CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA Cruz VILAÇA van 16 juni 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het onderhavige beroep van het Verenigd Koninkrijk strekt tot nietigverklaring van beschikking C(84) 1941 van de Commissie van 19 december 1984, voor zover daarbij de steun van het Europees Sociaal Fonds aan die Lid-Staat met 13 083 004 UKL is gekort met betrekking tot de verzoeken om bijstand, ingediend in het kader van een aantal maatregelen ten behoeve van jongeren onder de 25 jaar.

2. Ik zal om te beginnen de betrokken wetgeving en de feiten uiteenzetten, aangezien partijen met name van mening verschillen over de uitlegging van die wetgeving en het belang van de feiten.

I — Rechtskader

3. Bij besluit 83/516/EEG van de Raad van 17 oktober 1983 [1] werden de taken van het Europees Sociaal Fonds opnieuw geformuleerd. Het droeg het ESF inzonderheid als taak op, de tenuitvoerlegging te stimuleren van maatregelen op het gebied van de beroepsopleiding en de bevordering van de werkgelegenheid, en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan acties ten behoeve van jongeren onder de 25 jaar. Het bevatte voorts diverse regels voor de berekening van de bijstand van het Fonds (een percentage van de voor bijstand in aanmerking komende uitgaven dan wel een forfaitair bedrag) en voor de vereenvoudiging van de toepasselijke vormvoorschriften.

4. Ter uitvoering van dit besluit stelde de Raad verordening nr. 2950/83 van 17 oktober 1983 [2] vast, houdende vaststelling van de voor vergoeding in aanmerking komende uitgaven (met name uitgaven ter bevordering van de tewerkstelling van werkzoekende jongeren onder de 25 jaar en van langdurig werklozen, tijdens een periode van ten hoogste twaalf maanden) en van de bijstand van het ESF voor die projecten (15% van het gemiddelde bruto salaris van de industriearbeiders van de betrokken Lid-Staat); de Commissie diende elk jaar de bijstandbedragen vast te stellen die het volgende jaar per persoon en per tijdseenheid voor elke Lid-Staat zouden worden uitgekeerd.

5. Op basis van bovengenoemde handelingen van de Raad stelde de Commissie beschikking 83/621/EEG van 30 november 1983 [3] vast, bevattende de steunbedragen van het ESF per persoon en per week voor het begrotingsjaar 1984, voor uitgaven ter bevordering van de werkgelegenheid. Voor het Verenigd Koninkrijk bedroeg die steun 19,50 UKL.

6. Op 10 januari 1984 ten slotte maakte de Commissie overeenkomstig artikel 6 van voornoemd besluit 83/516 haar „Richtsnoeren voor het beheer van het Europees Sociaal Fonds gedurende de jaren 1984 tot 1986" [4] bekend.

* Vertaald uit het Portugees.

1 — PB 1983, L 289, blz. 38.

2 — PB 1983, L 289, blz. 1.

3 — PB 1983, L 350, blz. 25.

4 — PB 1984, C 5, blz. 2.

II — Feiten

7. Op 13 maart 1984 diende het Verenigd Koninkrijk zijn steunaanvragen in voor de uitgaven in 1984.

8. Na onderzoek door het raadgevend comité nam de Commissie op 23 juli 1984 (beschikking C(84) 1076, in augustus 1984 aan de Lid-Staten meegedeeld) een standpunt in over de meeste van die aanvragen en over de aanvragen van de overige Lid-Staten. Dit leidde tot verzet van het Verenigd Koninkrijk op twee punten.

9. In de eerste plaats maakte het er bezwaar tegen, dat een aantal aanvragen terzijde was gelegd; het betrof hier het door de Manpower Services Commission beheerde Community Programme, dat gericht was op het scheppen van aanvullende, volledige en gedeeltelijke tijdelijke arbeidsplaatsen, bestemd voor langdurig werklozen en jongeren onder de 25 jaar, alsmede een aantal gelijksoortige projecten onder leiding van plaatselijke overheden.

10. In de tweede plaats verzette het zich tegen een bij de beschikking gevoegde nota volgens welke de voor deeltijdbanen toegekende bedragen bij de betaling zouden worden verminderd naar verhouding van het aantal daadwerkelijk gewerkte uren.

11. Na een briefwisseling tussen het Britse ministerie van Arbeid en de Commissie gaf deze op 19 december 1984 een nieuwe beschikking — C(84) 1941 — die de eerste, bestreden, beschikking verving en nieuwe berekeningen van de steunbedragen bevatte. Het solidariteitsprogramma en de gelijksoortige programma's waren thans in aanmerking genomen, maar het forfaitaire bedrag was voor deeltijdbanen teruggebracht tot de helft, overeenkomstig de reeds bestreden regeling van de evenredige vermindering (50% voor banen op basis van halve werktijd). In financiële termen gesproken, weigerde de Commissie bijstand voor onderdelen van de projecten voor een totaal bedrag van 13 083 004 UKL.

12. Tegen deze laatste beschikking is het beroep van het Verenigd Koninkrijk gericht.

III — Gegrondheid van het beroep

13. Het Verenigd Koninkrijk voert zeven, soms duidelijk onderscheiden en soms verwante middelen aan, die zijn uiteengezet in het rapport ter terechtzitting.

14. Ik kan een opsomming hier wel achterwege laten en zal die middelen gedetailleerd onderzoeken, zonder evenwel verzoekers volgorde stipt in acht te nemen.

1. *Terugwerkende kracht van de bestreden beschikking*

15. Het Verenigd Koninkrijk betoogt in de eerste plaats, dat de beschikking neerkomt op de toepassing met terugwerkende kracht van een nieuw criterium voor bijstand van het Fonds. Daardoor zouden „de rechten en het gewettigd vertrouwen van het Verenigd Koninkrijk" zijn geschonden.

16. Is deze premisse juist ?

17. Aangaande het voornaamste geschilpunt, de toepassing met terugwerkende kracht, voert verzoeker drieërlei overwegingen aan: in de eerste plaats zou de Commissie in haar beschikking van 30 november 1983 de tijdseenheid — een *week* — ten onrechte hebben uitgelegd als een volledige werkweek, om op die grondslag de bij de bestreden beschikking doorgevoerde verminderingen voor deeltijdbanen te rechtvaardigen; in de tweede plaats zou het gaan om een nieuwe regeling ten opzichte van de vroegere praktijk en de bestaande voorschriften; ten slotte zou die regeling niet gerechtvaardigd zijn, daar personen met een deeltijdbaan gedurende de rest van de week een beroepsopleiding kunnen genieten.

18. Reeds de bewoordingen van deze overwegingen maken duidelijk, dat de eerste en de derde los staan van de kwestie van de terugwerkende kracht. Eenvoudigheidshalve zal ik niettemin de door de verzoekende regering gekozen en in het rapport ter terechtzitting overgenomen indeling gedeeltelijk aanhouden.

a) *De definitie van „week" als volledige werkweek*

19. Het Verenigd Koninkrijk betoogt, dat in beschikking 83/621 van 30 november 1983 de „week" als tijdeenheid is gekozen, zonder enige vermelding van het aantal gewerkte uren. Bijgevolg zouden de voor deeltijdbanen doorgevoerde verminderingen ongegrond zijn.

20. Volgens de Commissie daarentegen was zij zonder meer gerechtigd, het begrip week nader te definiëren. Daartoe heeft zij erop gewezen, dat volgens artikel 2, lid 1, van verordening nr. 2950/83 de bijstand van het ESF wordt toegekend ten belope van een vast percentage (15%) van het gemiddelde brutosalaris van de industriearbeiders van de betrokken Lid-Staat. Mitsdien zou de Raad het bedrag hebben willen koppelen aan het reële inkomen, dat uiteraard afhankelijk is van het aantal gewerkte uren. Via de brief aan de permanente vertegenwoordigers zou het Verenigd Koninkrijk in ieder geval vanaf 26 september 1983 van die berekeningsmethode op de hoogte zijn geweest. Volgens deze methode zouden de gemiddelde weeklonen worden berekend door het gemiddelde bruto-uurloon in iedere Lid-Staat te vermenigvuldigen met het gemiddelde aantal uren per week. Daar de gemiddelde werkweek in de Gemeenschap veertig uur bedraagt, zouden de evenredige betalingen op die grondslag moeten plaatsvinden. Aangezien, aldus de Commissie, het Verenigd Koninkrijk deze methode niet had betwist naar aanleiding van de beschikkingen 83/621 van 30 november 1983 en 84/429 van 27 juli 1984, kan het thans niet bewerен dat zij voor de berekening van de bijstand van het Fonds ontoelaatbaar is.

21. Ter rechtvaardiging van de toegepaste verminderingen voert de Commissie voorts aan, dat er een permanente wanverhouding bestaat tussen de aangevraagde bedragen en de beschikbare middelen van het ESF. Om die reden moest een lijst van prioriteiten worden vastgesteld (zo zou thans 75% van de steun bestemd zijn voor programma's ten behoeve van jongeren onder de 25 jaar) en moesten, ter uitvoering van de voor 1984-1986 vastgestelde richtlijnen, de bijdragen voor deeltijdbanen worden verminderd.

22. De vraag waar het om gaat is of de Commissie, nadat in beschikking 83/621 van 30 november 1983 de in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2950/83 genoemde *tijdeenheid* was gedefinieerd als een *week*, nadien de *volledige werkweek* als tijdeenheid mocht hanteren.

23. Het ligt mijns inziens voor de hand dat de Raad, door in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2950/83 het begrip „tijdseenheid" te gebruiken, de Commissie bewust de zorg heeft toevertrouwd, dit begrip nader te bepalen. En wanneer men aanneemt dat de Commissie daartoe inderdaad bevoegd was (welke bevoegdheid overigens uitdrukkelijk was toegekend in beschikking 83/621 en door het Verenigd Koninkrijk niet betwist) zie ik niet in, waarom de Commissie de betrokken tijdseenheid niet nog nader zou kunnen bepalen (in casu een volledige werkweek, dat wil zeggen veertig uur).

24. Voorts wil ik erop wijzen, dat niet de methode van berekening van het gemiddelde brutosalaris van de industriearbeiders wordt betwist — op welke grondslag door toepassing van een vast percentage de hoogte van de toe te kennen bijstand wordt bepaald — maar het verband dat de Commissie heeft gelegd tussen die methode en de vaststelling „in concreto" van de financiële bijdrage, ten betoge dat het Verenigd Koninkrijk moest weten dat het aantal werkuren een beslissend element was. De gevolgde methode is immers redelijk, verzoeker was er vanaf september 1983 mee bekend en zij wordt door deze niet betwist. Maar kan dat verband inderdaad worden gelegd ?

25. In repliek wordt slechts gesteld, dat aangezien voorheen geen verminderingen voor deeltijdbanen werden toegepast, dat verband ten onrechte wordt gelegd. De Commissie beklemtoont daarentegen, dat bij toepassing van een percentage noodzakelijkerwijs een verband wordt gelegd tussen de salarissen (gebaseerd op de werkuren overeenkomend met een volledige werkweek) en het bedrag van de bijstand van het Fonds.

26. Wanneer ik het ontbreken van enig voorbeeld van verminderingen hier buiten beschouwing laat, komt het mij voor dat het standpunt van de Commissie op zich steun vindt in de logica: indien voor de berekening van de 15% van het gemiddelde brutosalaris van de betrokken industriearbeiders is uitgegaan van een werkeenheid van veertig uur per week, is het niet vreemd dat het bedrag dat in concreto per persoon per week wordt uitbetaald, afhangt van het gemiddelde uurloon en van het aantal werkuren per week.

27. Er moet rekening mee worden gehouden, dat de methode van berekening van de gemiddelde weeklonen, die de Commissie heeft toegepast in het kader van artikel 2 van verordening nr. 2950/83, berust op de vaststelling van de gemiddelde *uurlonen* vermenigvuldigd met de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur. Met andere woorden, de allerbelangrijkste tijdseenheid is het (werk)*uur*, daar de waarde van de tijdseenheid (werk)*week* wordt berekend aan de hand van het gemiddelde aantal *werkuren* in de verschillende landen.

28. Anders dan het Verenigd Koninkrijk lijkt te menen, heeft de Commissie het begrip week derhalve nooit opgevat als een *bruto-tijdseenheid* (dat wil zeggen het tijdverloop tussen maandag 0 uur en zondag 24 uur), maar als een rekeneenheid die

rechtstreeks afhangt van het aantal werkuren.

29. De vermindering van de financieringen naar evenredigheid van de wekelijkse arbeidsduur is overigens redelijk, daar een werkervaring of opleiding niet dezelfde behandeling verdient al naar gelang zij is verkregen in een veertigurige of in een tienurige werkweek. Bovendien is het alleszins redelijk, dat voor programma's voor deeltijdbanen de bijstand wordt verminderd op basis van dezelfde berekeningsmethode die wordt gebruikt voor de bepaling van de steunbedragen in geval van volledige banen, dat wil zeggen op basis van het werkelijke aantal gewerkte uren.

30. Op grond van het bovenstaande kan derhalve worden geconcludeerd dat de Commissie, door de tijdseenheid „werkweek" te definiëren als een volledige werkweek, niet onrechtmatig heeft gehandeld; die uitlegging is verenigbaar met de verordening en strookt bovendien met de vereisten van een goed beheer van de communautaire financiën.

31. Door te stellen dat de Commissie niet gerechtigd is, evenredige verminderingen toe te passen voor projecten betreffende deeltijdbanen, of (gelijk het Verenigd Koninkrijk op een gegeven moment beweert), dat noodzakelijkerwijs de regel geldt volgens welke de bijstand van het ESF eenvoudig overeenstemt met de financiële bijdrage van de nationale overheden, zou men de Commissie verbieden gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid waarover zij beschikt voor het beheer van de ESF, zoals die voortvloeit uit artikel 124 EEG-Verdrag en de haar bij verordening nr. 2950/83 (inzonderheid de artikelen 1, lid 2, 4, leden 2 en 3, 6, lid 1, 7, 8 en 9) opgedragen taken en ook door het Hof in een arrest van 1982[5] reeds impliciet werd erkend.

b) *Ongegrondheid van de maatregel*

32. Verzoekers — nauwelijks uitgewerkte — argument, dat de beschikking van de Commissie ongegrond is daar werknemers met een deeltijdbaan gedurende de rest van de beschikbare tijd een beroepsopleiding kunnen genieten, gaat mijns inziens niet op.

33. Gelijk de Commissie immers terecht opmerkt, vindt haar beschikking haar rechtvaardiging in een doeltreffend beheer en gebruik van het ESF.

34. De Commissie beroept zich voorts op artikel 2, lid 2, van beschikking 83/673/EEG van 22 december 1983 betreffende het beheer van het Europees Sociaal Fonds.[6]

35. Volgens die bepaling, die circa drie maanden vóór de uiterste datum voor indiening van de steunaanvragen voor 1984 werd vastgesteld, „kan een aanvraag slechts betrekking hebben op één enkel punt van de Richtsnoeren voor het beheer van het Fonds, waarin de prioriteit van de acties wordt bepaald".

36. Daar het onderhavige argument refereert aan de mogelijkheid van cumulatie van bijstand voor beroepservaring en voor beroepsopleiding, is het mijns inziens irrelevant. In casu gaat het immers slechts om de

5 — Zie arrest van 26 mei 1982, zaak 44/81, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1982, blz. 1855, 1877, r. o. 15.

6 — PB 1983, L 377, blz. 1.

bijstand voor één van deze doeleinden (beroepservaring).

37. Is de handelwijze van de Commissie dan misschien op andere gronden onwettig ?

c) *De maatregel wijkt af van de bestaande praktijk en van de oude regeling*

38. Zoals gezegd, mocht de Commissie in abstracto overgaan tot vaststelling van de betwiste regeling. Het Verenigd Koninkrijk betoogt evenwel, dat zulks dan niettemin niet met terugwerkende kracht kon plaatsvinden, daar de toegepaste verminderingen noch op grond van de praktijk, noch op grond van de oude bepalingen voorzienbaar waren.

39. In de eerste plaats die *praktijk.*

40. Dienaangaande kan de op zijn minst overhaaste manier waarop de Commissie haar zaak heeft bepleit, niet over het hoofd worden gezien.

41. In haar verweerschrift en in dupliek had zij aanvankelijk beklemtoond, dat zij in haar vroegere praktijk het steunbedrag steeds had doen afhangen van het aantal daadwerkelijk gewerkte uren, maar zij heeft zich geleidelijk aan op een milder standpunt gesteld.

42. Zij heeft later in dupliek toegegeven, dat de Lid-Staten eerst recentelijk ertoe zijn overgegaan, bij het ESF programma's betreffende deeltijdbanen in te dienen.

43. De Commissie heeft nog gemeend een voorbeeld te kunnen geven van verminderde bijstand voor deeltijdbanen, door te verwijzen naar een door het Verenigd Koninkrijk in 1983 ingediend project. In de bijlage bij zijn repliek heeft het Verenigd Koninkrijk evenwel duidelijk aangetoond, dat dit voorbeeld niet ter zake dienend is: in het betrokken project was geen sprake van verminderingen voor deeltijdbanen, maar van een evenredige verdeling van de kosten voor verschillende vormen van bijstand voor verschillende doelstellingen.

44. In dupliek geeft de Commissie slechts één geval toe waarin de bijstand — zij het ten onrechte — niet werd verminderd; zij schrijft dit toe aan een onjuiste uitlegging van de betrokken bepalingen (destijds nog verordening nr. 3039/78), met de opmerking dat herhalingen zich niet hebben voorgedaan.

45. Op verzoek van het Hof heeft de Commissie de vroegere zaken opnieuw onderzocht. Zij heeft drie gevallen ontdekt waarin geen verminderingen voor deeltijdbanen zijn toegepast.

46. Dit was voor haar reden om vóór de terechtzitting al haar argumenten op dit punt te laten vallen.

47. Hierna zal blijken, welk belang aan deze kwestie moet worden toegekend.

48. Volgens verzoeker brengt de *wettelijke regeling* eveneens duidelijkheid. In de eerste plaats zouden de Richtsnoeren van de Commissie voor het beheer van het ESF gedurende de jaren 1984 tot 1986 generlei aanwijzing bevatten omtrent het aantal werkuren. Vervolgens zou een vergelijking van de beschikkingen 83/621 van 30 november 1983 en 84/429 van 27 juli 1984 aanto-

nen dat, anders dan de Commissie in een nota van 19 december 1984 aan het raadgevend comité had vermeld, werd afgeweken van de vroegere regeling: eerst in beschikking 84/429 (betreffende het begrotingsjaar 1985) werd de tijdeenheid „week" gedefinieerd als overeenkomend met veertig uur en was sprake van evenredige verminderingen voor deeltijdbanen; voorts werden de verminderingen voor deeltijdbanen pas in beschikking C(84) 1941 van 19 december 1984, waarbij die van 23 juli 1984 werd vervangen, voor het eerst uitgevoerd en aangekondigd voor de projecten voor 1984.

49. Wat hiervan te denken ?

50. Het staat kennelijk vast, dat de litigieuze regeling (vaste bedragen voor bijstand in geval van een volledige werkweek en evenredige verminderingen in geval van deeltijdbanen) voor het eerst uitdrukkelijk werd geformuleerd in de nota bij beschikking C(84) 1016 van 23 juli 1984. Ik wijs erop, dat dit de beschikking was waarbij de Commissie zich voor het eerst, met tien dagen vertraging, uitsprak over alle steunaanvragen voor het begrotingsjaar 1984 (zie artikel 4, lid 2, artikel 10, lid 4, van verordening nr. 2950/85) en waarbij toepassing werd gegeven aan beschikking 83/621 van 30 november 1983 (waarbij het aan het Verenigd Koninkrijk toe te kennen bedrag was vastgesteld op 19,50 UKL per persoon per week). Er was dienaangaande niets bepaald in beschikking 83/621, maar wel in de dienovereenkomstige beschikking voor 1985 (beschikking 84/429 van 27 juli 1984); deze laatste bevatte een herhaling van de voornaamste bepalingen van de nota bij de beschikking van 23 juli, door in artikel 2 te bepalen: „In geval van deeltijdse arbeid worden de bedragen van de gewerkte uren pro rata op basis van veertig uren per week berekend."

51. Kan echter niet toch worden gesteld, dat de regel inzake de evenredige vermindering voor deeltijdbanen reeds impliciet besloten lag in de vroegere regeling en dat van terugwerkende kracht derhalve geen sprake was ?

52. Dit is het standpunt van de Commissie, die tegen het betoog van het Verenigd Koninkrijk de volgende argumenten aanvoert:

1) In de nota aan het raadgevend comité van 19 december 1984 was van enige nieuwe beschikking geen sprake; het was enkel de bedoeling, de strekking van de bestreden beschikking te verduidelijken, daar de uitlegging van beschikking 83/621 duidelijk was op grond van een regel die voor de hand leek te liggen en die bovendien werd gebruikt voor de berekening van de vaste bedragen.

2) Aangaande het feit dat de bestreden regeling eerst in beschikking 84/429 uitdrukkelijk was neergelegd, heeft de Commissie aanvankelijk een onjuist argument aangevoerd: na te hebben betoogd dat de houding van het Verenigd Koninkrijk aanleiding had gegeven tot uitdrukkelijke vermelding van die regel, heeft zij toegegeven — nadat het Verenigd Koninkrijk had bevestigd dat het er niet van op de hoogte was vóór beschikking C(84) 1076, waarvan zij eerst kennis kreeg na de vaststelling van beschikking 84/429 — dat niet dit de reden was, maar de manier waarop het Verenigd Koninkrijk zijn aanvragen voor 1984 had ingediend; het had voor deeltijdse arbeid een bedrag aangevraagd overeenkomend met dat voor voltijdse

arbeid, waardoor iedere twijfel voor het jaar 1985 moest worden weggenomen.

3) Ten slotte heeft de Commissie erop gewezen, dat in de formulieren bedoeld in beschikking 84/673 reeds uitdrukkelijk was bepaald, dat het aantal gewerkte uren moest worden vermeld; dat zij in juli 1984 (beschikking C(84) 1076 van 23 juli 1984) duidelijk had aangekondigd dat zij voor deeltijdbanen verminderingen zou toepassen; dat de berekeningsmethode, die de Lid-Staten reeds in september 1983 was meegedeeld, logisch voortvloeide uit de bewoordingen van verordening nr. 2950/83, die in dat opzicht bovendien niets anders was dan een herhaling van de reeds in verordening nr. 3039/78 gekozen oplossing.

53. Op grond van de beschikbare gegevens — met name de laatste drie door de Commissie aangevoerde omstandigheden, te zamen met de in de voorgaande paragraaf genoemde — neig ik tot de opvatting, dat de toegepaste regeling niet helemaal „nieuw" was, dat zij reeds impliciet besloten lag in de bestaande bepalingen en dat verzoeker, toen de bestreden beschikking werd vastgesteld, er reeds mee bekend was en voor de toepassing ervan was gewaarschuwd.

54. Deze erkenning heeft echter tweeërlei betekenis.

55. In de eerste plaats, dat de geldende voorschriften geen impliciete of uitdrukkelijke regel bevatten op grond waarvan volledige vergoeding moest plaatsvinden.

56. In de tweede plaats evenwel ook, dat de regel van de evenredige vermindering niet duidelijk, uitdrukkelijk en ondubbelzinnig was, maar langs interpretatieve weg uit de betrokken regeling moest worden afgeleid.

57. Ten slotte was de wettelijke situatie vatbaar voor verschillende uitleggingen en was zij in laatste instantie afhankelijk van het standpunt dat de Commissie zou innemen in de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid waarover deze ten aanzien van het beheer van het ESF beschikt.

58. Het bewijs hiervoor is gelegen in de omstandigheid, dat de Commissie voor projecten inzake deeltijdbanen aanvankelijk de voorkeur gaf aan een andere benadering dan die waarvoor zij in 1984 heeft gekozen; dit verklaart waarom er geen voorbeelden konden worden aangehaald van evenredige verminderingen van de bijstand.

59. Gelet op het bovenstaande moet ten zeerste worden betwijfeld, of die oplossing redelijk en logisch was, zowel op zich als in de wettelijke context.

60. Toch was dit de oplossing die (zij het in een beperkt aantal gevallen) werd toegepast totdat de noodzaak van verminderingen nog duidelijker werd als gevolg van het gebrek aan beschikbare middelen en het grote aantal steunaanvragen.

61. De Commissie kondigde de verminderingen aan op 23 juli 1984, dat wil zeggen voordat zij uiteindelijk in de beschikking van 19 december werden opgenomen.

62. Zij deed zulks evenwel nadat het Verenigd Koninkrijk (en de andere Lid-Staten) hun projecten hadden voorbereid en hun steunaanvragen voor 1984 hadden ingediend.

63. Is een en ander niet in strijd met het gewettigd vertrouwen van het Verenigd Ko-

ninkrijk in de door de Commissie te geven beschikking, met als gevolg dat de getroffen maatregel vatbaar is voor nietigverklaring ?

64. Dit is de vraag die thans aan de orde komt.

2. *Schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vertrouwensbeginsel*

65. Volgens het Verenigd Koninkrijk werd de regeling inzake deeltijdbanen op een zodanige manier vastgesteld en voor de eerste keer toegepast, dat de Lid-Staten niet konden voorzien voor hoeveel steun van het ESF zij in aanmerking zouden komen, waardoor zij tot januari 1985 in een onzekere positie verkeerden. Deze inbreuk op het rechtszekerheidsbeginsel is volgens het Verenigd Koninkrijk met name zeer ernstig, wanneer zij tot gevolg kan hebben dat een Lid-Staat financiële steun wordt onthouden waarop deze zelf meent recht te hebben.

66. Het Verenigd Koninkrijk betoogt voorts, dat steunaanvragers recht hebben op bijstand van het ESF voor projecten die voor financiering in aanmerking komen en die als prioritair zijn bestempeld. De Commissie zou niet gerechtigd zijn, verzoeken die aan de gestelde criteria voldoen, terzijde te leggen. Wanneer de beschikbare middelen ontoereikend zijn, moet de Commissie eerst bepalen, welke verzoeken voorrang hebben, en vervolgens lineair de noodzakelijke verminderingen toepassen. Alleen op die manier kan recht worden gedaan aan het gewettigd vertrouwen van de Lid-Staten en van andere verzoekers om bijstand van de communautaire fondsen aangaande de steunverlening voor projecten die daarvoor in aanmerking komen en als prioritair gelden, en kunnen deze dienovereenkomstig hun eigen financiële verplichtingen aangaan.

67. Ik wil er in het bijzonder op wijzen, dat toen de betrokken aanvragen werden voorbereid en ingediend, de Commissie de regel inzake verminderingen voor deeltijdbanen nooit had uitgevaardigd of ook maar aangekondigd (dat gebeurde eerst in de beschikkingen van 23 juli 1984). Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat, aangezien er zich geen eerdere gevallen van verminderingen hadden voorgedaan, redelijkerwijs mocht worden verwacht dat de Commissie daar niet toe zou overgaan.

68. Volgens het Verenigd Koninkrijk was die verwachting bijzonder belangrijk voor de strategie van elke Lid-Staat bij de voorbereiding van de aanvragen, aangezien zij de verminderingen die zij anders hadden kunnen voorzien, niet konden compenseren met andere steunaanvragen.

69. Ik moet zeggen, dat van alle argumenten van het Verenigd Koninkrijk deze laatste overwegingen mij het meest overtuigen.

70. Ondanks de tegenstrijdige houding van de Commissie en haar als gevolg daarvan zwakke positie, zijn er een aantal omstandigheden die wellicht afbreuk doen aan de argumenten die het Verenigd Koninkrijk aanvoert ten betoge, dat zijn gewettigd vertrouwen is geschonden.

71. a) In de eerste plaats kan er, gelijk de Commissie betoogt, geen zekerheid omtrent de bijstand van het Fonds bestaan voordat in de definitieve beschikking een bepaald bedrag wordt goedgekeurd. Die goedkeuring heeft niets uitstaande met enig nationaal quotastelsel, maar hangt af van een aantal factoren die de verzoekende Lid-Staat niet kan voorzien: het totale aantal aanvragen van alle Lid-Staten, het aantal ontoelaatbare of niet voor bijstand in aanmerking komende aanvragen, het aantal prioritaire aanvragen ingevolge de Richt-

snoeren en de gevolgen van de toepassing van lineaire en gewogen verminderingen, als voorzien in punt 6 van de Richtsnoeren voor de jaren 1984 tot 1986, die steeds van toepassing zijn wanneer de beschikbare middelen ontoereikend zijn voor volledige financiering van alle in aanmerking komende aanvragen.

72. Dit betekent dat, ongeacht of het redelijk is om bepaalde uitgaven te financieren (met name projecten inzake deeltijdbanen als ging het om voltijdbanen), de indiening van een steunaanvraag en het feit dat deze voor steunverlening in aanmerking komt, niet het vertrouwen kan wettigen dat een bepaald bedrag zal worden toegekend (ook al kan er op *enige steun* van het Fonds worden gerekend).

73. b) Dit blijkt duidelijk uit de werkwijze van het ESF, zoals de Commissie die in haar verweerschrift uiteen heeft gezet. Zodra een steunaanvraag is ingediend en de Commissie van oordeel is dat zij toelaatbaar is en voor steun in aanmerking komt (dat wil zeggen dat de formele en inhoudelijke voorwaarden zijn vervuld), beslist deze dat steun zal worden toegekend. Een voorschot van 50% (in uitzonderlijke gevallen 30%) wordt onmiddellijk uitbetaald in geval van bestaande projecten, zo niet bij het begin van de acties. Het saldo wordt betaald na ontvangst van het definitieve verzoek om betaling, dat vergezeld gaat van een gedetailleerd verslag van de inhoud, de resultaten en de financiële aspecten van de betrokken actie (artikel 3 van beschikking 83/516 en artikel 5 van verordening nr. 2950/83).

74. c) Anderzijds kan niet worden ontkend, dat de regel van de evenredige verminderingen de interventies van het ESF doeltreffender maakt, daar bedragen die ingevolge het verschil tussen het aantal daadwerkelijk gewerkte uren en het aantal uren van een volledige werkweek niet worden gebruikt, voor andere acties kunnen worden bestemd. Gelijk de Commissie opmerkt, kan het daarbij zeer wel gaan om acties in het land dat de projecten voor deeltijdbanen heeft ingediend (in casu het Verenigd Koninkrijk), zonder enige benadeling voor dit land. Daar de gevraagde bedragen de beschikbare middelen in de regel overtreffen, zullen de betrokken bedragen waarschijnlijk die andere bestemming bereiken.

75. d) Voor zover het Verenigd Koninkrijk zich beroept op de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen, moet er nog op worden gewezen dat de formulieren voor de indiening van steunaanvragen, daaronder begrepen de formulieren waarin beschikking 83/673 voor het begrotingsjaar voorzag, de vermelding voorschreven van het aantal werkuren per week van alle deelnemers aan een actie. Het Verenigd Koninkrijk kan mij dan ook niet overtuigen waar het stelt, dat die vermelding niets uitstaande had met het bedrag van de bijstand van het ESF en enkel diende ter vergemakkelijking van het onderzoek, of een project voor steun in aanmerking kwam.

76. Ofschoon dit wellicht niet aansluit bij de praktijk, geloof ik dat men met een middelmatige oplettendheid niettemin had kunnen voorzien dat de Commissie in de toekomst wellicht anders zou gaan handelen, vooral in een periode waarin de communautaire fondsen er financieel niet al te best voor stonden.

77. e) Ik heb reeds stilgestaan bij de redelijkheid en de logica — op zich gezien en in haar context — van de verminderingsregel. Dit belet echter niet, dat de toepassing ervan in abstracto voorzienbaar was.

78. Op verzoek van het Hof heeft het Verenigd Koninkrijk gegevens verstrekt over zijn praktijk op het gebied van de nationale en plaatselijke steun voor deeltijdbanen.

79. Ondanks de subtiele argumenten die ertoe strekken, het verband tussen oorzaak en gevolg om te keren, tonen die gegevens duidelijk aan dat het Verenigd Koninkrijk op het gebied van de nationale steun een verband legt tussen bijstand, salarissen en werktijden.

80. De logica is dezelfde en in dit verband is het verbazingwekkend, dat alleen voor door de Gemeenschap gefinancierde programma's tegengestelde verwachtingen bestonden.

81. f) Ten slotte moet rekening worden gehouden met de volgende omstandigheden: twee andere Lid-Staten hebben de door de Commissie toegepaste verminderingen in hetzelfde jaar onder gelijke omstandigheden aanvaard; toen de definitieve beschikking inzake projecten voor deeltijdbanen werd gegeven, was de regeling van de evenredige verminderingen reeds uitdrukkelijk aangekondigd (beschikking C(84) 1076 van 23 juli 1984), zonder formeel te zijn bestreden. Aangezien het Verenigd Koninkrijk zijn betoog doet steunen op het arrest van het Hof in zaak 44/81 (Duitsland/Commissie), heeft de Commissie mijns inziens naar genoegen aangetoond dat die uitspraak voor de oplossing van het onderhavige geschil irrelevant is.

82. Op grond van bovenstaande overwegingen ben ik van oordeel dat de bestreden beschikking, ondanks het ontbreken van enige uitdrukkelijke wettelijke bepaling en ondanks de vroegere praktijk van de Commissie in drie gevallen die niet tot evenredige verminderingen leidden, geen inbreuk maakt op de rechtszekerheid en verzoekers gewettigd vertrouwen in dier voege, dat zij nietig zou moeten worden verklaard.

83. Bovendien is mijns inziens niet aangetoond, dat verzoeker daardoor ten onrechte is benadeeld.

84. Dit standpunt vindt steun in de nogal beperkte omstandigheden waaronder volgens het Hof sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel, ook wanneer het gaat om wettelijke maatregelen met terugwerkende kracht.[7]

85. Ik ben evenwel een andere mening toegedaan met betrekking tot verzoekers andere argumenten.

86. Die zal ik nu onderzoeken.

3. *Niet-raadpleging van het raadgevend comité*

87. Volgens het Verenigd Koninkrijk heeft de Commissie het raadgevend comité (van artikel 124 EEG-Verdrag) niet geraadpleegd en daarmee gehandeld in strijd met artikel 1, lid 1, van besluit 83/517 van de Raad van 17 oktober 1983 inzake het Statuut van het Comité van het Europees Sociaal Fonds.[8]

88. De Commissie zou het comité hebben geraadpleegd over de steunaanvragen voor 1984, maar nooit over de regeling voor

7 — Vermeldenswaard zijn met name de arresten van 25 januari 1979 (zaken 98/78, Racke, Jurispr. 1979, blz. 69, 86 en 87; en 99/78, Decker, Jurispr. 1979, blz. 101, 111 en 112). Zie ook de arresten van 30 september 1982 (zaken 110/81, Roquette Frères, Jurispr. 1982, blz. 3159, 3178 tot 3182; en 114/81, Tunnel Refineries, Jurispr. 1982, blz. 3189, 3206 tot 3209).

8 — PB 1982, L 289, blz. 42.

deeltijdbanen, noch voor 1984 noch voor 1985.

89. De Commissie geeft toe, dat zij het raadgevend comité niet uitdrukkelijk om advies heeft gevraagd over die regel, maar betoogt dat zulks niet noodzakelijk was omdat het comité reeds volledig bekend was met de manier van berekening van de vaste bedragen op basis van een bepaald aantal werkuren per week.

90. De Commissie bestrijdt evenwel niet, dat die raadpleging verplicht is, noch dat het hier een fundamenteel vormvoorschrift betreft.

91. Artikel 1 van besluit 83/517 geeft een ondubbelzinnige omschrijving van de bevoegdheden van het comité („het Comité brengt advies uit over..."), zonder enigerlei beperkende voorwaarde te verbinden aan de onderdelen waarvoor zijn advies formeel vereist is.

92. Daarbij gaat het niet enkel om „de aanvragen om bijstand van het Fonds" (artikel 1, lid 1, sub e), maar ook om „de besluiten tot uitvoering van de bepalingen houdende regeling van de taken en de werkwijze van het Fonds" (lid 1, sub b) en „de richtsnoeren voor het beheer van het Fonds" (lid 1, sub c).

93. Weliswaar heeft de Commissie de verschillende steunaanvragen op 22 juli 1984 aan het comité voorgelegd, maar — en dit heeft het Verenigd Koninkrijk in antwoord op een vraag van het Hof onweersproken verklaard — de toen ingediende voorstellen hadden betrekking op het *volle bedrag*.

94. Er werd geen melding gemaakt van latere verminderingen in geval van deeltijdbanen. Daarvan was eerst sprake in de beschikking van 23 juli.

95. In haar aanvankelijke verweerschrift heeft de Commissie zelfs — zij het in bedekte termen — toegegeven, dat de diensten van de Commissie vóór de beschikking van juli 1984 bij het comité van het ESF wellicht tijdelijk de indruk hebben gewekt van het tegenovergestelde (dat wil zeggen geen verminderingen).

96. Met andere woorden: zelfs indien het comité, gelijk de Commissie betoogt, bekend was met de wijze van berekening van de forfaitaire bedragen, bevatte de manier waarop de aanvragen aan het comité werden voorgelegd, generlei aanwijzing omtrent de wijze waarop zij zouden kunnen worden behandeld of omtrent de noodzaak, daarover zijn advies uit te brengen.

97. Bovendien waren er uit de vroegere praktijk geen gevallen bekend van verminderingen voor deeltijdbanen en zou er dus een nieuwe praktijk worden ingevoerd.

98. Ongeacht of de Commissie tot die nieuwe praktijk besloot vóór of na de raadpleging van 22 juni, komt het mij voor dat de zaak uitdrukkelijk en in duidelijke termen aan het comité had moeten worden voorgelegd.

99. Bovendien bestaat het comité behalve uit een lid van de Commissie, dat voorzit, uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten en van werkgevers- en werknemersorganisaties. Die kunnen derhalve allemaal kennis nemen van de bedoelingen van de Commissie en hun opmerkingen daaromtrent kenbaar maken. Vandaar de fundamentele rol van het comité.

100. Het is inderdaad zo, dat het advies van het comité niet bindend is voor de Commissie. Indien de Commissie er evenwel van afwijkt, moet zij het comité binnen veertig dagen de redenen daarvan meedelen (artikel 14 van besluit 83/517).

101. Bijgevolg heeft het in casu geen zin om deze omstandigheid in te roepen (zoals de Commissie doet), wanneer het comité niet naar behoren werd geraadpleegd. En aangezien die raadpleging nooit heeft plaatsgevonden, had de Commissie niet eens de mogelijkheid om van het theoretische advies van het comité af te wijken.

102. Het comité werd van de toepassing van de verminderingen eerst in kennis gesteld door de nota van 19 december 1984, die bij de bestreden beschikking was gevoegd. Vreemd genoeg wekt de formulering van die nota de indruk, dat de Commissie zich had gebaseerd op het advies van het comité, hetgeen zoals gezegd niet is gebeurd.

103. Bijgevolg ben ik van oordeel, dat de niet-raadpleging van het raadgevend comité in strijd is met de fundamentele vormvoorschriften en een ernstig gebrek vormt dat tot nietigheid van de beschikking moet leiden.

104. Een beroep op de arresten Roquette Frères [9] en Maizena [10] is in dat verband niet helemaal terecht, daar het Hof zich in beide zaken uitsprak over de niet-raadpleging door de Raad van het Parlement bij zijn wetgevend optreden.

4. Vormgebreken, onjuiste toepassing van de wet en onvoldoende motivering

105. De argumenten van het Verenigd Koninkrijk in dit verband kunnen mij eerlijk gezegd maar half overtuigen. In al zijn argumenten beperkt het zich tot de vermelding van schending, zonder nader aan te geven op welke wijze die schending heeft plaatsgevonden.

106. In de eerste plaats beroept het Verenigd Koninkrijk zich op formele onregelmatigheid van een aantal maatregelen van de Commissie, waaronder de litigieuze beschikking. In antwoord op verweerster argumenten heeft het Verenigd Koninkrijk niet aangegeven waarin de schending bestond (terwijl bovendien enkel de schending voortvloeiend uit de manier waarop de bestreden beschikking werd vastgesteld, in casu relevant zou zijn). Bijgevolg moet dit verwijt ongegrond worden verklaard.

107. In de tweede plaats blijkt uit niets — anders dan het Verenigd Koninkrijk staande houdt zonder daarvoor gegronde redenen aan te voeren — dat de verminderingen niet in overeenstemming zijn met de door de Commissie vastgestelde berekeningsmethode.

108. In de derde plaats geeft de bestreden beschikking duidelijk de reden voor de toegepaste verminderingen en de daarbij gevolgde methode aan.

9 — Arrest van 29 oktober 1980, zaak 138/79, Jurispr. 1980, blz. 3333, 3360 en 3361.

10 — Arrest van 29 oktober 1980, zaak 139/79, Jurispr. 1980, blz. 3393, 3424 en 3425.

IV — Conclusie

109. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, het beroep gegrond te verklaren en beschikking C(84) 1941 van de Commissie nietig te verklaren wegens schending van fundamentele vormvoorschriften, op grond dat het raadgevend comité van het Europees Sociaal Fonds niet werd geraadpleegd.

110. Overeenkomstig artikel 65, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de Commissie in de kosten worden veroordeeld.