringen geen invloed kunnen uitoefenen, die wordt beheerd volgens dezelfde regels als kredietinstellingen en die in staat is om het vertrouwen te krijgen van de internationale kapitaalmarkt (Licari, „The European Investment Bank", in *Journal of Common Market Studies,* 1969-1970, blz. 194; Müller-Borle, o. c., l. c.; L. J. Constantinesco, „Das Recht der Europäischen Gemeinschaften", in *Das institutionnelle Recht,* Baden-Baden, 1977, deel I, blz. 441 e. v.; Mosconi, „La Banque européenne d'investissement", in *Le droit de la Communauté économique européenne,* Brussel, 1979, deel VIII, blz. 20).

Zoals ik al zei, wijst de praktijk in dezelfde richting, indien het juist is dat de gemeen-

schapsinstellingen, de Lid-Staten en minstens één derde Staat zich hebben ingespannen om verwarring tussen de Bank en de Gemeenschappen te vermijden. De Commissie wijst er bij voorbeeld op, dat de uitvoerende organen van de EIB „slechts verantwoordelijk zijn tegenover de Bank" (antwoord op de schriftelijke vraag nr. 288/73 van de heer Cousté, PB 1973, C 106, blz. 14). De Zwitserse regering volgde dezelfde gedachtengang toen zij op 11 augustus 1972 voor de federale vergadering verklaarde, dat „de overeenkomst met de EIB, een publiekrechtelijke instelling die los staat van de Europese Gemeenschappen, naar haar aard en op institutioneel vlak verschilt van het vrijhandelsakkoord tussen Zwitserland en de EEG".

10. Men kan dus begrijpen waarom een van de meest bekende Italiaanse juristen de EIB heeft ingedeeld in de categorie van „internationale ondernemingen-organisaties", dat wil zeggen lichamen die de Staten bij wege van overeenkomst in het leven roepen om, al dan niet met winstoogmerk, de produktie of de distributie van goederen of diensten te verzekeren (Conforti, „Le imprese internazionali", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1970, blz. 243). Het is dan ook niet verwonderlijk, dat een even gezaghebbende Duitse auteur de Bank heeft omschreven als een *Glied* (lid) van de Gemeenschappen, maar deze uitdrukking vervolgens vergezeld liet gaan van daarmee strijdige adjectieven en substantieven, zoals „weitgehend unabhängig" („in ruime mate onafhankelijk") en „Zwitterstellung" („halfslachtigheid", of beter „tweeslachtigheid"), welke dit begrip in feite elke betekenis ontnamen (Hilf, *Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin, Heidelberg, New York, 1982, blz. 31 e. v.). Ik ben evenwel ervan overtuigd, dat een onderzoek dat niet op formele elementen berust, maar dat het complexe plan van de grondleggers van het Verdrag poogt te begrijpen en rekening houdt met de talrijke in het geding zijnde belangen, de theorie van een onafhankelijke EIB, die dus een „derde" is ten opzichte van de Gemeenschappen, zou ontkrachten.

Ik zal beginnen met een onweerlegbare opmerking: zonder het belang van de titel en (in voorkomend geval) van de preambule van een wettekst voor het bepalen van de meest kenmerkende materies ervan te overschatten, wijs ik erop, dat het Verdrag van Rome als titel heeft „Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap" en dat in de preambule nog wordt gesproken over de „Gemeenschap", terwijl de Bank helemaal niet wordt vermeld. Belangrijker is echter de inhoud van de artikelen 1 tot en met 3. Zoals men weet, wordt in deze bepalingen eerst (in hoofdletters) de oprichting van een Europese Economische Gemeenschap aangekondigd; vervolgens worden de doelstellingen aangegeven en ten slotte in elf punten de activiteiten waarmee deze doelstellingen kunnen worden bereikt. Welnu, onder punt tien (sub j) staat (in kleine letters) vermeld „de oprichting van een Europese Investeringsbank bestemd om de economische groei van de Gemeenschap te vergemakkelijken door het aanboren van nieuwe hulpbronnen". Is de EIB dus een werktuig van de EEG ? Het lijkt erop, ook al omdat de overige bepalingen betreffende de Bank (artikelen 129 en 130) zijn opgenomen in het derde deel van het Verdrag waarvan het opschrift luidt „Het beleid van de Gemeenschap", omdat zij volgen op de bepalingen inzake het economisch en sociaal beleid, en omdat zij stellen dat het desbetreffende orgaan, naast haar sub j omschreven algemene opdracht, tot taak heeft „bij te dragen tot een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt in het belang van de Gemeenschap".

Deze laatste zin lijkt bijzonder relevant voor de onderhavige zaak. Wanneer men hem immers plaatst naast artikel 2, volgens hetwelk de Gemeenschap onder meer tot

taak heeft de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een gestadige en evenwichtige expansie en een grotere stabiliteit te bevorderen, dan blijkt dat de in deze twee artikelen genoemde doelstellingen volledig gelijklopen, hetgeen bevestigt wat ik hiervoren heb gesteld. Het „bijzondere karakter" dat zo vaak aan de Bank wordt toegekend, berust bijgevolg — zo niet uitsluitend, dan toch hoofdzakelijk — op de specificiteit van de wijze waarop zij deze doelstellingen moet nastreven, te weten: door het verstrekken van leningen en waarborgen, de financiering vergemakkelijken van projecten in alle sectoren van het economisch leven, en meer bepaald:

a) projecten tot ontwikkeling van minderontwikkelde gebieden,

b) projecten tot modernisering of overschakeling van ondernemingen of voor het scheppen van nieuwe bedrijvigheid, voortvloeiende uit de geleidelijke instelling van de gemeenschappelijke markt,

c) projecten welke voor verscheidene Lid-Staten van gemeenschappelijk belang zijn (artikel 130).

Dit zijn echter niet de enige aanwijzingen die tot staving van mijn stelling uit het primaire recht kunnen worden gehaald. Ontegenzeglijk van belang is het feit dat de leden van de Bank de Lid-Staten van de EEG zijn, zodat zelfs de auteurs die de tegenovergestelde theorie verdedigen, aanvaarden dat de omstandigheid dat een zelfde Staat lid is van de twee lichamen wijst op een zekere *„tweeëenheid„* (Mosconi, *La Banca europea degli investimenti. Aspetti giuridici,* o. c., blz. 19 e. v.). Artikel 129, tweede alinea, moet immers aldus worden uitgelegd, dat alle Lid-Staten lid zijn van de Bank en dat alleen zij lid kunnen zijn. Dit blijkt uit twee omstandigheden: ten eerste, het ontbreken in de EIB-Statuten van bepalingen betreffende het verwerven en het verliezen van lidmaatschap, die eventueel verschillend kunnen zijn van die van artikel 237 met betrekking tot de toetreding tot de EEG; en ten tweede, de omstandigheid dat bij elke uitbreiding van de Gemeenschap met de nieuwe Lid-Staten werd onderhandeld over bijzondere protocollen betreffende het Statuut.

Er is meer. Zoals gezegd, wijzen de EIB en de juristen die haar standpunt aanhangen op de gelijkenis tussen de structuur en de opdrachten van de Raad van de Gemeenschappen en deze van de Raad van Gouverneurs. Op zich zelf lijkt dit argument mij eigenlijk neutraal te zijn of langs twee kanten te snijden. Uiteindelijk pleit het echter voor de hier verdedigde opvatting, indien men in aanmerking neemt, dat:

a) volgens artikel 10 van de EIB-Statuten „voor het stemmen (in het hoogste orgaan van de Bank) de bepalingen van artikel 148 van het Verdrag gelden;

b) ingeval in de Statuten niets wordt bepaald, ook de overige procedurevoorschriften die door het Verdrag voor de overeenkomstige instelling van de Gemeenschap zijn vastgesteld, moeten worden geacht van toepassing te zijn op de Raad van Gouverneurs (zie voor het overige: Leanza, o. c., blz. 999; Mosconi, o. u. c., blz. 75).

Nog in verband hiermee moet worden opgemerkt, dat er belangrijke organieke en functionele banden bestaan tussen de Bank en de Commissie. Wat de eerste betreft, is het zo dat, zoals bekend, één lid en één plaatsvervangend lid van de Raad van Bewind worden benoemd op voorstel van de Commissie (artikel 11, lid 2, van de Statu-

ten); wat de functionele banden betreft, wijs ik erop, dat de Commissie een aantal bevoegdheden betreffende het dagelijks bestuur van de Bank bezit. Zo kunnen aanvragen om leningen of garanties aan de Bank worden gericht door tussenkomst van de Commissie; wanneer dit niet het geval is, moeten zij voor advies aan de Commissie worden voorgelegd, met dien verstande dat bij een afwijzend advies de Raad van Bewind de betrokken lening of garantie slechts met eenparigheid van stemmen kan verstrekken. Het lijkt mij niet overdreven, uit deze regeling (artikel 21, leden 1, 2 en 6, van de Statuten) af te leiden, dat de door de Bank behartigde belangen samenvallen met de algemene belangen van de Gemeenschap.

11. Indien dit het geval is, kan men zich afvragen, waarom het primaire recht de EIB rechtspersoonlijkheid en financiële autonomie heeft verleend. Het antwoord hierop is niet moeilijk. Tussen de op de conferentie van Messina gedane suggestie om een speciaal fonds ter bevordering van de investeringen in Europa op te richten en het voorstel om deze doelstelling na te streven door de oprichting van een echte bank, werd dit laatste verkozen. Daarvoor waren er verschillende redenen, waaronder de weerstand van de rijke landen, die het grootste deel van de financieringslast van het fonds zouden moeten dragen, de omstandigheid dat de taken van de nieuwe Gemeenschap veel ruimer waren dan die van de EGKS, en de wil om een oplossing te kiezen waarvoor internationale voorbeelden voorhanden waren (men denke hierbij aan de Bank voor herstel en ontwikkeling). Nadat echter was beslist de EIB in het leven te roepen, was het logisch en in zekere zin noodzakelijk er een handelingsbekwaam subject van te maken, al was het maar om het nieuwe orgaan in staat te stellen op dezelfde wijze als alle andere kredietinstellingen op het grondgebied van de verschillende Lid-Staten op te treden.

Soortgelijke opmerkingen kunnen worden gemaakt met betrekking tot de financiële middelen van de EIB. Dat deze een eigen maatschappelijk kapitaal moest hebben, was duidelijk en in ieder geval verklaarbaar, gezien de moeilijkheden die de Hoge Autoriteit van de EGKS had ondervonden bij het waarborgen van financiële interventies. Deze instelling had immers, op uitdrukkelijk verzoek van haar geldschieter — de regering van de Verenigde Staten via de Eximbank — met de Bank voor internationale betalingen een „Act of Pledge"-overeenkomst moeten sluiten. Krachtens deze overeenkomst werden de ontleende maar nog niet weder uitgeleende gelden, de vorderingen betreffende toegekende leningen en de daarop betrekking hebbende waarborgen samengebracht in een afzonderlijke portefeuille, die dan het algemene pand voor alle geldschieters van deze gemeenschapsinstelling zou zijn en aan al haar schuldeisers zou kunnen worden tegengeworpen (Cervino, „Commento all'articolo 51", in *Commentario CECA*, Milaan, 1970, deel II, blz. 673 e. v.).

De reden voor de vaststelling van de artikelen 129, eerste alinea, EEG-Verdrag en 4 van de EIB-Statuten is dus vooral van *technische* aard: deze artikelen hebben met andere woorden een veel geringere betekenis dan de Bank meent en aanvoert. Het lijkt mij in ieder geval uiterst gewaagd, op grond van die bepalingen te stellen dat de EIB een „derde" is. Zoals ik verderop zal uiteenzetten, geloof ik niet dat de Bank in technische zin een orgaan van de Gemeenschap is. Maar ook voor wie de Bank als orgaan van de Gemeenschap beschouwt — de stelling die zeker het meest afwijkt van de opvatting dat de EIB een „derde" is — vormt de haar door de opstellers van het Verdrag toegekende handelingsbekwaamheid geen hinderpaal. De meest gezaghebbende rechtsleer er-

kent immers reeds lang, dat het orgaan van een rechtspersoon zelf rechtspersoonlijkheid en financiële autonomie kan bezitten en dat die *status* ook gevolgen kan hebben buiten de structuur waarvan het orgaan deel uitmaakt (Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIIIe uitgave, Padua, 1969, deel I, blz. 196 e. v.; Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milaan, 1981, blz. 114 e. v.; Vedel, *Droit administratif*, VIIe uitgave, Parijs, 1980, blz. 808 e. v.).

12. Dit vermindert, althans voor een deel, het belang van de discussie over de plaats van de EIB binnen de Gemeenschap. Het is echter nodig en nuttig hierover een standpunt in te nemen.

Ik zal systematisch te werk gaan. Aan de omstandigheid dat artikel 4 de Bank niet onder de „instellingen" vermeldt, mag mijns inziens niet te veel belang worden gehecht. Twee opmerkingen om dit aan te tonen. Ten eerste komt de term „instellingen" niet voor in de Duitse tekst van het Verdrag, waar gesproken wordt van „Organe"; daartegenover staat dat deze term met betrekking tot de EIB wordt gebruikt in ten minste drie afgeleide rechtsnormen, te weten: artikel 1 van 's Hofs Reglement voor de procesvoering dat luidt als volgt: „Voor de toepassing van dit Reglement worden de instellingen der Gemeenschappen, alsmede de Europese Investeringsbank aangeduid met de term ‚instellingen' "; artikel 14, lid 4, van het intern akkoord inzake de Overeenkomst van Lomé („Indien bij behandeling door de Commissie of de Bank blijkt dat een project... niet in aanmerking komt voor financiering door middel van een der door hen beheerde vormen van steun, geven zij deze aanvragen aan elkaar door"); artikel 5 van het besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten van 8 april 1965 betreffende de voorlopige vestiging van bepaalde instellingen en van bepaalde diensten der Gemeenschappen (PB 1967, L 152, blz. 18), waaruit overduidelijk blijkt dat de EIB als een instelling en niet als een dienst wordt beschouwd.

Doorslaggevend is echter de tweede opmerking: de term „instellingen", die het Verdrag slechts voor enkele gemeenschapsorganen gebruikt, heeft geen specifieke inhoud of substantie en is bijgevolg op theoretisch vlak van geen enkel nut. Hieraan kan gerust worden toegevoegd, dat het tijdverlies zou zijn een eenvormig begrip „instelling" te construeren aan de hand van de kenmerken die de verschillende instellingen gemeen hebben. Nemen wij even aan, dat dit reeds is verricht en dat wij de resultaten ervan moeten toepassen op orgaan X; wanneer blijkt dat dit orgaan wel genoemde kenmerken bezit maar in het Verdrag niet als een instelling wordt aangeduid, kan deze term niet worden gebruikt, terwijl een instelling die in de verdragsteksten met deze term wordt aangeduid die hoedanigheid niet verliest, wanneer zij een of meer van deze kenmerken niet bezit.

Zoals gezegd, wordt het probleem evenmin opgelost door op de Bank het begrip „orgaan" toe te passen, ook al heeft de rechtsleer dit herhaaldelijk gedaan (Leanza, o. c., blz. 997; Barre, „La Banque européenne d'investissement", in *Revue du Marché commun*, 1961, blz. 253), soms met toevoeging van het adjectief „subsidiair" (Dupuy, „Le droit des relations entre organisations internationales", in *Recueil des cours*, 1960, deel II, blz. 575), „hulp-" (Monaco, „Commento all'articolo 3", in *Commentario CEE*, o. c., deel I, blz. 45) of „bijkomend" (Vignocchi, *Le Comunità europee: gli or-*

gani comunitari et le loro funzioni, Milaan, 1963, blz. 90). De reden daarvoor is duidelijk: de EIB mist een fundamenteel kenmerk van een orgaan, te weten de rechtstreekse toerekening van haar handelen aan de EEG, het lichaam waarvan de EIB volgens deze stelling geacht wordt deel uit te maken (Levi, „Sulla competenza della Corte di giustizia comunitaria nelle controversie tra la BEI e i suoi dipendenti", in *Revista di diritto europeo,* 1978, blz. 235).

De Bank is dus geen instelling en evenmin een orgaan. Hoe moet ik mijn conclusie dat de EIB geen naast de Gemeenschap staande „derde" is, dan in positieve bewoordingen uitdrukken ? Ik geloof dat het antwoord gemakkelijk is. De EIB heeft met de Gemeenschap een functionele band, dat wil zeggen een band als die welke de openbare lichamen die de zogenoemde „indirecte administratie" van de Staat vormen, verbindt met de Staat zelf. Deze stelling is misschien niet briljant, maar zij houdt — meer dan elke andere — rekening met de juridische werkelijkheid en vindt bovendien steun in de rechtspraak van het Hof. Meer nog, door deze opvatting — zij het binnen de grenzen van het beginsel „iudex jubet, non docet" — tot de zijne te maken, had het Hof niet duidelijker kunnen zijn.

Ik denk in de eerste plaats aan de gevoegde zaken 27 en 39/59 (Campolongo, Jurispr. 1960, blz. 819), waar het ging over de vergoedingen die moesten worden toegekend aan een EGKS-ambtenaar die onmiddellijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome overging naar de EIB. Advocaat-generaal Roemer betoogde, „dat de Bank niet gecreëerd is om een eigen bestaan te voeren, maar dat zij een instrument is" van de EEG en dat „het feit, dat het noodzakelijk was de Bank in verband met haar... taken een daaraan aangepast statuut te geven, er derhalve niet mag toe leiden dat de primaire... samenhang met de EEG... uit het oog wordt verloren". Het Hof heeft deze zienswijze gevolgd. In zijn arrest van 15 juli 1960 erkende het Hof immers „de structurele eenheid der Europese Gemeenschappen en bijbehorende instellingen" en concludeerde het hieruit, dat een personeelslid bij overgang van de ene naar de andere van deze „Gemeenschappen of instellingen" de vergoedingen bij vertrek uit het ene dienstverband niet kan cumuleren met deze bij de aanvang van het andere dienstverband.

Verder is er zaak 110/75 (John Mills, arrest van 15 juni 1976, Jurispr. 1976, blz. 955), waarin het ging om de bevoegdheid van het Hof inzake beroepen van personeelsleden van de Bank tegen hun werkgever. Zoals bekend, is het Hof krachtens artikel 179 EEG-Verdrag „bevoegd, uitspraak te doen in elk geschil tussen de Gemeenschap en haar personeelsleden". Het aan het Hof voorgelegde probleem kwam bijgevolg neer op de vraag, of de verwerende instelling deel uitmaakt van de EEG. Het Hof heeft deze vraag bevestigend beantwoord op grond van de overweging dat volgens artikel 22 van het Protocol van 8 april 1965 de daarin voorziene voorrechten en immuniteiten ook gelden voor de personeelsleden van de Bank. Daardoor heeft dit personeel — aldus het Hof — „een... positie... gekregen, overeenkomend met die van het personeel van de instellingen der Gemeenschap", zodat kan worden gesteld dat „artikel 179... ook betrekking heeft op de Bank als een bij het Verdrag opgericht en met rechtspersoonlijkheid bekleed gemeenschapsorgaan" (zaak 110/75, reeds aangehaald, r. o. 13 en 14).

Zeer belangrijk — wegens zijn verfijning van het aldus geformuleerde beginsel — is ten slotte het arrest van 13 mei 1982 (zaak 16/81, Alaimo, Jurispr. 1982, blz. 1559). Ook hier ging het om de draagwijdte van artikel 179, maar ditmaal in het kader van een beroep ingesteld door een personeelslid van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding. De Commissie stelde, dat onder „personeelsleden van de Gemeenschappen"

alleen zijn te verstaan de personeelsleden van de in artikel 4 EEG-Verdrag genoemde instellingen en van de Rekenkamer en het Economisch en Sociaal Comité, die door artikel 1, tweede alinea, van het Ambtenarenstatuut met de instellingen worden gelijkgesteld. Het Statuut zou derhalve niet van toepassing zijn op de personeelsleden van rechtstreeks bij (zoals de EIB) of ter uitvoering van (zoals het betrokken Centrum) het Verdrag opgerichte organen, die van de Gemeenschap onderscheiden rechtspersonen zijn.

Het Hof heeft deze, naar zijn oordeel formalistische aanpak zonder meer verworpen. Voor de onderhavige zaak zijn vooral van belang de rechtsoverwegingen waarin het Hof tot staving van de stelling dat het Centrum deel uitmaakt van de Gemeenschap, opmerkt dat genoemd Protocol op dit centrum van toepassing is en eraan toevoegt, dat de desbetreffende voorrechten „volgens artikel 28 van het (Fusieverdrag) ... zijn verleend met het oog op de vervulling van (zijn) taak". Deze voorrechten en immuniteiten „kunnen dus niet gelden voor organen die geen verband houden met die taak" en die niet „het karakter van een gemeenschapsorgaan" hebben (r. o. 8 en 9).

13. Gezien de elementen die vanaf punt 10 werden onderzocht en de conclusies die daaruit voortvloeien, kan er mijns inziens geen twijfel meer bestaan omtrent de aard van de EIB; de Bank is geenszins een van de EEG losstaande internationale organisatie zoals het Europees Octrooibureau, het Europees Centrum voor Middellange Weersvoorspelling en het Europees Universitair Instituut, maar een specifiek en autonoom onderdeel van de Gemeenschappen. Zij kan derhalve niet het recht hebben om zich de opbrengst van de op de salarissen van haar personeelsleden ingehouden belasting toe te eigenen. Om deze conclusie een nog steviger grondslag te verlenen en er de passende consequenties uit te trekken voor het beroep waarover het Hof uitspraak dient te doen, moet evenwel de ongegrondheid van de talrijke tegenargumenten van verweerder worden aangetoond.

Ik begin met zijn interpretatie van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, inzonderheid de artikelen 13 en 22 daarvan. Mijns inziens is deze duidelijk in strijd met artikel 18 van dit Protocol en vooral met het gevolg dat genoemd arrest van 13 mei 1982 verbindt aan artikel 28 van het Verdrag van 8 april 1965 (of 1 juli 1967: zie boven, nr. 2). In artikel 18 wordt immers uitdrukkelijk verklaard, dat alle in het Protocol genoemde voordelen worden verleend „in het belang van de Gemeenschappen" en, zoals wij net zagen, gelden deze voorrechten en immuniteiten volgens genoemd arrest niet voor organen die niet „het karakter van een gemeenschapsorgaan" hebben. Wat geldt voor de voordelen (vrijstelling van rechtsvervolging, faciliteiten inzake monetaire en deviezenregelingen, vrijstelling van douanerechten voor de goederen voor persoonlijk gebruik en voor de personenauto, vrijstelling van nationale belastingen, enz.) geldt natuurlijk ook voor de dienovereenkomstige nadelen, wanneer deze zijn voorzien, dus voor de onderwerping aan de gemeenschapsbelasting.

Dit ontneemt elke grond aan de basisstelling van verweerder, en derhalve ook aan de argumenten die er het nauwst mee zijn verbonden, zoals het argument dat de Bank wordt gediscrimineerd wanneer de Raad het tarief verhoogt. Dezelfde gedachtengang volgend, ben ik van oordeel, dat de omstandigheid dat het Protocol van latere datum is dan de Statuten van de EIB, de rechtsbron waarin de inkomsten van de Bank worden

opgesomd, niet relevant is. De belasting wordt daar immers niet genoemd, en indien dit stilzwijgen het gevolg zou zijn van een vergetelheid, zoals verweerder laat verstaan, hadden de Lid-Staten dit gemakkelijk kunnen verhelpen ter gelegenheid van de wijziging van deze Statuten naar aanleiding van het Fusieverdrag en van de drie uitbreidingen van de Gemeenschap.

Uitgaande van het rechtskarakter van de omstreden belasting, kan men evenmin tot een andere conclusie komen. Er zij op gewezen, dat beide partijen hier hebben bijgedragen tot de verwarring. De Commissie vergist zich — en gedraagt zich onbehoorlijk — wanneer zij stelt, dat de EIB geen belastingbevoegdheid kan bezitten om de enkele reden dat zij niet de daartoe nodige institutionele en politieke status bezit; maar de Bank vergist zich ook, wanneer zij uit de interne aard van de heffing afleidt, dat de opbrengst ervan noodzakelijkerwijs aan haar moet worden toegekend, daar de heffing anders tot een „externe" heffing zou worden omgevormd. De hier in geding zijnde belasting moet ongetwijfeld als een interne heffing worden beschouwd. De Lid-Staten hebben immers bij internationale overeenkomst ervan afgezien, een groep onderdanen te belasten en hebben bij diezelfde overeenkomst, met andere woorden door een soevereine beslissing die tot uiting komt in de nationale ratificatie- en uitvoeringsmaatregelen, een bijzondere en eenvormige belasting ingesteld ten bate van een door hen opgericht lichaam (zie G. Tesauro, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Napels, 1969, blz. 233 e. v.). Maar — en dat is het punt — dit lichaam is niet de EIB; wie het eens is met wat ik tot hiertoe heb gezegd, weet dat het gaat om de Europese Economische Gemeenschap.

Ik kom nu tot de argumenten die zijn gebaseerd:

a) op de discriminatie waarvan de EIB het slachtoffer zou zijn, indien zij de belasting niet zou mogen behouden en derhalve de voordelen van het voor de andere gemeenschapsinstellingen geldende compensatiemechanisme zou verliezen;

b) op de omstandigheid dat het verlies van de belasting voor de EIB een economisch nadeel in de vorm van een stijging van de werkingskosten meebrengt.

Ter weerlegging van het eerste argument volstaat het erop te wijzen, dat het gemeenschapsrecht het non-affectatiebeginsel huldigt, volgens hetwelk de „ontvangsten zonder onderscheid dienen voor de financiering van alle uitgaven die op de begroting van de Gemeenschappen worden opgevoerd" (zie artikel 5 van het besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen; Strasser, *Le finanze dell'Europa*, Brussel, Luxemburg, 1979, blz. 21 e. v.). Wat het tweede argument betreft, wil ik uit het oogpunt van de handelslogica die verweerder bezielt, erop wijzen, dat de ambtenaren van de Bank de geschillen inzake hun arbeidsbetrekking kunnen voorleggen aan een rechterlijke instantie die volledig met gemeenschapsgelden wordt gefinancierd.

Het argument als zou de EIB haar reputatie op de internationale kapitaalmarkten zien verminderen, zodra zij de controle over de belasting verliest, gaat evenmin op. In de eerste plaats heb ik de indruk dat de Bank, wanneer zij de bekende uitspraak van Chief Justice Marshall citeert, de belastingregeling voor haar personeel verwart met de belastingregeling voor haar financiële verrichtingen. Niemand twijfelt eraan, dat deze laatste zijn vrijgesteld van belastingen (zie arti-

kel 22 van het Protocol van 8 april 1965). De ambtenaren zijn evenwel niet vrijgesteld van belastingen. Het is volgens mij evenwel volstrekt ondenkbaar, dat de Bank aan kredietwaardigheid zou inboeten, wanneer zij de op de salarissen van haar personeelsleden ingehouden belasting in de algemene kas van de Gemeenschappen zou moeten storten.

Het DG XVIII „Krediet en investeringen" van de Commissie geeft immers op dezelfde markt obligaties uit. Welnu, iedereen weet dat de „rating" van deze dienst — dat wil zeggen het vertrouwen dat zij op de internationale kredietmarkt geniet — gelijk is aan die van de EIB (drie A's). Haar ambtenaren en personeelsleden betalen nochtans een belasting waarvan de opbrengst is bestemd voor de communautaire begroting. Dit alleen al is een passend antwoord op de opmerking, als zou de EIB op basis van objectieve beoordelingen tewerk gaan, terwijl de Gemeenschap min of meer openlijk politiek zou bedrijven. Voor wie hier geen genoegen mee neemt, kan ik evenwel nog herhalen, dat het hoogste orgaan van de Bank een bij uitstek politieke samenstelling heeft en beraadslaagt volgens hetzelfde, op grond van politieke overwegingen bepaalde quorum als de Raad (zie hiervoren, sub 10).

Het laatste punt van mijn onderzoek betreft verweerders verwijt, dat de Raad zonder daartoe bevoegd te zijn, bij verordening nr. 260/68 de wijze van heffing van de belasting met betrekking tot de Bank heeft vastgesteld. In dit verband wil ik er allereerst op wijzen, dat het onderhavige geding uitsluitend betrekking heeft op de bestemming van de belasting en dat de EIB geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om krachtens artikel 184 EEG-Verdrag de niet-toepasselijkheid van de verordening in te roepen. Maar het zwakke punt van dit middel — alsmede van het daarmee verbonden argument dat artikel 9 niet verwijst naar de Bank — ligt elders: het middel staat of valt namelijk met de niet te verdedigen weigering om toe te geven dat de verplichting voor het personeel van de EIB om de belasting „ten bate van de Gemeenschap" te betalen, in de eerste plaats berust op de artikelen 13 en 22 van het Protocol. Hierbij komt, dat de Raad krachtens artikel 16 van dit Protocol bevoegd is te bepalen op welke categorieën van personeelsleden de bepalingen van het Protocol geheel of ten dele van toepassing zijn (zie verordening nr. 549/69 van 25 maart 1969, PB 1969, L 74, blz. 1, waarvan artikel 4 betrekking heeft op het personeel van de EIB).

Tot slot nog enkele woorden over de minimalizerende opmerkingen die de Bank ter terechtzitting over de voorbereidende stukken van verordening nr. 32/61/EEG en nr. 12/61/EGA heeft gemaakt. De herkomst noch het unilaterale karakter van deze documenten heeft enig belang, wanneer men bedenkt welke rol het Coreper bij de communautaire regelgeving speelt en niet uit het oog verliest, dat geen enkele primaire rechtsbron bepaalt dat een uitvoeringsregeling slechts in werking kan treden wanneer de Raad en de Bank het daarover eens zijn. Verder staat vast dat, — anders dan verweerder beweert — de president van de Raad van Bewind bevoegd is om de Bank naar buiten te vertegenwoordigen, zowel voor het sluiten van overeenkomsten op nationaal en internationaal niveau, als in rechte (artikel 13, leden 1 en 6, van de Statuten).

14. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging, het door de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 19 maart 1986 ingestelde beroep toe te wijzen, en bijgevolg nietig te verklaren het besluit van de Raad van Gouverneurs van de Europese Investeringsbank betreffende de „bestemming van het bedrag aan

belastingen die door de Bank worden ingehouden op de salarissen en pensioenen van haar personeel".

Ik stel evenwel voor, dat het Hof krachtens artikel 174, tweede alinea, EEG-Verdrag de gevolgen van zijn arrest mildert. Er dient immers op te worden gewezen, dat:

a) zoals blijkt uit de aangehaalde rechtsleer en praktijk, de aan het Hof voorgelegde problemen zeer ingewikkeld zijn. De Bank heeft met betrekking tot haar aard argumenten aangevoerd die mijns inziens moeten worden verworpen, maar die wegens de onmiskenbare ernst ervan een bewijs vormen van haar goede trouw;

b) de Commissie heeft toegegeven, dat zij wegens een onverklaarbare onachtzaamheid van haar diensten pas tegen het einde van de jaren zeventig ontdekte dat de belasting niet in de communautaire begroting werd gestort;

c) er opvallende en — het weze mij geoorloofd dit te zeggen — eigenaardige tegenstrijdigheden bestaan tussen de *houding* van de Raad bij de totstandkoming van verordening nr. 32/61/EEG en nr. 12/61/EGA, zijn houding in de periode 1983 tot 1985 en zijn houding in 1986.

In deze omstandigheden lijkt het mij gepast, de Bank enkel de verschuldigde belasting en niet tevens het bedrag voortvloeiend uit de kapitalisatie van de sedert 1 januari 1962 vervallen interesten te doen betalen.

Om dezelfde redenen geef ik het Hof in overweging de kosten van het geding te compenseren.