ARREST VAN HET HOF
1 oktober 1987 *

In zaak 84/85,

Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door B. E. McHenry, Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, Londen, als gemachtigde, bijgestaan door F. Jacobs, QC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Britse ambassade, 28, boulevard Royal,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Currall, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking C(84) 1941 van de Commissie van 19 december 1984, voor zover daarbij de bijstand van het Europees Sociaal Fonds aan het Verenigd Koninkrijk voor maatregelen ten behoeve van jongeren onder de 25 jaar wordt gekort met 13 083 004 UKL,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE

samengesteld als volgt: Y. Galmot, kamerpresident, waarnemend voor de president, T. Koopmans, O. Due, K. Everling, K. Bahlmann, J. C. Moitinho de Almeida en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: J. L. da Cruz Vilaça
griffier: B. Pastor, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting, zoals aangevuld na de mondelinge behandeling op 1 april 1987,

* Procestaal: Engels.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 juni 1987,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 2 april 1985, heeft het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking C(84) 1941 van de Commissie van 19 december 1984, voor zover daarbij de bijstand van het Europees Sociaal Fonds (hierna: ESF) aan het Verenigd Koninkrijk voor maatregelen ten behoeve van jongeren onder de 25 jaar wordt gekort met 13 083 004 UKL.

2 Ter uitvoering van besluit 83/516/EEG van 17 oktober 1983 betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds (PB 1983, L 289, blz. 38) heeft de Raad verordening nr. 2950/83 van 17 oktober 1983 (PB 1983, L 289, blz. 1) vastgesteld. Artikel 2 daarvan bepaalt, dat voor uitgaven die voor bijstand van het ESF in aanmerking komen, die bijstand wordt toegekend ten belope van 15% van het gemiddelde brutosalaris van de industriearbeiders van de betrokken Lid-Staat. Artikel 2, lid 2, luidt als volgt:

„Voor 1 augustus van ieder jaar stelt de Commissie de bijstandbedragen vast die gedurende het volgende jaar per persoon en per tijdseenheid voor elke Lid-Staat zullen worden uitgekeerd; deze bedragen worden in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen bekendgemaakt."

In artikel 10, lid 3, van de verordening was die datum voor 1983 uitgesteld tot 1 december 1983.

3 Op basis van hogervermelde handelingen van de Raad stelde de Commissie bij beschikking 83/621 van 30 november 1983 (PB 1983, L 350, blz. 25) voor elke Lid-Staat de steunbedragen van het ESF per persoon en per week vast voor de uitgaven voor bijstand bij indienstneming en tewerkstelling voor het begrotingsjaar 1984. Voor het Verenigd Koninkrijk bedroeg de bijstand 19,50 UKL.

4 Overeenkomstig de artikelen 4, lid 1, en 10, lid 4, van verordening nr. 2950/83 diende het Verenigd Koninkrijk op 13 maart 1984 zijn aanvragen in betreffende de uitgaven voor het jaar 1984. Het belangrijkste werkgelegenheidsproject in het Verenigd Koninkrijk dat voor steun van het ESF in aanmerking kwam, was het „Community Programme", beheerd door de „Manpower Services Commission". De aanvragen van het Verenigd Koninkrijk hadden voorts betrekking op gelijkaardige, door plaatselijke overheden beheerde projecten. Nadat het raadgevend comité deze aanvragen alsook die van de overige Lid-Staten voor het jaar 1984 in juni 1984 had onderzocht, beschikte de Commissie op 23 juli 1984 op de meeste aanvragen. Deze beschikking, C(84) 1076, werd niet bekendgemaakt, maar in augustus 1984 aan de Lid-Staten meegedeeld. Zij bevatte slechts één artikel, gevolgd door zeer lange individuele beschikkingen. Aan die beschikkingen was de volgende nota toegevoegde:

In zoverre een aantal van die bedragen indienstnemings- en tewerkstellingsacties betreffen in de zin van beschikking 83/621/EEG van de Commissie van 30 november 1983 en het aantal daadwerkelijk per week gepresteerde uren nog niet is vastgesteld, worden zij geacht op basis van voltijdbanen te zijn berekend. Voor deeltijdbanen worden zij verlaagd naar verhouding van het aantal werkelijk gepresteerde uren op het ogenblik van de betaling.

5 Toen het Britse Ministerie van Arbeid deze beschikking ontving, beklaagde het er zich bij de Commissie over, dat enkele aanvragen van het Verenigd Koninkrijk, met name die betreffende de steun aan het „Community Programme", niet in aanmerking waren genomen. Ook op het punt van de deeltijdbanen betwistte het de beschikking. Hierop volgde een briefwisseling tussen het ministerie en de Commissie.

6 Op 19 december 1984 gaf de Commissie een nieuwe beschikking, C(84) 1941, ter vervanging van de beschikking van 23 juli 1984, waarin de volgende overweging was opgenomen:

„overwegende dat het noodzakelijk is de hulp bij aanwerving en tewerkstelling enerzijds, voor acties met halve werktijd en anderzijds voor acties ten behoeve van onafhankelijken opnieuw te berekenen en dat deze berekening heeft geleid tot het opnieuw beschikbaar komen van middelen".

Voorts bevatte zij een nieuwe versie van de nota betreffende de verminderingen voor deeltijdbanen:

„Naar gelang deze bedragen acties betreffen voor hulp bij aanwerving en tewerkstelling in het kader van beschikking 83/621/EEG van 30 november 1983, heeft het forfaitaire bedrag betrekking op een volledige werktijd.

Ingeval van halve werktijd wordt het forfaitaire bedrag gehalveerd."

7 In deze beschikking was ook voorzien in steun voor het „Community Programme" en voor gelijkaardige, door plaatselijke overheden beheerde projecten voor jongeren, doch bepaalde gedeelten van die programma's — voor een totaal van 13 083 004 UKL — kwamen niet voor vergoeding in aanmerking. Deze vermindering was het resultaat van een berekening, gebaseerd op het door het Verenigd Koninkrijk meegedeelde aantal daadwerkelijk gewerkte uren, omgezet in werkweken op basis van de veertigurige werkweek.

8 Voor een nadere uiteenzetting van de betrokken wetgeving, de feiten en de argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hieronder slechts weergegeven voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

9 Tot staving van zijn vordering tot gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden beschikking voert het Verenigd Koninkrijk verscheidene middelen aan, waaronder schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

10 In de eerste plaats zij opgemerkt, dat de Commissie in haar bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen erop had gewezen, dat vermindering van de steunbedragen in geval van deeltijdbanen een vaste praktijk was. Ter terechtzitting heeft zij evenwel het tegendeel toegegeven en erkend, dat zij — in ieder geval voor drie nationale programma's betreffende deeltijdbanen — het volledige bedrag van de steun van het ESF had toegekend. Onder die omstandigheden is het verweer van de Commissie beperkt tot de stelling dat het Verenigd Koninkrijk, toen het zijn aanvragen bij het ESF indiende, wist of kon weten dat voor het begrotingsjaar 1984 het door deelnemers aan een actieprogramma daadwerkelijk gewerkte aantal uren van belang was voor de vaststelling van de te vergoeden bedragen.

11 Het eerste onderdeel van het middel van het Verenigd Koninkrijk inzake schending van het gewettigd vertrouwen houdt in dat de Commissie, toen zij ter uitvoe-

ring van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2950/83 bij beschikking 83/621 de steunbedragen van het ESF voor het begrotingsjaar 1984 per persoon en per week vaststelde, het begrip „week" niet als een volledige werkweek had moeten definiëren, maar als een „burgerlijke week".

12 Opgemerkt zij, dat het woord „tijdseenheid" in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2950/83 de Commissie de keuze tussen verschillende mogelijkheden liet. Zo kon zij het uur als tijdseenheid nemen, hetgeen ontegenzeglijk zou leiden tot een lagere steun voor een twintigurige dan voor een veertigurige werkweek. Zij kon ook — zoals zij in beschikking 84/429 van 27 juli 1984 (PB 1984, L 241, blz. 23) voor het begrotingsjaar 1985 heeft gedaan — de week als tijdseenheid nemen, doch bepalen dat in geval van deeltijdarbeid de bedragen op basis van het aantal gewerkte uren zouden worden berekend.

13 In beschikking 83/621 ontbreekt een dergelijke uitdrukkelijke bepaling. Derhalve moet het tweede onderdeel van het onderhavige middel van het Verenigd Koninkrijk worden onderzocht, te weten dat de Commissie in bedoelde beschikking de term „week" heeft gebruikt in de betekenis van „burgelijke week".

14 Dienaangaande moet worden beklemtoond, dat deze term bij een zuiver letterlijke uitlegging niet kan worden begrepen in de zin van „veertigurige werkweek". Met name op basis van een historische analyse, moet hij veeleer worden uitgelegd als „burgerlijke week". Door de woorden „per persoon en per week" te gebruiken, heeft de Commissie immers slechts de bewoordingen gebruikt van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 3039/78 van de Raad (PB 1978, L 361, blz. 3), die tot het begrotingsjaar 1983 van toepassing was. Tijdens de geldigheidsduur van die bepaling heeft de Commissie echter nooit verminderingen toegepast op steunbedragen van deeltijdarbeid, maar, zoals gezegd, voor op zijn minst drie nationale programma's betreffende deeltijdarbeid het volledige bedrag van de steun van het ESF toegekend. Mitsdien moet ervan worden uitgegaan dat de Commissie, door dezelfde term te gebruiken, de bedoeling had om dezelfde regeling in te voeren als voorheen. Dit strookt bovendien met de uitleg die de Commissie ter terechtzitting heeft verschaft, namelijk dat zij zich eind 1983 bewust was van de mogelijkheid om verminderingen als de in geding zijnde in te voeren, doch aarzelde om daartoe over te gaan.

15 De Commissie daarentegen betoogt, dat zij voor het begrotingsjaar 1984 tijdig had laten blijken dat zij andere plannen had, en dat het Verenigd Koninkrijk daarvan op de hoogte was. Daartoe verwijst zij in de eerste plaats naar het formulier in bijlage I bij beschikking 83/673 van de Commissie (PB 1983, L 377, blz. 1), waarin moest worden aangegeven „de gemiddelde duur van deelneming aan de voorziene actie (in weken en uren per week)". Voorts verwijst zij naar een werkdocument dat op 26 september 1983 aan de permanente vertegenwoordigers van de Lid-Staten werd gezonden en waarin het in beschikking 83/621 genoemde steunbedrag was berekend door het gemiddelde brutosalaris van de arbeiders, uitgedrukt in de nationale munteenheid, te vermenigvuldigen met de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur in de betrokken Lid-Staat.

16 Met betrekking tot bovenbedoeld formulier zij opgemerkt, dat gelijksoortige gegevens werden gevraagd in de formulieren in bijlagen 1 tot en met 9 bij beschikking 78/742 van de Commissie (PB 1978, L 248, blz. 1), die tot het begrotingsjaar 1983 golden en waarin moest worden aangegeven of het ging om voltijd- of deeltijdmethodes dan wel cursussen in werktijd; voorts moest in die formulieren de cursusduur (in uren) worden vermeld. Op grond van de gewijzigde bewoordingen in de diverse fomulieren kon echter niet worden geconcludeerd, dat de woorden „per week" anders moeten worden uitgelegd dan voorheen, te meer daar bedoelde gegevens van belang konden zijn bij het onderzoek van de vraag of het betrokken programma voor steun in aanmerking kwam.

17 Anders dan de Commissie beweert, kon uit bovenbedoeld werkdocument ten slotte evenmin worden afgeleid, dat zij van haar vroegere praktijk zou afwijken. Ter berekening van het in dat document bedoelde bedrag moest weliswaar rekening worden gehouden met de wekelijkse arbeidsduur omdat deze, vermenigvuldigd met het gemiddelde bruto-uurloon, het gemiddelde wekelijkse inkomen geeft, doch zulks staat geheel los van de wijze waarop in het concrete geval de bijstand van het ESF wordt berekend.

18 Mitsdien moet beschikking 83/621 aldus worden uitgelegd, dat zij niet voorzag in een vermindering voor deeltijdbanen.

19 Volgens het derde onderdeel van het middel mocht de Commissie weliswaar bepalen, dat de vastgestelde bedragen slechts voor een volledige werkweek zouden gel-

den, doch kon zij zulks niet met terugwerkende kracht doen zonder het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen te schenden.

20 Dienaangaande moet om te beginnen worden opgemerkt dat, anders dan de Commissie beweert, het Verenigd Koninkrijk aan het begin van het begrotingsjaar 1984 onmogelijk kon weten, dat voor dat begrotingsjaar tot de betrokken verminderingen zou worden overgegaan. De enige relevante bepaling op dat ogenblik moest immers in tegenovergestelde zin worden uitgelegd en in de richtsnoeren voor de begrotingsjaren 1984-1986, overeenkomstig artikel 6, lid 1, van besluit 83/516 (PB 1984, C 5, blz. 2) bekendgemaakt op 10 januari 1984, was alleen sprake van vermindering naar gelang van de beschikbare middelen.

21 Voorts zij eraan herinnerd, dat de artikelen 2, lid 2, en 10, lid 3, van verordening nr. 2950/83 de Lid-Staten garanderen, dat de Commissie vóór een bepaalde datum over het bedrag van de betrokken steun zal beslissen. Blijkens die bepalingen heeft de Raad ervoor willen zorgen, dat de Lid-Staten tijdig over alle gegevens beschikken die zij nodig hebben voor de planning van hun eigen steunprogramma's. De Commissie heeft die termijnen bovendien geëerbiedigd door voor het begrotingsjaar 1984 beschikking 83/621 houdende vaststelling van bedoeld bedrag per persoon en per week uit te vaardigen en voor het begrotingsjaar 1985 beschikking 84/429, waarin naast de vaststelling van bedoeld bedrag in een vermindering voor deeltijdbanen was voorzien.

22 Mitsdien moet worden onderzocht, of die verminderingen tijdens het begrotingsjaar 1984 voor dat jaar bij de beschikkingen C(84) 1076 en C(84) 1941 mochten worden ingevoerd, dan wel of deze uitvoeringsbeschikkingen in strijd waren met het gewettigd vertrouwen dat het Verenigd Koninkrijk aan basisbeschikking 83/621 mocht ontlenen.

23 In dit verband moet worden opgemerkt, dat de Lid-Staten nationale steun toekennen die in aanmerking komt voor bijstand van het ESF, voordat deze laatste tegen het einde van het begrotingsjaar wordt betaald. De Commissie beroept zich op de omstandigheid dat zij het bedrag van de in aanmerking komende uitgaven eerst na ontvangst van een gedetailleerd rapport over de intussen gevoerde actie nauwkeurig kan berekenen, ten betoge dat zij over een zekere discretionaire bevoegdheid beschikt ten aanzien van een optimaal beheer van het ESF. Dit standpunt valt wel-

iswaar in beginsel niet te betwisten, maar de Commissie blijft niettemin gebonden aan de relevante verordening van de Raad en aan haar eigen beschikking 83/621, waarvan de juiste uitlegging hiervoor is weergegeven.

24 De Commissie betoogt voorts, dat de Lid-Staten er in geen geval op mogen rekenen, dat zij van het ESF een vast bedrag zullen ontvangen, dat gelijk is aan het bedrag dat zij hebben aangevraagd, aangezien verminderingen naar gelang van de beschikbare middelen steeds mogelijk, zo niet waarschijnlijk zijn.

25 Deze redenering kan niet worden aanvaard. De door de Commissie aangevoerde omstandigheden staan niet in de weg aan het ontstaan van een gewettigd vertrouwen; zo kan er een gewettigd vertrouwen bestaan, dat het aangevraagde bedrag wordt toegekend, behoudens verminderingen naar gelang van de beschikbare middelen en zoals voorzien in de richtsnoeren die de Commissie bij de aanvang van het begrotingsjaar heeft gegeven. Volgens de in casu door de Commissie gevolgde praktijk zou het Verenigd Koninkrijk echter slechts een naar verhouding van de gewerkte uren verminderd bedrag ontvangen, dat in voorkomend geval een tweede maal zou worden verminderd naar gelang van de beschikbare middelen.

26 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat het Verenigd Koninkrijk erop mocht vertrouwen dat de Commissie haar praktijk niet in de loop van een begrotingsjaar voor hetzelfde begrotingsjaar zou wijzigen.

27 Aangezien de bestreden beschikking dit gewettigd vertrouwen heeft geschonden, moet zij nietig worden verklaard, zonder dat de overige middelen van het Verenigd Koninkrijk behoeven te worden onderzocht.

Kosten

28 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE

rechtdoende:

1) Verklaart nietig beschikking C(84) 1941 van de Commissie van 19 december 1984, voor zover daarbij de bijstand van het Europees Sociaal Fonds aan het Verenigd Koninkrijk voor maatregelen ten behoeve van jongeren onder de 25 jaar met 13 083 004 UKL wordt gekort.

2) Verwijst de Commissie in de kosten van het geding.

Galmot Koopmans Due

Everling Bahlmann Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 oktober 1987.

De griffier

P. Heim

De president

Y. Galmot

waarnemend voor de president