CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 23 FEBRUARI 1984

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het voorwerp van de klacht en zijn achtergrond

De heer Forcheri vraagt in de onderhavige zaak:

a) veroordeling van de Commissie om alle maatregelen te nemen, die nodig zijn om, met terugwerkende kracht tot 1 februari 1982, tot 100 % convertibiliteit van zijn in Belgische franken uitgekeerd salaris in convertibele Belgische franken te komen;

b) vernietiging van het impliciete besluit van de Commissie tot afwijzing van zijn op 29 juli 1982 ingediende klacht en, voor zover nodig, vernietiging van haar impliciete besluit tot afwijzing van zijn verzoek om bijstand, ingediend op 8 februari 1982.

Zoals U weet is de achtergrond van dit beroep gelegen in het Belgische dubbele wisselkoersregime, dat naast een vrije een gereglementeerde wisselmarkt kent. De omstandigheid, dat de wisselkoers op de gereglementeerde wisselmarkt veelal hoger was dan de koers op de vrije markt, maakte arbitragetransacties op de betrokken tijdstippen financieel aantrekkelijk voor houders van tegoeden op een speciale (volgens de koersen op de gereglementeerde markt) convertibele rekening. Daartoe werden dan overeenkomstig de hogere koers van de Belgische franken op .de gereglementeerde markt buitenlandse deviezen gekocht. Deze werden vervolgens weer op de vrije markt tegen een hoger bedrag in Belgische franken verkocht. Teneinde dit oneigenlijke gebruik van de speciale convertibele rekening tegen te gaan, heeft het Belgisch-Luxemburgs Instituut voor de Wissel (IBLC) op 21 december 1981, de tot dan toe voor ambtenaren van de Europese Gemeenschappen met een andere dan de Belgische of Luxemburgse nationaliteit bestaande faciliteiten gewijzigd. Deze wijziging hield in, dat voortaan zonder bijzondere vergunning slechts 25 % van de aan deze ambtenaren gedane uitkeringen via de gereglementeerde markt in buitenlandse deviezen zouden kunnen worden omgezet. Hierdoor werden genoemde ambtenaren ontegenzeggelijk beperkt in hun vrijheid hun salaris buiten het grondgebied van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie te besteden door gebruikmaking van de gereglementeerde markt. Naar aanleiding van de talrijke daarover ontvangen verzoeken om bijstand en klachten hebben de gemeenschapsinstellingen stappen bij het IBLC ondernomen, teneinde voor ambtenaren met een andere dan de Belgische of de Luxemburgse nationaliteit herstel te bewerkstelligen van de mogelijkheid hun gehele salaris en andere uitkeringen op een speciale convertibele rekening geboekt te krijgen. Op 1 juni 1982 publiceerde het IBLC daarop een circulaire, waarin voor bedoelde ambtenaren inderdaad deze mogelijkheid weer werd geopend. Dit echter op voorwaarde, dat de betrokken instelling een verklaring contrasigneerde, waarin de betrokken rekeninghouder erkende op de hoogte te zijn van zijn „verplichting zijn

salaris hetzij via een convertibele rekening te ontvangen, hetzij in buitenlandse deviezen die binnen acht dagen aan een op de gereglementeerde markt toegelaten bank zouden moeten worden gecedeerd". Bovendien moest de rekeninghouder zich verbinden om zich in het bijzonder te onthouden van „iedere operatie strekkende tot het ontduiken van de betrokken voorschriften zoals arbitragetransacties, te weten het kopen van buitenlandse deviezen op de gereglementeerde markt of het verrichten van overboekingen naar buitenlandse convertibele rekeningen met het doel zich betalingsmiddelen te verschaffen, bestemd voor de dekking van lopende uitgaven binnen de BLEU".

Met betrekking tot de regeling van het IBLC van 21 december 1981 heeft de heer Forcheri op 8 februari 1982 bij de Commissie een verzoek om bijstand op grond van artikel 24 van het Statuut ingediend. Dit verzoek bleef onbeantwoord.

Vervolgens heeft verzoeker op 29 juli 1982 een klacht ingediend bij de Commissie op grond van artikel 90, lid 2, van het Statuut, omdat de Commissie geen bevredigend gevolg had gegeven aan zijn eerdere verzoek om bijstand, daar hij ook het voorstel van het IBLC van 1 juni 1982 onaanvaardbaar achtte. Daar ook deze klacht door de Commissie niet werd beantwoord, diende de heer Forcheri op 23 februari 1983 het verzoekschrift in, dat de grondslag van de onderhavige procedure vormt. Met betrekking tot de interventies aan de zijde van elk van de partijen in het geding volsta ik op deze plaats met verwijzing naar het rapport ter terechtzitting. Met name de Belgische regering heeft met haar interventie aan de zijde van de Commissie een belangrijke bijdrage geleverd tot verduidelijking van het Belgisch-Luxemburgse wisselkoersregime en van de achtergronden van de speciale regelingen, die in dit kader voor ambtenaren van de Europese Gemeenschappen werden getroffen.

2. Het aangevoerde middel

Ter ondersteuning van zijn eerder vermelde conclusies voert verzoeker één middel aan, dat betrekking heeft op de miskenning of schending van:

a) het EEG-Verdrag, met name zijn artikelen 67 en 169;

b) het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen (met name zijn artikel 12, letter c)) (hierna aangeduid met „het Protocol");

c) de eerste richtlijn van de Raad van 11 mei 1960, voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag (PB 1960, blz. 921), zoals gewijzigd door de tweede richtlijn van de Raad van 18 december 1962 (PB 1963, blz. 62), met name zijn eerste artikel;

d) het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, met name artikel 24, alsmede artikel 17 van zijn bijlage VII;

e) algemene rechtsbeginselen, met name gelijkheidsbeginselen, beginselen van verdelende rechtvaardigheid en de zorgplicht.

De onderdelen a) en c) van dit middel behoeven naar mijn oordeel geen uitvoerige behandeling. Voor de betrokken maatregelen zijn duidelijk de Belgische autoriteiten verantwoordelijk. Op grond van Uw rechtspraak staat vast (zie zaak 48/65, Lütticke, Jurispr. 1966, blz. 28), dat ambtenaren van de Commissie niet in rechte kunnen eisen, dat zij gebruik maakt van de haar in artikel 169 van het Verdrag gegeven bevoegdheid tegen beweerde schendingen van het gemeenschapsrecht op te treden. Tijdens de mondelinge behandeling heeft verzoeker dan ook terecht gesteld, dat in wezen slechts de onderdelen b) en d) van beslis-

send belang zijn. *De onderdelen a) en c) van het middel dienen derhalve te worden verworpen, zonder dat ingegaan behoeft te worden op de vraag, of verzoeker het bestaan van verdragsschendingen als door hem in deze onderdelen gesteld, wel aannemelijk heeft gemaakt.*

3. De ontvankelijkheid van het beroep

De ontvankelijkheid van het beroep wordt door de Commissie niet in twijfel getrokken, hoewel zij er terecht op wijst, dat aan het eerste onderdeel van de conclusie geen gevolg zal kunnen worden gegeven. Inderdaad voorziet het gemeenschapsrecht niet in een mogelijkheid voor het Hof een dergelijke opdracht aan de Commissie te verstrekken. *Dit onderdeel van de conclusie zal derhalve moeten worden verworpen.*

Ten aanzien van het tweede onderdeel van de conclusie van verzoeker zie ik mijnerzijds ook geen aanleiding U voor te stellen, het beroep ambtshalve niet ontvankelijk te verklaren. Door de bij de beslissing van 21 december 1981 opgelegde beperkingen in de vrije omzetting van ontvangen uitkeringen in buitenlandse valuta via de gereglementeerde wisselmarkt werd verzoeker stellig in zijn belangen geschaad. Hij kon zich dus ook geschaad achten door de door hem gestelde impliciete verwerping van zijn verzoek om bijstand op grond van artikel 24 van het Statuut. Of hij ook door de stilzwijgende verwerping van zijn klacht tegen het bij circulaire van 1 juni 1982 voorgestelde nieuwe regime in zijn belangen kon worden geschaad is twijfelachtiger, maar kan, voor zover nodig, alleen uit een onderzoek ten gronde blijken. Uiteindelijk is deze klacht bovendien te beschouwen als het statutair voorgeschreven verlengstuk van zijn ontvankelijk te achten verzoek om bijstand van 8 februari 1982. Tenslotte maakt het verzoekschrift voldoende duidelijk tegen welke besluiten van de Commissie in de zin van de artikelen 90 en 91 van het Statuut het beroep met name gericht is. Deze besluiten betreffen de gestelde verwerping van zijn verzoek om bijstand in de zin van artikel 24 van het Statuut en van zijn daarop gevolgde klacht in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut.

Ik zal derhalve thans overgaan tot een onderzoek ten gronde van de onderling nauw verbonden onderdelen b), d) en e) van het beroepsmiddel.

4. Onderzoek ten gronde

4.1. De bijstandsplicht van artikel 24 van het Statuut

Daar verzoeker als opgemerkt aan de Commissie met name verwijt de gevraagde bijstand niet te hebben verleend, acht ik het nuttig allereerst enkele opmerkingen te maken over de aard en omvang van deze bijstandsplicht.

Verzoeker heeft er tijdens de mondelinge behandeling terecht nogmaals op gewezen, dat artikel 23, tweede alinea, van het Statuut de betrokken ambtenaren verplicht het tot aanstelling bevoegde gezag onverwijld op de hoogte te stellen, wanneer de in het Protocol toegekende voorrechten en immuniteiten in het geding zijn. Zowel uit deze verplichting als uit de plaatsing van artikel 24 onmiddellijk na artikel 23, als uit de tekst van artikel 24 moet worden afgeleid, dat de in artikel 24 voorziene bijstandsverplichting onder meer op schending van het Protocol door de betrokken Lid-Staat betrekking heeft. Voor de bepaling van de omvang van deze bijstandsverplichting moet echter wel mede rekening worden gehouden met de eerste zin van artikel 23. In deze eerste zin wordt nog eens onderstreept (hetgeen ook uit artikel 18 van het Protocol zelf volgt), dat „de voor-

rechten en immuniteiten welke de ambtenaren genieten ... uitsluitend in het belang van de Gemeenschappen (zijn) toegekend". Ik zou daaruit aanstonds willen afleiden, dat de Commissie niet gehouden is haar ambtenaren ook bijstand te verlenen ten aanzien van beperkingen van hun vrijheid „arbitragetransacties" te verrichten. Dergelijke beperkingen kunnen niet geacht worden de belangen van de Gemeenschappen te beperken. *Voor zover het beroep mede betrekking heeft op de verplichting zich van dergelijke arbitragetransacties te onthouden, zal het dus moeten worden verworpen.* Het belang van de Gemeenschappen vereist geen vrijheid van haar ambtenaren terzake.

In de tweede plaats is duidelijk, dat de bijstandsverplichting alleen een verplichting voor de instellingen kan inhouden de betrokken ambtenaar bij te staan in zijn rechtsstrijd, hetzij door voor alle in gelijke omstandigheden verkerende ambtenaren te interveniëren bij de betrokken nationale autoriteiten, hetzij door hun in een individuele procedure bijstand te verlenen. Niet bestreden is, dat de Commissie (in overleg met de andere instellingen) in casu de eerste weg heeft gekozen naar aanleiding van de regeling van 21 december 1981, hetgeen tot de nieuwe regeling van 1 juni 1982 heeft geleid.

In de derde plaats lijkt het mij op grond van de tekst van artikel 24 duidelijk, dat de bijstandsverplichting als zodanig geen verplichting tot het instellen van een actie op grond van artikel 169 van het Verdrag tegen de betrokken Lid-Staat kan inhouden. Het betreft hier duidelijk een alternatieve weg, die — bij een rechtsstrijd voor de nationale rechter — echter wel eventueel tot prejudiciële vragen van de nationale rechter aan Uw Hof kan leiden en dus in zoverre eveneens tot een oordeel van Uw Hof over de verenigbaarheid van bepaalde nationale maatregelen met het Protocol en met eventuele andere beginselen van gemeenschapsrecht. Daar verzoeker geen procedure voor de bevoegde nationale rechter heeft ingesteld volgens één van de daartoe tijdens de mondelinge behandeling aangegeven mogelijkheden, behoeft daarop in casu niet te worden ingegaan.

Tenslotte heeft de Commissie nog terecht opgemerkt, dat in artikel 24 van het Statuut geen „resultaatsverplichting" kan worden gelezen. De verleende bijstand kan inderdaad onmogelijk een bepaald resultaat garanderen.

Op de vraag, in hoeverre gedeelten van de regeling van 1 juni 1982 ook belangen van de Gemeenschap kunnen schaden, zodat in zoverre de bijstandsverplichting van toepassing is, zal ik, voor zover nodig, nog afzonderlijk ingaan.

4.2. De betekenis van artikel 12, sub c) van het Protocol

Over artikel 12, sub c) van het Protocol bestaat geen rechtspraak en, voor zover gebleken, ook geen duidelijk eensluidende statenpraktijk. De bedoeling van deze bepaling kan naar mijn oordeel niettemin wel worden achterhaald, door enerzijds te letten op haar bewoordingen en anderzijds op het reeds vermelde artikel 18 van het Protocol. Dit artikel bepaalt, dat „de voorrechten, immuniteiten en faciliteiten ... aan de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen uitsluitend in het belang van de Gemeenschappen (worden) verleend".

Wanneer artikel 12, sub c) spreekt van „de gebruikelijke faciliteiten welke aan ambtenaren van internationale organisaties worden toegekend" inzake monetaire of deviezenregelingen lijkt de subsidiaire stelling van verzoeker mij juist, dat deze maatstaf in beginsel niet uitsluitend op de gebruiken van de betrokken Lid-

Staat betrekking kan hebben. De betrokken Lid-Staat zou immers voor *alle* op haar grondgebied gevestigde internationale organisaties restrictieve regelingen kunnen hebben ingevoerd, die de goede functionering van de betrokken organisaties ernstig zouden kunnen schaden en duidelijk van de internationale gebruiken zouden afwijken. Met de Commissie acht ik voorts aannemelijk, dat in dit soort na de tweede wereldoorlog gebruikelijk geworden bepalingen met name gedacht is aan kwantitatieve beperkingen ten aanzien van de overmaking van salarissen en andere uitkeringen naar het buitenland (of maatregelen van gelijke werking), waardoor de mogelijkheid van de betrokken organisatie om ambtenaren met een andere nationaliteit dan die van het vestigingsland van de organisatie te recruteren ernstig zou worden belemmerd. Eveneens ben ik met de Commissie van oordeel, dat de bepaling geen wisselkoersgarantie in enigerlei vorm inhoudt. Verzoeker is er ook niet in geslaagd, aannemelijk te maken, dat in laatstgenoemd opzicht enigerlei duidelijk internationaal gebruik zou bestaan, dat in andere richting zou wijzen. Met name het door verzoeker gestelde gebruik van gelijkstelling van ambtenaren van internationale organisaties met diplomaten kan hem hier niet baten. Dat een dergelijke gelijkstelling geen steun vindt in de tekst van de betrokken bepaling acht ik op zich zelf geen bezwaar een dergelijke maatstaf toe te passen, indien een dergelijk internationaal gebruik inderdaad zou worden aangetoond. Een beslissend argument tegen een dergelijke gelijkstelling acht ik echter, dat — zoals de Commissie terecht opmerkt — voor de gemeenschapsinstellingen wèl, voor de buitenlandse diplomatieke vertegenwoordigingen daarentegen *niet* een verplichting bestaat, salarissen aan hun personeel te betalen in de valuta van het land waar de betrokken ambtenaar zijn functie uitoefent (zie artikel 63, eerste alinea, van het Statuut en artikel 17, eerste lid, van bijlage VII van het Statuut).

Met verzoeker ben ik weer wel eens, dat het internationale kader waarin de „gebruikelijke faciliteiten" in beginsel moeten worden uitgelegd niet uitsluit in eerste instantie naar de gebruiken van de betrokken Lid-Staat te kijken. In dit opzicht is echter niet bestreden, dat België ten aanzien van de andere op Belgisch grondgebied gevestigde internationale organisaties dezelfde regeling toepast. Het argument van verzoeker, dat België vóór 21 december 1981 voor ambtenaren van internationale organisaties een ander regime kende, acht ik niet relevant. Artikel 12, sub c) kan niet zodanig worden uitgelegd, dat het aan de Lid-Staten zou verhinderen hun monetaire of deviezenregelingen aan gewijzigde omstandigheden of aan andere nieuwe feiten aan te passen.

Evenmin acht ik de door verzoeker gegeven nadere uitwerking van onderdeel e) van zijn beroepsmiddel aanvaardbaar, voor zover dit onderdeel als een nadere toelichting op de beweerde schending van artikel 12, sub c), van het Protocol moet worden beschouwd. Van schending van het gelijkheidsbeginsel in deze zin kan geen sprake zijn, nu verzoeker niet heeft aangetoond, dat het internationaal gebruik met betrekking tot andere internationale organisaties er op neer komt, dat in soortgelijke omstandigheden (met name bij aanwezigheid van een vergelijkbaar dubbel wisselkoersregime en bij een vergelijkbaar betalingsbeleid ten aanzien van salarissen) aan de betrokken ambte-

naren en volledige vrijheid van transfer via de gereglementeerde wisselmarkt wordt toegekend.

4.3. De bijstandsplicht ten aanzien van de in casu omstreden regelingen

Na de voorgaande algemene opmerkingen over artikel 24 van het Statuut en artikel 12, sub c), van het Protocol, zal ik thans nagaan, in hoeverre verzoeker terecht meent, dat de Commissie in casu in de uitoefening van haar bijstandsverplichtingen te kort is geschoten.

Op grond van de processtukken staat vast, dat de Commissie naar aanleiding van de talrijke klachten en verzoeken om bijstand terzake van de regeling van 21 december 1981 de gewenste stappen heeft ondernomen om deze regeling aangepast te krijgen. Verzoeker stelt in dit opzicht per saldo uitsluitend, dat de regeling van 1 juni 1982 die van deze stappen het resultaat was, nog steeds onbevredigend is.

Ik heb al eerder opgemerkt, dat noch artikel 12, sub c), van het Protocol, noch het Statuut de ambtenaren van de Gemenschap beschermen tegen monetaire of deviezenvoorschriften, die hoogstens hun individuele belangen kunnen schaden, maar niet de belangen van de gemeenschapsinstellingen. De bijstandsverplichting van de Commissie impliceert derhalve in geen geval haar verplichting tot medewerking aan het herstel van de mogelijkheid tot de eerder omschreven arbitragetransacties.

Wat dan overblijft is:

a) de van de ambtenaar gevraagde erkenning van de „verplichting zijn salaris hetzij via een convertibele rekening te ontvangen, hetzij in buitenlandse deviezen die binnen acht dagen aan de op de gereglementeerde markt toegelaten bank zouden moeten worden gecedeerd" en

b) de zeer algemeen omschreven verbintenis die de ambtenaar moet aangaan om zich te onthouden van „iedere operatie strekkende tot het ontduiken van de betrokken voorschriften".

Ten aanzien van onderdeel a) heeft de Commissie er terecht op gewezen, onder verwijzing naar de eerder vermelde passage in artikel 63 van het Statuut, dat zij aan haar in België of Luxemburg werkzame ambtenaren geen salarisbetalingen in buitenlandse deviezen verricht. Dit onderdeel van de verplichting heeft voor verzoeker derhalve geen praktische betekenis. Ten aanzien van de overblijvende verplichting het salaris via een convertibele rekening te ontvangen kan naar haar aard niet gesteld worden, dat de ambtenaren en de Gemeenschappen daardoor benadeeld worden.

Met betrekking tot onderdeel b) blijkt uit een door verzoeker ter zitting overgelegde speciale aflevering van INFORAPIDE van 22 juni 1982, dat de gebruikte en inderdaad zeer algemeen gestelde formule blijkens een daarin geciteerde brief van de Belgische minister van Financiën en Buitenlandse Handel van 30 maart 1982 en blijkens de eveneens weergegeven brief van het IBLC van 1 juni 1982 in feite uitsluitend naar de eerder vermelde arbitragetransacties beoogt te verwijzen. Deze arbitragetransacties zijn in de brief van de bevoegde Belgische minister naar mijn oordeel voldoende duidelijk omschreven om de Commissie van de plicht te ontslaan in het kader van artikel 24 van het Statuut tegen de voorgestelde regeling nog bezwaar te maken. In Uw arrest zou van deze authentieke interpretaties acte kun-

nen worden genomen. De beoordeling in dit opzicht zou slechts anders kunnen worden, wanneer Belgische of Luxemburgse autoriteiten in concrete gevallen toch tegen de gewekte verwachtingen in aan de betrokken ambtenaren verplichtingen zouden trachten op te leggen, waardoor indirect de goede functionering van de gemeenschapsinstellingen geschaad zou kunnen worden. Niet bestreden is, dat de Commissie daarover tot dusverre geen concrete klachten heeft ontvangen. De door verzoeker in onderdeel d) van zijn beroepsmiddel mede gestelde schending van artikel 17 van bijlage VII van het Statuut is door hem niet zodanig toegelicht, dat mij duidelijk is geworden, welke concrete schendingen hij in dit opzicht aan de Commissie verwijt. De Belgische regering heeft er in haar interventie terecht op gewezen, dat onderdeel a) van de van de ambtenaren verlangde verklaring de in artikel 17 van bijlage VII van het Statuut vermelde transfermogelijkheden in elk geval geheel onverlet laat.

Onderdeel d) en in verband daarmede onderdelen b) en e) van het enige beroepsmiddel dienen derhalve eveneens te worden verworpen.

5. Conclusie

Op grond van mijn analyse van de gegrondheid van de verschillende onderdelen van het petitum van verzoeker en van zijn enige beroepsmiddel (zie voor het eerste onderdeel van het petitum paragraaf 3, voor de onderdelen a) en c) van het beroepsmiddel paragraaf 2 en voor zijn onderdelen b), d) en e), paragraaf 4 van deze conclusie; deelconclusies zijn telkens onderstreept) concludeer ik:

5.1. tot verwerping van het beroep;

5.2. tot verwijzing van elk van de partijen en van elk van de interveniënten in de eigen proceskosten.