Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. verklaart het beroep niet-ontvankelijk;

2. verwijst verzoekster in de kosten van het geding;

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zes juli negentienhonderdeenenzeventig.

De President

R. Lecourt

De Griffier

A. Van Houtte

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 17 JUNI 1971[1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

Het gaat in deze zaak om problemen met betrekking tot het Europees Sociaal Fonds.

Dit in het Derde Deel, Titel III, Hoofdstuk 2 van het EEG-Verdrag bedoelde, door de Commissie beheerde Fonds, heeft volgens artikel 123 tot taak, „binnen de Gemeenschap de tewerkstelling te vergemakkelijken en de geografische en beroepsmobiliteit van de werknemers te bevorderen", om zo „de werkgelegenheid voor de werknemers in de gemeenschappelijke markt te verbeteren". Daartoe is in artikel 125 van het Verdrag bepaald, dat het Fonds op verzoek van een Lid-Staat 50 % der uitgaven vergoedt welke door die Staat of door een publiekrechtelijk lichaam worden gedaan om aan werknemers, onder andere door herscholing en vergoedingen voor verplaatsingskosten, produktieve nieuwe werkgelegenheid te verschaffen. De hiertoe vereiste bedragen worden overeenkomstig artikel 200 van het EEG-Verdrag door financiële bijdragen van de

1 — Vertaald uit het Duits.

Lid-Staten volgens een bepaalde verdeelsleutel opgebracht. De werkzaamheid van het Fonds is nader geregeld in uitvoeringsvoorschriften, die de Raad overeenkomstig artikel 127 van het EEG-Verdrag heeft vastgesteld. Zo bevat 's Raads verordening nr. 9 van 25 augustus 1960 (Publikatieblad nr. 56, blz. 1189) betreffende het Europees Sociaal Fonds (gewijzigd bij de verordeningen nr. 47/63, (Publikatieblad nr. 86, blz. 1605), en nr. 37/67, (Publikatieblad nr. 33, blz. 526), de nodige definities en de voorwaarden waaraan voor toekenning der door de Commissie overeenkomstig verordening nr. 113/63 (Publikatieblad nr. 153, blz. 2563) te berekenen bijdragen moet zijn voldaan. Artikel 26 dezer verordening verwijst voor „de regels en de procedure van de financiële verrichtingen, evenals die volgens welke de bijdragen der Lid-Staten ter dekking van de kosten van het Fonds ter beschikking worden gesteld" naar het overeenkomstig artikel 207 van het EEG-Verdrag vastgestelde en op 1 april 1961 in werking getreden Financieel Reglement. Uit dit Reglement „betreffende de regels en procedure volgens welke de bijdragen van de Lid-Staten, bedoeld in artikel 200, lid 1 en 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, ter beschikking van de Commissie worden gesteld, alsmede betreffende de technische voorwaarden waaronder de financiële verrichtingen met betrekking tot het Europees Sociaal Fonds plaatsvinden" is in dit verband van belang het derde hoofdstuk over de „bijdragen bestemd voor het Europees Sociaal Fonds". Volgens artikel 16 bepaalt de Commissie aan het einde van elk kwartaal, „voor elke Lid-Staat het terug te betalen bedrag ad 50 % van de uitgaven welke door de Commissie zijn erkend gedurende het afgelopen kwartaal, ingevolge de bepalingen van de verordening betreffende het Europees Sociaal Fonds". „Deze bedragen worden" (volgens de verdere tekst van dit artikel) „tegoed geschreven op de rekeningen welke door de Commissie ten name van elke Lid-Staat worden aangehouden". De Commissie bepaalt bovendien „het totale bedrag van de ten laste van het Europees Sociaal Fonds gebrachte uitkeringen voor het desbetreffende kwartaal" en „de verdeling van dit bedrag tussen de Lid-Staten overeenkomstig de in artikel 200, lid 2, van het Verdrag bedoelde verdeelsleutel". „De door de Commissie aangehouden rekening van elke Lid-Staat" (aldus nog steeds artikel 16 van het Financieel Reglement) „wordt gedebiteerd voor het bedrag van zijn aldus berekend aandeel". Aan het einde van elk kwartaal verstrekt de Commissie aan de Lid-Staten een opgave van de bedragen welke op de credit- en debitzijde van hun rekening zijn geboekt met toepassing van het onder a) en c) van artikel 16 van het Financieel Reglement bepaalde, en zij verstrekt de Lid-Staten van het tweede kwartaal af een totaaloverzicht van de stand der rekeningen betreffende het verstreken gedeelte van het jaar. Op 31 december van elk jaar worden vervolgens door de Commissie overeenkomstig artikel 17 van het Financieel Reglement „de saldi van de in artikel 16 bedoelde rekeningen vastgesteld" en zij bericht aan de Lid-Staten de crediteur zijn (en alleen dit is in casu van belang) uiterlijk op 31 januari daaraanvolgend welke bedragen te hunnen gunste moeten worden betaald (artikel 18). Binnen twee maanden na dit bericht betaalt de Commissie ingevolge artikel 19 het in artikel 18 onder b) bedoelde bedrag „door boeking van een dienovereenkomstig bedrag op de debetzijde van de rekening welke op naam van de Commissie ten gunste van het Europees Sociaal Fonds bij de Schatkist of bij de door de Lid-Staat daartoe aangewezen instelling is geopend". Voor het onderhavige geval is verder artikel 21 van belang. Daarin wordt het volgende bepaald: „De door het Europees Sociaal Fonds aan de Lid-Staten terug te betalen bedragen worden vastgesteld in de desbetreffende nationale valuta op basis van de bedragen welke zij daadwerkelijk hebben uitgegeven. Voor het bepalen van de bijdragen en van de saldi

der rekeningen van de Lid-Staten worden de vastgestelde terug te betalen bedragen omgerekend in rekeneenheden overeenkomstig de bepalingen van artikel 2" (dat wil zeggen „op de grondslag van de verhouding tussen het gewicht aan fijn goud van bovenbedoelde rekeneenheid en het gewicht aan fijn goud dat overeenkomt met de voor elk dezer valuta's aan het Internationaal Monetair Fonds opgegeven pariteit"). „De betalingen ter vereffening van de in rekeneenheden uitgedrukte saldi der rekeningen geschieden eveneens in de nationale valuta van elke Lid-Staat . . .". Ten slotte moet nog artikel 23 van het Financieel Reglement worden aangehaald, volgens hetwelk de Lid-Staten die crediteur zijn door de Commissie worden betaald in hun nationale valuta op basis van de pariteit geldende op de dag waarop de rekeningen worden vastgesteld, zoals aangegeven in artikel 17.

Beschikkingen over de verlening van vergoedingen zijn in het tweede halfjaar van 1969 (in het eerste halfjaar van 1969 kwamen dergelijke beschikkingen niet voor) op haar verzoek ook ten gunste van de Bondsrepubliek Duisland gegeven. Overeenkomstig artikel 16 van het Financieel Reglement ontving zij aan het eind van het desbetreffende kwartaal een opgave van de stand van haar rekening. Dit is in brieven van de Commissie van 10 oktober 1969 en 2 maart 1970 gebeurd. In laatstgenoemde brief werd de Bondsregering ook op de hoogte gesteld van de stand van haar rekening per 31 december 1969 en van de totale activiteit van het Europees Sociaal Fonds over het jaar 1969. Wat de stand van de rekening betreft bevatte het overzicht van de Commissie, voor het derde en vierde kwartaal afzonderlijk, crediteringen (voor vergoedingen) en debiteringen (voor bijdragen), telkens in Duitse marken en in rekeneenheden, alsmede het hieruit voor het gehele jaar resulterende creditsaldo in rekeneenheden. Aangezien er op 27 oktober 1969 een herwaardering van de mark plaatsvond, is in dit verband de toepassing van de wisselkoersen van bijzonder belang. Zo werd de rekening voor het vierde kwartaal (met het oog op de nà 27 oktober gegeven vergoedingsbeschikkingen) volgens de nieuwe pariteit vastgesteld, terwijl voor het derde kwartaal de oude pariteit werd aangehouden. Dit blijkt uit noten aan de voet van elk van beide rekeningen. Dezelfde gedragslijn heeft de Commissie gevolgd in haar bericht aan het Bundesfinanzministerium van 6 maart 1970, waarin zij de stand van de rekening der Bondsrepubliek per 31 december 1969 heeft opgegeven. In dit bericht wordt — telkens in rekeneenheden — het totale bedrag aan vergoedingen en het aandeel in de bijdragen opgegeven en bepaald, dat het — aanvankelijk eveneens in rekeneenheden uitgedrukte — batig saldo tot een bepaald bedrag in Duitse marken uitbetaald moet worden (waarbij de omrekening plaatsvond volgens de op 31 december 1969 geldende pariteit).

Met de bovenomschreven methode van vaststelling der rekeningen is de Bondsregering het echter niet eens. Volgens haar is het onjuist, de vaststelling van de rekeningen te baseren op verschillende koersen van de Duitse mark en had voor de gehele periode de op het tijdstip van de vaststelling der rekeningen (31 december 1969) geldende pariteit toegepast moeten worden. Dit heeft de Bondsregering de Commissie in een brief van 25 maart 1970 meegedeeld en tevens rectificatie van de vaststelling der rekeningen aan de hand van door haar verstrekte cijfers verlangd. De Commissie heeft hierop aanvankelijk in het geheel niet gereageerd. Na twee aanmaningen (bij brieven van de Bondsregering van 4 augustus 1970 en 18 september 1970) gaf de Commissie ten slotte op 24 september 1970 opdracht aan de Bundeshauptkasse, het reeds aan de Bondsregering meegedeelde batige saldo op de debetzijde van haar rekening te boeken. Hiervan stelde zij de Bondsregering op de hoogte in een brief van 19 oktober 1970, zulks „onder voorbehoud van de naar aanleiding van de brief van het Ministerie van Financiën van 25 maart 1970 te nemen maatregelen". Ten slotte wees de Commissie in

een brief van 6 november 1970 (ingekomen bij het Bundesfinanzministerium op 9 november 1970) de door de Bondsregering op 25 maart 1970 ingediende bezwaren uitdrukkelijk van de hand. Zij verklaarde, dat het volgens het Financieel Reglement aankomt op de wisselkoersen, geldende op het tijdstip van boeking, dat wil zeggen op de wisselkoersen aan het eind van elk kwartaal. De per kwartaal aan de Lid-Staten meegedeelde berekeningsfactoren dragen volgens de Commissie een definitief karakter, terwijl aan het einde van het kalenderjaar alleen maar verrekening plaatsvindt. Tot rectificatie als door de Bondsregering verlangd kon derhalve niet worden overgegaan. De Commissie achtte dan ook „de saldi van het Europees Sociaal Fonds voor het begrotingsjaar 1969 definitief vastgesteld".
Dit antwoord gaf de Bondsregering aanleiding op 14 januari 1971 beroep in te stellen bij het Hof van Justitie. In haar verzoekschrift volhardt zij bij het in maart 1970 aan de Commissie meegedeelde standpunt en verzoekt zij „de afwijzende beschikking van de Commissie van 6 november 1970 en de vaststelling van de rekeningen van het Europees Sociaal Fonds voor het begrotingsjaar 1969, waarop deze is gebaseerd, nietig te verklaren".

Beoordeling rechtens

1. Wanneer wij ons afvragen, hoe dit geschil rechtens dient te worden beoordeeld, moet naar aanleiding van de excepties der Commissie eerst de ontvankelijkheid van het beroep worden onderzocht, een probleem, waaraan ten processe betrekkelijk veel aandacht is besteed.
Het gaat daarbij echter niet om de vraag of het beroep, gerekend vanaf de ontvangst van het antwoord der Commissie van 6 november 1970, tijdig is ingesteld. In zoverre doen zich geen moeilijkheden voor wanneer men de beslissende data (kennisgeving van het antwoord der Commissie: 9 november 1970; instelling van het beroep: 14 januari 1971) vergelijkt en de voor de Bondsrepubliek ingevolge artikel 81, § 2, juncto bijlage II, van het Reglement voor de procesvoering geldende verlenging der termijnen wegens afstand (zes dagen) in aanmerking neemt.
De bezwaren van de Commissie houden veeleer in, dat het de Bondsregering in werkelijkheid gaat om een onderzoek naar de rechtmatigheid der vaststelling van de rekening over het jaar 1969. Van deze vaststelling was echter reeds in een brief van 6 maart 1970 mededeling gedaan, zodat zij binnen twee maanden na kennisgeving bestreden moest worden. Het antwoord op de klacht van de Bondsregering, verzonden op 6 november, droeg een louter bevestigend karakter en kon wat de vaststelling van de rekeningen betreft het eenmaal tenietgegane beroepsrecht niet doen herleven.
Met betrekking tot deze exceptie moet dadelijk als juist worden erkend, dat genoemde vaststelling der rekening volgens het Financieel Reglement als beschikking moet worden aangemerkt, daar zij blijkens artikel 19 van het Financieel Reglement rechten en plichten schept voor de betrokken Lid-Staat en de Commissie. Zij was dus zeer wel voor bestrijding vatbaar en het moet er voor worden gehouden, dat verzuim door latere kritiek niet kan worden gedekt.
Indien men dit resultaat onbevredigend acht, zou men met het oog op de huidige stand van zaken allereerst kunnen overwegen, aan de brief waarin de Bondsregering (binnen een vanaf 6 maart 1970 gerekende beroepstermijn) haar bezwaren uiteenzette, dezelfde betekenis toe te kennen als aan een klacht in het stelsel van rechtsbescherming van de ambtenaren. Voor ambtenarenzaken werd, zoals bekend, in de rechtspraak (vgl. bij voorbeeld Jurisprudentie Deel XI, blz. 339, blz. 672) het beginsel ontwikkeld, dat een bezwarende handeling niet onmiddellijk in rechte behoeft te worden bestreden; veeleer wordt het mogelijk en zelfs gewenst geacht, binnen de beroepstermijn eerst een klacht tot de administratie te richten en het Hof pas te adiëren naar aanleiding van een besluit, door de administratie binnen twee maanden na kennisname van de klacht genomen,

onderscheidenlijk — bij stilzitten der administratie — tegen het afwijzende besluit dat na verloop van twee maanden geacht wordt stilzwijgend te zijn genomen. Wanneer men de zaak grondig analyseert blijkt echter, dat deze weg niet bewandeld kan worden. Mijns inziens bestaan er in beginsel ernstige bezwaren tegen, deze voor het ambtenarenrecht ontwikkelde procedure op het algemene stelsel van het Verdrag toe te passen, dus op alle door de Commissie — ook jegens de Lid-Staten — gegeven beschikkingen. In de eerste plaats dient men te bedenken dat in het ambtenarenrecht uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot het indienen van een klacht is voorzien, zodat in het stelsel van rechtsbescherming aan dit rechtsmiddel wel betekenis moest worden toegekend. Dit kan echter niet worden gezegd van het algemene stelsel van het Verdrag; hier bestaat geen administratieve procedure op tegenspraak en men kan zich slechts rechtstreeks met een verzoek om nietigverklaring tot het Hof van Justitie wenden. Anderzijds mag niet vergeten worden, dat de beschikkingen der Commissie dikwijls de belangen van derden raken (in het onderhavige geval: de belangen van alle andere Lid-Staten aan wie eveneens in maart 1970 de rekeningen voor het jaar 1969 zijn toegezonden). Derhalve moet worden voorkomen dat er over de geldigheid van zodanige handelingen al te lang twijfel blijft bestaan. Nog afgezien van deze principiële overwegingen is er in casu na het binnenkomen van de brief der Bondsregering bij de Commissie niets gebeurd, zodat het beroep had moeten worden ingesteld uiterlijk twee maanden na het tijdstip waarop de Commissie geacht kon worden stilzwijgend een afwijzende beschikking te hebben genomen. Aan dit vereiste is in elk geval niet voldaan. Een verwijzing naar de brief van de Bondsregering levert derhalve, gezien bovenstaande overwegingen, geen argument op voor de ontvankelijkheid van het beroep.

Om aan dit resultaat te ontkomen bedient de Bondsregering zich dan ook nog van andere argumenten. Weliswaar mag het er volgens haar voor worden gehouden, dat de rekening zoals die op 6 maart 1970 was vastgesteld, aanvankelijk definitief werd geacht. De Commissie was daarop echter later kennelijk teruggekomen. Uit haar latere optreden viel volgens het beginsel van goede trouw op te maken, dat zij de op 6 maart 1970 vastgestelde rekening nog slechts als van voorlopige aard beschouwde. Daarop zou met name wijzen, dat eerst op 24 september 1970 een betalingsopdracht ten gunste van de Bondsrepubliek is gegeven, ofschoon artikel 19, lid 2, van het Financieel Reglement betaling binnen twee maanden na het bericht van de vaststelling der rekeningen voorschrijft. Daarvoor spreekt ook het tussentijdse antwoord van 19 oktober 1970 met de bijzin „onder voorbehoud van de naar aanleiding van de brief van het Ministerie van Financiën van 25 maart 1970 te nemen maatregelen", en voorts kan worden gewezen op het antwoord van 6 november 1970, waarin onder 4 uitdrukkelijk werd gezegd, dat de Commissie „onder deze voorwaarden" verklaart, dat „de saldi van het Europees Sociaal Fonds voor het begrotingsjaar 1969 definitief zijn vastgesteld". Bovendien moet in aanmerking worden genomen, dat uit de mededelingen van maart 1970 niet kan worden opgemaakt, of de Commissie voldoende aandacht heeft besteed aan het speciale probleem van de wijziging der muntpariteit. Dit probleem werd slechts in voetnoten besproken, doch er werd geen grondige motivering aan gewijd. Daarom kan niet worden aangenomen, dat de beroepstermijn was aangevangen.

Wij willen thans trachten ten aanzien van deze argumenten ons standpunt te bepalen. Met betrekking tot het laatste punt zij al aanstonds opgemerkt, dat het voor de vraag of het beroep tijdig is ingesteld van geen betekenis is. Het probleem van de koerswijziging is namelijk in de rekening van maart 1970 — en de voetnoten — stellig op ondubbelzinnige wijze aan de orde gesteld, zodat de handeling in zoverre voldoende bepaald is. De Bondsregering was dan ook zeer wel in staat in haar brief van 25 maart 1970

tegenargumenten naar voren te brengen en verweer te voeren. Bovendien moet worden bedacht, dat het ontbreken van een motivering hoogstens een *beroepsgrond* als bedoeld in artikel 173 van het EEG-Verdrag oplevert, doch niet de conclusie wettigt dat de handeling niet definitief is en derhalve niet kan worden aangevochten.

Wat verder de vraag betreft of de rekening zoals die op 6 maart 1970 is vastgesteld een voorlopig of een definitief karakter droeg, zij allereerst vastgesteld dat uit deze handeling op zichzelf niets blijkt wat op voorlopigheid wijst. Dat is mijns inziens in de eerste plaats van belang. Er volgt tevens uit, dat wanneer het oorspronkelijke karakter der rekening later mocht zijn gewijzigd zulks duidelijk moet blijken. Doch in zoverre zijn er in het geheel geen aanknopingspunten voor de juistheid van het standpunt der Bondsregering te vinden. Met name is het niet voldoende, dat de Commissie op het protest van de Bondsregering is ingegaan en het aangesneden probleem nog eens heeft overdacht. Dit betekent namelijk geenszins, dat de rechtsgeldigheid der geverifieerde rekening in twijfel zou zijn getrokken. De uit de brief van de Commissie van 19 oktober 1970 aangehaalde zinsnede moet in dit verband eveneens, niet in de laatste plaats op grond van haar vage inhoud, irrelevant worden geacht (nog geheel afgezien van het feit, dat zij meer dan vier maanden na het binnenkomen van de brief der Bondsregering bij de Commissie werd geformuleerd). Dat zelfde geldt voor de in de brief van de Commissie van 6 november gebruikte slotformulering, volgens welke de saldi van het Europees Sociaal Fonds voor het begrotingsjaar 1969 definitief waren vastgesteld. Juist opgevat brengt deze formulering slechts tot uitdrukking, dat de Commissie haar oorspronkelijke methode van vaststelling der rekeningen handhaaft en dat de klacht van de Bondsregering derhalve moet worden afgewezen; maar door deze bewoordingen kan niet achteraf aan de vaststelling van de rekeningen van maart 1970 een voorlopig karakter worden verleend. En ook aan het feit, dat de Commissie eerst in september 1970 een betalingsopdracht ten gunste van de Bondsregering heeft gegeven, kan geen enkele conclusie worden verbonden. Zoals wij van de Commissie hebben vernomen, hield deze vertraging geen verband met het onderzoek der door de Bondsregering ingediende bezwaren, doch alleen met het feit, dat de Lid-Staten-debiteuren te laat aan hun verplichtingen hadden voldaan, waardoor de totale vereffening der rekeningen was vertraagd.

Een juiste beoordeling van de situatie leidt derhalve tot de conclusie, dat de Commissie weliswaar naar aanleiding van de bezwaren der Bondsregering de procedure tot vaststelling der rekeningen opnieuw aan een onderzoek heeft onderworpen, maar dat zij in haar antwoord van 6 november 1970 ten slotte de vaststelling der rekeningen van 6 maart slechts heeft *bevestigd*. Aangezien inmiddels in de jurisprudentie (met name in personeelszaken) reeds lang is uitgemaakt, dat zuiver bevestigende handelingen een tenietgegaan beroepsrecht niet kunnen doen herleven, moet het voornaamste bezwaar van de Commissie als juist worden erkend en de Bondsregering in haar beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

2. Evenmin als in andere zaken wil ik het hierbij laten en ik zal daarom — subsidiair — ook nader op de hoofdzaak ingaan en derhalve de vraag onderzoeken, of de kritiek van verzoekster juist voorkomt, dan wel of de door de Commissie gekozen methode van vaststelling van de rekeningen in overeenstemming is met het Verdrag en het afgeleide Gemeenschapsrecht.

Op welke wijze de Commissie de rekeningen heeft vastgesteld en de valutaproblemen heeft opgelost is reeds bij de weergave van de feiten meegedeeld; ik behoef dat thans niet te herhalen. Laat ons dus rechtstreeks de vraag onderzoeken, van welke grondbeginselen er ingevolge het Financieel Reglement, het ten deze toepasselijke afgeleide recht, bij de

vastelling van de rekeningen moet worden uitgegaan, en nagaan of deze beginselen door de Commissie zijn geëerbiedigd.

In dit opzicht is met name de verhouding tussen de kwartaalopgaven van crediteringen en debiteringen en de *vaststelling* van de jaarrekeningen van betekenis, dat wil zeggen er moet worden onderzocht, of het in bedoelde opgagen gaat om de *definitieve* vaststelling van bepaalde berekeningsfactoren dan wel of zij slechts een voorlopig, informatief karakter dragen, zodat aan het einde van het jaar, vooral na pariteitswijzigingen, de vergoedingen en bijdragen opnieuw moeten worden berekend op grondslag van de voor vaststelling der jaarrekeningen geldende pariteitsregels.

De Commissie meent dat dit laatste niet het geval is en vindt daarbij — het zij aanstonds gezegd — zowel steun in de bewoordingen als in het stelsel van het Financieel Reglement. In de artikelen 16 en 17 is namelijk met betrekking tot de boekingen per kwartaal, onderscheidenlijk de rekeningen aan het einde van het jaar, sprake van *vaststellingen* zonder enig voorbehoud en zonder dat ergens uit blijkt, dat zij geen definitief karakter zouden dragen. Dit is op zichzelf reeds van veel betekenis. Zoals bekend worden in artikel 16 verschillende handelingen voorgeschreven. In de eerste plaats moet het aan elke Lid-Staat terug te betalen bedrag ad 50 % van de uitgaven welke door de Commissie gedurende het afgelopen kwartaal ingevolge de bepalingen van de verordening betreffende het Europees Sociaal Fonds zijn erkend, tegoedgeschreven worden. Dit is een eenvoudige handeling; de aan te houden bedragen kunnen aan de vergoedingsbeschikkingen van de Commissie worden ontleend en omrekening is niet nodig, zodat het bedrag in nationale valuta kan worden tegoedgeschreven. Bovendien moet echter het totale bedrag der ten laste van het Europees Sociaal Fonds gebrachte uitkeringen voor het desbetreffende kwartaal worden bepaald; derhalve moet een aantal uitkeringen aan verschillende Lid-Staten in verschillende nationale valuta worden opgeteld. Dit kan, aangezien alleen gelijke waarden bij elkaar kunnen worden opgeteld, slechts geschieden nadat de bedragen zijn omgerekend in rekeneenheden, dat wil zeggen in de verplichte rekenkundige grootheid van het Financieel Reglement (zoals trouwens in artikel 21, tweede alinea, voor de vaststelling der bijdragen uitdrukkelijk is bepaald). Bij gebreke van een uitdrukkelijk afwijkende bepaling moet daarbij klaarblijkelijk worden uitgegaan van de pariteit op het tijdstip van de omrekening, derhalve van de aan het einde van het kwartaal geldende pariteit. Het aldus vastgestelde en in rekeneenheden uitgedrukte bedrag moet bovendien overeenkomstig artikel 16, sub c), tussen de Lid-Staten verdeeld worden overeenkomstig de in artikel 200, lid 2, van het Verdrag bedoelde verdeelsleutel, hetgeen betekent dat door deling van het in rekeneenheden uitgedrukte bedrag de aandelen van de Lid-Staten in de bijdragen moeten worden vastgesteld, die dan weer, eveneens volgens de aan het einde van een kwartaal geldende pariteit, in nationale valuta worden omgerekend.

De in artikel 17 van het Financieel Reglement bedoelde jaarrekening houdt daarentegen slechts de vaststelling in van de *saldi* der in artikel 16 bedoelde rekeningen en komt dus neer op een eenvoudige rekensom. Dit kan slechts betekenen, dat de bedragen van de kwartaalopgaven als vaststaande bedragen aan de berekening ten grondslag dienen te worden gelegd, wel te verstaan: in rekeneenheden uitgedrukte bedragen, omdat de saldi blijkens artikel 21, derde alinea, in rekeneenheden worden uitgedrukt. Nergens is daarentegen bepaald, dat de vergoedingen en bijdragen voor de vaststelling van de saldi opnieuw moeten worden berekend. Na vaststelling van de saldi worden zij omgerekend in nationale valuta, opdat de voor hun vereffening noodzakelijke betalingen kunnen worden verricht. Alleen bij deze omrekening moet overeenkomstig artikel 23 —

ten aanzien van de Lid-Staten die crediteur zijn — uitgegaan worden van de pariteit geldende op de dag der in artikel 17 voorziene vaststelling van de jaarrekeningen, dat wil zeggen er moet een omrekening plaatsvinden volgens de pariteit van 31 december. Artikel 23 heeft derhalve — zoals de Commissie terecht betoogt — slechts betrekking op de modaliteiten *na* afsluiting der rekeningen; het stelt de pariteit vast voor de *vereffening* der saldi, maar betreft niet de vastelling der rekeningen als zodanig, dat wil zeggen de vastelling van vergoedingen en aandelen in de bijdragen. Anders zou slechts kunnen worden geoordeeld wanneer het Financieel Reglement uitdrukkelijk voorschreef, dat voor de rekeningen in hun geheel de aan het eind van het jaar geldende pariteit zou moeten worden aangehouden. Uit artikel 17, juncto 23, kan echter niet worden afgeleid dat deze door de Bondsregering voorgestane methode moet worden gevolgd. Waar de Commissie de saldi heeft omgerekend overeenkomstig de pariteit van 31 december 1969, komen de grieven van de Bondsregering inderdaad ongegrond voor.

Dat het Financieel Reglement geen andere oplossing toelaat, moge ook blijken uit de volgende overwegingen: Blijkens de artikelen 22-24 van het Financieel Reglement zijn de auteurs zich volledig bewust geweest van het vraagstuk van pariteitswijzigingen. Met name zij gewezen op artikel 24, dat een regeling geeft voor wijziging in de pariteit van de valuta van een Lid-Staat-crediteur na vaststelling der rekeningen. Voor dit geval is, zoals bekend, voorzien dat het risico dier wijzigingen gemeenschappelijk moeten worden gedragen. Het standpunt van de Bondsregering zou echter — zoals de Commissie heeft aangetoond — op generalisering van · deze gedachte neerkomen, want de gevolgen van alle pariteitswijzigingen, ook voor zover deze vóór afsluiting van de rekeningen zouden optreden, moeten dan door de Lid-Staten gezamenlijk worden gedragen. Dit is gebleken uit de berekeningen van de Bondsregering die, indien haar uitgangspunt juist ware, een verhoging der door de andere Lid-Staten te betalen bijdragen ten gevolge zouden hebben. Dat dit in overeenstemming zou zijn met de opzet van het Financieel Reglement moet echter op verschillende gronden worden betwijfeld. In de eerste plaats zou het, nu de auteurs van het Financieel Reglement zich bewust waren van het vraagstuk van de pariteitswijziging, voor de hand hebben gelegen de oplossing van artikel 24 — wanneer men deze had willen generaliseren — niet te beperken tot het in dit artikel genoemde speciale geval en uitdrukkelijk tevens van toepassing te verklaren op andere situaties, onder meer door voor de onderhavige kwestie in artikel 21 een bepaling op te nemen, volgens welke de omrekening voor vaststelling van de aandelen in de bijdragen steeds moet geschieden op grondslag van de aan het einde van het jaar geldende pariteit. Zodanige bepaling is in het Reglement echter niet opgenomen. Anderzijds zou generalisatie van de in artikel 24 van het Financieel Reglement besloten liggende gedachte alleen voor de hand liggen, wanneer aan het gemeenschapsrecht, of zelfs aan het volkenrecht, een algemeen beginsel van deze strekking (gemeenschappelijk risico bij wisselkoerswijzigingen) zou kunnen worden ontleend. De Commissie heeft echter aangetoond, dat het gemeenschapsrecht een gemeenschappelijk valuta-risico alleen kent in speciale gevallen, zoals dat van artikel 24, terwijl het dan nog beperkt is tot een bepaalde risico-omvang (vereffening van de saldi). (Hoogstens ware in dit verband nog te noemen artikel 12 van verordening nr. 64 betreffende het Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, dat eenzelfde structuur vertoont als artikel 24 van het Financieel Reglement.) Uit talloze andere regelingen blijkt daarentegen, dat het risico van een wisselkoerswijziging alleen gedragen moet worden door de Lid-Staat die daartoe overgaat. Zo kan gewezen worden op artikel 7 van het Financieel Reglement: ondanks het beginsel, dat de in nationale valuta ter beschikking gestelde

financiële bijdragen der Lid-Staten, zolang zij ten gunste van de Gemeenschap bij de nationale Schatkisten gedeponeerd zijn, de waarde behouden die overeenkomt met de pariteit welke gold op de dag van deponering, moet in geval van wisselkoerswijzigingen tijdens deze periode bij devaluatie de verantwoordelijke Lid-Staat een aanvullende betaling verrichten en bij revaluatie de Commissie aan de betrokken Staat een overeenkomstig bedrag terugbetalen. Voorts zij gewezen op artikel 7 van het Protocol betreffende de Statuten van de Europese Investeringsbank, volgens hetwelk de door wijziging van de valutapariteit van een Lid-Staat in het kapitaal van deze Bank optredende vermeerderingen of verminderingen uitsluitend tussen de Bank en die Lid-Staat vereffend moeten worden. Tenslotte dient nog artikel 22 van het Financieel Reglement te worden genoemd, volgens hetwelk alleen de Staat die debiteur is het financiële risico draagt van een wisselkoerswijziging tussen 31 december en de vereffening der vastgestelde saldi (een analoge regeling geldt voor de landbouw op grond van artikel 11, lid 1 van verordening nr. 64/127 (Publikatieblad nr. 34, blz. 599). Al gaat het in deze gevallen slechts om bilaterale betrekkingen, zij zijn in het onderhavige verband niettemin van betekenis, omdat de betrekkingen in het kader van het Europees Sociaal Fonds, dat toch een clearingstelsel is, uiteindelijk eveneens bilateraal zijn, dat wil zeggen beperkt tot de Commissie enerzijds en de afzonderlijke Lid-Staten anderzijds. Deze aanvullende overwegingen maken derhalve duidelijk, dat de door de Commissie gebezigde methode van vaststelling der rekeningen volkomen in overeenstemming is met de regelingen en beginselen van het Financieel Reglement.

Wij zijn hiermede nog niet gekomen aan het einde van ons onderzoek. De Bondsregering betoogt namelijk bovendien, en zelfs in de eerste plaats, dat de oplossing van het geschil uiteindelijk gevonden moet worden aan de hand van de in artikel 125 van het EEG-Verdrag besloten-liggende principes, dat wil zeggen met inachtneming van het beginsel, dat haar 50 % van de in nationale valuta gedane uitgaven moet worden vergoed. Zij zou dus in oorsprong aanspraak hebben op een bepaald bedrag in Duitse marken, dat door de technische voorschriften van het Financieel Reglement inzake de vaststelling van de rekeningen niet mag worden ingekort. Dienovereenkomstig zou het Financieel Reglement als afgeleid gemeenschapsrecht moeten worden geïnterpreteerd, niet in de laatste plaats omdat ook artikel 21, eerste alinea, van het Financieel Reglement bepaalt, dat de door het Europees Sociaal Fonds aan de Lid-Staten terug te betalen bedragen moeten worden vastgesteld in de desbetreffende nationale valuta op basis van de bedragen welke zij daadwerkelijk hebben uitgegeven.

Toegegeven moet worden, dat de door de Commissie toegepaste wijze van berekening de aanspraak van de Bondsregering op vergoeding in Duitse marken een zekere inkorting doet ondergaan, wanneer men uitgaat van de in de vergoedingsbeschikkingen genoemde bedragen in Duitse marken en het aandeel van de Bondsrepubliek in de bijdragen in aanmerking neemt. Bij nader inzien blijkt dit argument van de Bondsregering echter ongegrond. Allereerst houdt artikel 21, eerste alinea, van het Financieel Reglement slechts in, dat de vaststelling geschiedt „*op basis van* de bedragen welke zij daadwerkelijk hebben uitgegeven". Bepaalde conclusies in de door verzoekster bepleite zin kunnen hieraan niet worden verbonden. Ook ten aanzien van artikel 125 van het EEG-Verdrag zal moeten worden toegegeven dat het te vaag is om rechtstreeks aan een aanspraak ten grondslag te worden gelegd. Met de woorden „*in het kader* van de bij artikel 127 bedoelde regeling" wordt in feite verwezen naar uitvoeringsvoorschriften, dus naar verordening nr. 9, maar ook naar het Financieel Reglement, dat de aanspraak op betaling met behulp van financieel-technische bepalingen concretiseert. Aangezien het Verdrag geen wisselkoersgarantie geeft, moeten derhalve

ook de gevolgen van de pariteitswijzigingen aan de uitvoeringsvoorschriften worden ontleend. Daar bovendien gebleken is, dat het beginsel van vergemeenschappelijking van risico's ten gevolge van pariteitswijzigingen niet in het Verdrag besloten ligt (welk beginsel in het onderhavige geval zou leiden tot een verhoging van de bijdragen van andere Lid-Staten en daardoor in materiële zin tot een wijziging van de in artikel 200 vastgelegde verdeelsleutel), kan derhalve nog slechts worden vastgesteld, dat ook het Verdrag zelf en de daaruit af te leiden beginselen geen enkele steun verlenen aan de aanspraak van de Bondsregering.
Ten slotte moet er volledigheidshalve nog op gewezen worden, dat het in de zaak 111-63 (Jurisprudentie, Deel XI, blz. 936 e.v.) gewezen arrest, waarin bepaalde uitspraken worden gedaan met betrekking tot het probleem van de pariteitswijziging in het kader van de schrootverevening, voor het onderhavige geval eveneens nauwelijks van nut is. Het Hof spreekt zich namelijk slechts uit over de vraag, of het aankomt op de *gedurende* een afrekeningstijdvak geldende pariteit dan wel op de pariteit geldende op het tijdstip van afrekening en niet over de vraag, of in een bepaalde periode verschillende pariteiten kunnen worden toegepast. Wil men nochtans trachten uit dit arrest af te leiden in welke richting Uw rechtspraak tendeert, dan kan men slechts constateren dat het in de lijn ligt van het door de Commissie voorgestane standpunt, aangezien er duidelijk wordt uitgegaan van de pariteit, geldende gedurende het betreffende afrekenings*tijdvak* en niet van de pariteit, geldende op het tijdstip van afrekening.
Ik meen derhalve dat de Commissie ook in de hoofdzaak het gelijk aan haar zijde heeft en dat er tegen de door haar toegepaste wijze van vaststelling van de rekeningen uiteindelijk geen bezwaar gemaakt kan worden.

3. Het resultaat van mijn onderzoek kan ik samenvatten als volgt:

Het door de Bondsregering ingestelde beroep moet wegens overschrijding van de beroepstermijn niet-ontvankelijk worden verklaard. In ieder geval dient de vordering ongegrond te worden verklaard. De proceskosten moeten derhalve door de Bondsregering gedragen worden.