# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
# MARCO DARMON
## της 3ης Φεβρουαρίου 1987 *

*Κύριε πρόεδρε,*
*Κύριοι δικαστές,*

1. Έχει επανειλημμένα συμβεί στο Δικαστήριο να απαντήσει σε προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 73, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1971 [1] (εφεξής: το άρθρο 73) και του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο α), του κανονισμού 574/72 του Συμβουλίου της 21ης Μαρτίου 1972 [2] (εφεξής: το άρθρο 10) περί του τρόπου εφαρμογής του προαναφερθέντος κανονισμού. Εντούτοις, περίπτωση τόσο ιδιάζουσα όπως αυτή της υπό κρίση υποθέσεως, η οποία προκύπτει, όπως παρατήρησε η Επιτροπή, από μια «σύμπτωση», ουδέποτε έχει μέχρι τώρα αχθεί ενώπιόν του.

Η Beverly Leila Burchell, προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, διαζευγμένη και χωρίς απασχόληση, ζει στο Ηνωμένο Βασίλειο μαζί με τα δυο της τέκνα, ενώ ο πρώην σύζυγός της εξακολουθεί να διαμένει στις Κάτω Χώρες όπου εργάζεται ως μισθωτός. Η προσφεύγουσα πληρούσε το 1980, χρόνο υποβολής της αίτησής της προς την αρμόδια βρετανική αρχή επί ζητημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως, όλες τις προβλεπόμενες από τη βρετανική νομοθεσία κατά νόμο προϋποθέσεις για τη χορήγηση παροχών για συντηρούμενα τέκνα.

Ταυτόχρονα, ο πρώην σύζυγός της λάμβανε για τα ίδια δύο τέκνα οικογενειακά επιδόματα στις Κάτω Χώρες, διότι η νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους — περίπτωση μοναδική, όπως ανέφερε η Επιτροπή, στο πλαίσιο της Κοινότητας — επιτρέπει τη χορήγηση οικογενειακών παροχών έστω και αν τα μέλη της οικογένειας δεν διαμένουν στο ολλανδικό έδαφος.

Έτσι, για τα ίδια τέκνα και για τις ίδιες περιόδους, γεννήθηκαν δύο διαφορετικά δικαιώματα, αποκλειστικά λόγω της εφαρμογής δύο εθνικών νομθεσιών οι οποίες δεν περιλάμβαναν κατά τον κρίσιμο χρόνο, ούτε η μια ούτε η άλλη, διάταξη περί απαγορεύσεως της σώρευσης, δεδομένου ότι ο ολλανδός νομοθέτης δεν θέσπισε παρόμοια διάταξη για τον μετά την 1η Αυγούστου 1985 χρόνο.

2. Η επίλυση του προβλήματος αυτού εξαρτάται από την απάντηση που πρέπει να δοθεί στο ερώτημα αν, έχοντας ιδίως υπόψη την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Beeck κατά Bundesanstalt für Arbeit [3], στην οποία παραπέμπει κατ' ουσίαν ο καθού στην κύρια δίκη, προκειμένου να αρνηθεί στην Burchell τη χορήγηση των κοινωνικών παροχών που ζήτησε δυνάμει της βρετανικής νομοθεσίας, εφαρμόζεται σε παρόμοια περίπτωση το άρθρο 73.

Πράγματι, μόνο η πραγματική εφαρμογή του άρθρου 73 επιτρέπει να ισχύσουν οι διατάξεις του άρθρου 10 [4]. Όμως, υποτίθεται ότι η πρώτη από τις διατάξεις αυτές δεν διέπει την κατάσταση της Burchell εφόσον η τελευταία δεν ασκεί μισθωτή δραστηριότητα και τα τέκνα της διαμένουν, όπως και αυτή, στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Τι συμβαίνει όσον αφορά τον πρώην σύζυγο της; Από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Kromhout κατά Raad van Arbeid Leiden [5] προκύπτει ότι αν ο πρώην σύζυγος

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 138.

3 — Υπόθεση 104/80, απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1981, Συλλογή σ. 503.

4 — Υπόθεση 149/82, Robards κατά Insurance Officer, απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 1983, Συλλογή σ. 171, σκέψη 12.

5 — Υπόθεση 104/84, απόφαση της 4ης Ιουλίου 1985, Συλλογή σ. 2205, ιδίως σ. 2213.

είχε λάβει κοινωνικές παροχές στις Κάτω Χώρες δυνάμει του άρθρου 73, θα μπορούσε να αντιταχθεί κατά της προσφεύγουσας στην κύρια δίκη ο κανόνας περί απαγορεύσεως της σώρευσης του άρθρου 10 εφόσον, σε τέτοια περίπτωση, « το τέκνο υπέρ του οποίου οφείλονται οικογενειακές παροχές ή επιδόματα ανήκει, ως μέλος της οικογένειας ενός από τους δικαιούχους, στην κατηγορία των προσώπων στα οποία εφαρμόζεται η κοινοτική ρύθμιση ... χωρίς να έχει σημασία αν ο άλλος δικαιούχος, στον οποίο επίσης οφείλονται οικογενειακές παροχές ή επιδόματα υπέρ του ίδιου τέκνου, ανήκει και αυτός στην κατηγορία αυτή » ( διατακτικό, σημείο 1 ).

Το ζήτημα της δυνατότητας εφαρμογής, ως προς τον πατέρα, του άρθρου 73 δεν μπορεί να επιλυθεί ανεξάρτητα από τους κανόνες εφαρμογής του άρθρου 51 της Συνθήκης ΕΟΚ, πράγμα που αποτελεί το αντικείμενο του τρίτου ερωτήματος.

Με την απόφασή του στην υπόθεση Pinna κατά Caisse d' allocations familiales de la Savoie [6] το Δικαστήριο, σύμφωνα με την προγενέστερη νομολογία του σχετικά με τη χορήγηση κοινωνικών παροχών στους εργαζόμενους που διακινούνται εντός της Κοινότητας και στα μέλη των οικογενειών τους, έκρινε ότι:

« Το άρθρο 51 της Συνθήκης προβλέπει το συντονισμό και όχι την εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών. Επομένως, το άρθρο 51 επιτρέπει να εξακολουθούν να υφίστανται διαφορές μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως των κρατών μελών και, κατά συνέπεια, μεταξύ των δικαιωμάτων των προσώπων που εργάζονται σ' αυτά. Επομένως, οι ουσιαστικές και διαδικαστικές διαφορές μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως κάθε κράτους μέλους και, κατ' επέκταση, μεταξύ των δικαιωμάτων των προσώπων που εργάζονται σ' αυτά δεν θίγονται από το άρθρο 51 της Συνθήκης » ( σκέψη 20 ).

6 — Υπόθεση 41/84, απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986, Συλλογή σ. 1, ιδίως σ. 17.

Νομίζω ότι η επίλυση του τεθέντος με την υπό κρίση υπόθεση προβλήματος πρέπει να γίνει σύμφωνα με την άποψη αυτή: τα δικαιώματα για κοινωνικές παροχές των εργαζομένων προκύπτουν, πρώτον, από την εφαρμογή των εθνικών νομοθεσιών. Σχετικά, το κοινοτικό δίκαιο, τόσο το πρωτογενές όσο και το παράγωγο, στο παρόν στάδιο εξελίξεώς του, μοναδικό ρόλο έχει να διασφαλίζει στους εργαζόμενους τη δυνατότητα ελεύθερης ασκήσεως του δικαιώματός τους κυκλοφορίας εντός της Κοινότητας. Επομένως, το κοινοτικό δίκαιο εφαρμόζεται μόνο στην περίπτωση που οι εθνικές νομοθεσίες έχουν ως συνέπεια είτε να μη διασφαλίζονται στους διακινούμενους εργαζομένους οι ίδιες εγγυήσεις με αυτές που παρέχονται στους υπηκόοους του κράτους μέλους εγκαταστάσεως ή οι υψηλότερες παροχές που εξασφαλίζει μια από τις εφαρμοστέες εθνικές νομοθεσίες [7] είτε, αντιθέτως, να δημιουργείται αδικαιολόγητος πλουτισμός [8].

Δεν μπορεί να υποστηριχθεί βάσιμα, όπως ισχυρίζεται ο Adjudication Officer στις παρατηρήσεις του, ότι το κοινοτικό δίκαιο τροποποιεί τις εθνικές νομοθεσίες περί κοινωνικής ασφαλίσεως. Ερειδόμενο επί της αρχής του συντονισμού, το κοινοτικό δίκαιο έχει απλώς συμπληρωματικό χαρακτήρα, για την περίπτωση που χωρίς αυτό δεν μπορούν να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι από τη Συνθήκη στόχοι.

Κατά συνέπεια, πρέπει πάντοτε να ελέγχεται αν η εφαρμογή των εκδοθέντων δυνάμει του άρθρου 51 κανονισμών είναι *αναγκαία* για την εξασφάλιση της πλήρους πραγματοποιήσεως των στόχων αυτών. Εφόσον ο σκοπός αυτός έχει πλέον επιτευχθεί μέσω της εφαρμογής και μόνο των εθνικών νομοθεσιών, δεν υπάρχει λόγος να παρεμβληθεί το κοινοτικό δίκαιο.

Ούτε άλλωστε μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα του καθού της κύριας δίκης και της

7 — Βλέπε ιδίως υπόθεση 733/79, CCAF κατά Laterza, απόφαση της 12ης Ιουνίου 1980, Rec. σ. 1915.

8 — Η προαναφερθείσα υπόθεση Kromhout, ιδίως σκέψη 13.

κυβερνήσεως των Κάτω Χωρών, σύμφωνα με το οποίο η αρχή της απευθείας εφαρμογής των κανονισμών παρέχει, εν προκειμένω, στους ιδιώτες δικαιώματα μη έχοντα σχέση με αυτά που τους έχουν αναγνωριστεί δυνάμει των εθνικών νομοθεσιών. Ο συλλογισμός αυτός, απόλυτα βάσιμος όταν πρόκειται περί κοινοτικών διατάξεων *εναρμονίσεως*, εξασθενεί σημαντικά στην περίπτωση που πρόκειται για κανόνες *συντονισμού*. Σε παρόμοια περίπτωση, δυνατότητα απευθείας εφαρμογής υφίσταται μόνο όταν, προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι κοινοτικοί στόχοι, υπάρχει ανάγκη συντονισμού.

Δεν νομίζω ότι η ανάλυση αυτή έρχεται σε αντίθεση με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Beeck, όπου έγινε δεκτό ότι

« το άρθρο 73, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 *δημιουργεί* προς όφελος του εργαζομένου, που υπόκειται στη νομοθεσία κράτους μέλους, *δικαίωμα* επί οικογενειακών παροχών, οι οποίες προβλέπονται από τη νομοθεσία του πρώτου κράτους για τα μέλη της οικογένειάς του που διαμένουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, σαν να διέμεναν στο έδαφος του κράτους αυτού » ( σκέψη 6 ) ( η υπογράμμιση είναι δική μου )

και ότι το νομοθετημένο με το άρθρο αυτό σε συνδυασμό με τον κανόνα του άρθρου 13, παράγραφος 2, στοιχείο α ), του ίδιου κανονισμού « καθεστώς »,

« που απορρέει από τους σκοπούς του κανονισμού 1408/71, ο οποίος εγγυάται σε όλους τους εργαζόμενους υπηκόους των κρατών μελών που διακινούνται στην Κοινότητα την ισότητα μεταχειρίσεως απέναντι στις διάφορες εθνικές νομοθεσίες και την απόλαυση των παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως ανεξαρτήτως του τόπου της εργασίας τους ή της διαμονής τους, πρέπει να ερμηνευθεί με ομοιόμορφο τρόπο σε όλα τα κράτη μέλη, ανεξαρτήτως της οργανώσεως των εθνικών τους νομοθεσιών που αναφέρονται στην απόκτηση δικαιώματος επί οικογενειακών παροχών » ( σκέψη 7 ).

Στην υπόθεση Beeck, καίτοι, τόσο δυνάμει της γερμανικής εθνικής νομοθεσίας, όπως ερμηνεύτηκε από το αρμόδιο ανώτατο δικαστήριο, το Bundessozialgericht, όσο και σύμφωνα με το άρθρο 73, ήταν δυνατή η χορήγηση οικογενειακών παροχών, οι σχετικές με την απαγόρευση της σώρευσης εφαρμοστέες διατάξεις ήταν διαφορετικές ανάλογα με το αν εφαρμοζόταν το εθνικό ή το κοινοτικό δίκαιο. Από την απόφαση και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα προκύπτει ότι το πρώτο απέκλειε πλήρως την παροχή γερμανικών οικογενειακών επιδομάτων, εφόσον παρόμοιες οικογενειακές παροχές χορηγούνταν επί του εδάφους εφαρμογής του εθνικού δικαίου. Παρόμοια μεταχείριση δεν εξασφαλίζει την παρεχόμενη από το κοινοτικό δίκαιο, και επαναληφθείσα με την απόφαση, εγγύηση, σύμφωνα με την οποία η εφαρμογή του κοινοτικού κανόνα περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως δεν αναστέλλει την καταβολή οικογενειακών παροχών οφειλόμενων δυνάμει της νομοθεσίας του κράτους όπου παρέχεται η εργασία « παρά μόνο κατά ποσό ίσο με το ποσό που εισπράττεται κατά την ίδια περίοδο και για το ίδιο μέλος της οικογένειας στο κράτος διαμονής, από το σύζυγο που ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα στο έδαφος αυτού του κράτους » ( πράγματι, η Beeck εργαζόταν ως μισθωτή στο κράτος διαμονής ). Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο το Δικαστήριο υιοθέτησε την άποψη του γενικού εισαγγελέα Reischl ο οποίος επέστησε την προσοχή του Δικαστηρίου σχετικά με τον κίνδυνο να αφεθεί στην πρωτοβουλία των νομοθεσιών των κρατών μελών η δυνατότητα « να αντικαθιστούν » τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως. Επομένως, είχε σημασία, πράγμα που δέχτηκε το Δικαστήριο, να κριθεί το άρθρο 73 εφαρμοστέο σε μια τέτοια περίπτωση προκειμένου, όσον αφορά την εφαρμογή των κανόνων περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως, να εξασφαλίζεται κάθε εγγύηση για τους εργαζομένους. Με άλλα λόγια, όταν η εφαρμογή

του εθνικού μόνο δικαίου δεν επιτρέπει να υπάρχει βεβαιότητα ότι θεωρούνται κεκτημένες οι κοινοτικές διασφαλίσεις σχετικά με τον υπολογισμό παροχής που πρέπει να καταβληθεί σε περίπτωση που υφίσταται δικαίωμα συντρέχον με άλλο δικαίωμα η σχετική με το οποίο παροχή είναι μεγαλύτερη, επιβάλλεται να γίνεται παραπομπή στον κοινοτικό κανόνα.

Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, παρατηρώ ότι, όσον αφορά τη λαμβανόμενη υπόψη περίοδο, η ολλανδική νομοθεσία:

— εξασφάλιζε την καταβολή οικογενειακών παροχών για τα διαμένοντα σε άλλο κράτος μέλος τέκνα·

— δεν περιείχε σχετικά καμιά διάταξη που να απαγορεύει τη σώρευση.

Συνεπώς, η νομοθεσία αυτή απέκλειε την προσφυγή στο άρθρο 73, και, επομένως, τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 10.

Επομένως, δεν υφίσταται καμιά διάταξη κοινοτικού δικαίου που να εμποδίζει τη σώρευση των βρετανικών και ολλανδικών κανόνων ουσιαστικού δικαίου. Βεβαίως, όσον αφορά την εν λόγω περίοδο, από τις οικείες διατάξεις προκύπτει μια κατ' εξαίρεση κατάσταση προς όφελος των τέκνων της προσφεύγουσας στην κύρια δίκη σε σχέση με τα τέκνα των διακινουμένων εργαζομένων ως προς τα οποία δεν υπήρξε τέτοια « σύμπτωση ». Εντούτοις, η κατάσταση αυτή, εφόσον δεν προκύπτει από την εφαρμογή κοινοτικού κανόνα, η δε διαιώνισή της εξαρτάται μόνο από τους εθνικούς νομοθέτες, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ένας άνευ νομίμου αιτίας πλουτισμός κατά την έννοια της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπόθεση Kromhout.

3. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στον Social Security Commissioner ότι:

Ο περιεχόμενος στο άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο α), του κανονισμού 574/72 κανόνας περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως εφαρμόζεται μόνο επί των παροχών που χορηγούνται δυνάμει των άρθρων 73 ή 74 του κανονισμού 1408/71.

Δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 73 του κανονισμού αυτού, και επομένως στον προαναφερθέντα κανόνα, οικογενειακές παροχές που χορηγούνται αποκλειστικά δυνάμει εθνικής νομοθεσίας, εφόσον δεν υφίσταται καμιά απαγορευτική της σώρευσης διάταξη του εθνικού δικαίου με την οποία να αμφισβητείται η αρχή ή το εξασφαλιζόμενο από τους κοινοτικούς κανόνες επίπεδο.