ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ALBERTO TRABUCCHI της 24ης Οκτωβρίου 1973 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Ο εθνικός δικαστής που υπέβαλε στο Δικαστήριο τα προδικαστικά ερωτήματα στην υπό κρίση υπόθεση οφείλει να λύσει το πρόβλημα αν ένας Γερμανός υπήκοος, κάτοικος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας κατά την εποχή που συμπλήρωσε το 65ο έτος της ηλικίας του και ο οποίος εξακολουθεί να διατηρεί την κατοικία του σ' αυτήν τη χώρα, δικαιούται το ευεργέτημα των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 43 του ολλανδικού νόμου περί γενικής ασφαλίσεως γήρατος (AOW) της 31ης Μαΐου 1956, δυνάμει της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως περί της κοινωνικής ασφαλίσεως των διακινουμένων εργαζομένων. Αυτή η ολλανδική νομική διάταξη προβλέπει ότι το άτομο που είχε ηλικία ανωτέρα των 15 ετών και μικροτέρα των 65 προ της θέσεως σε ισχύ του άρθρου 6 του εν λόγω νόμου περί γενικής ασφαλίσεως γήρατος και ο οποίος κατώκησε στο έδαφος του Βασιλείου των Κάτω Χωρών επί έξι έτη, συνεχώς ή με διαλείμματα, αφού συμπλήρωσε το 59ο έτος της ηλικίας του, θεωρείται ασφαλισμένος προς το σκοπό εφαρμογής του AOW για την περίοδο που περιλαμβάνεται μεταξύ της ημερομηνίας που συμπλήρωσε το 15ο έτος της ηλικίας του και της ημερομηνίας της θέσεως σε ισχύ του νόμου.

Εξάλλου, το άρθρο 44 του ίδιου νόμου προβλέπει ότι, μπορούν να επωφεληθούν των προβλεπόμενων από το άρθρο 43 πλεονεκτημάτων μόνον όσοι κατέχουν την ολλανδική ιθαγένεια και που επιπλέον έχουν τη συνήθη κατοικία τους στο έδαφος του Βασιλείου των Κάτω Χωρών.

Αφού στην αρχή απέκλεισε τη δυνατότητα να χορηγηθούν στην Smieja τα προβλεπόμενα από το άρθρο 43 του AOW πλεονεκτήματα, το ολλανδικό ίδρυμα κοινωνικών ασφαλίσεων («Sociale Verzekeringsbank») μετέβαλε στη συνέχεια την άποψή του, αφού επείσθη ότι η ενδιαφερομένη είχε δικαίωμα επί του ευεργετήματος των εν λόγω μεταβατικών διατάξεων κατ' εφαρμογή των άρθρων 8 και 10 του κανονισμού 3 του Συμβουλίου.

Το «Raad van Beroep» του Άμστερνταμ έκρινε, αντιθέτως, ότι το άρθρο 43 δεν είχε εφαρμογή επί της ενδιαφερομένης και, στη σχετική διαδικασία της εφέσεως που άσκησε κατ' αυτής της αποφάσεως το ίδρυμα κοινωνικών ασφαλίσεων, το «Centrale Raad van Beroep» υπέβαλε ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 8 και 10 του κανονισμού 3 και των αντιστοίχων διατάξεων των άρθρων 3 και 10 του κανονισμού 1408/71/ΕΟΚ του Συμβουλίου, που τροποποίησε και συντόνισε όλους τους βασικούς κανόνες που θεσπίσθηκαν προς εφαρμογή του άρθρου 51 της Συνθήκης υπέρ των εργαζομένων.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

Τα υποβληθέντα από τον Ολλανδό δικαστή ερωτήματα έχουν ως εξής:

«Ι. α) "...η νομοθεσία κοινωνικής ασφαλίσεως κάθε κράτους μέλους" που αναφέρεται στο άρθρο 8 του κανονισμού 3 και, αντιστοίχως, οι λέξεις "νομοθεσία κάθε κράτους μέλους", οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71, αναφέρονται στις συνέπειες που απορρέουν από την εθνική νομοθεσία, όπως αυτή εμφανίζεται στο εξής μετά την ενσωμάτωση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου ή στις συνέπειες που απορρέουν από την εθνική νομοθεσία από τυπική άποψη, ανεξαρτήτως των ουσιαστικών τροποποιήσεων που έχουν επιφέρει σ' αυτήν οι διατάξεις των κανονισμών και ιδίως οι διατάξεις του άρθρου 10, παράγραφος 1, των προαναφερθέντων κανονισμών;

β) Οι λέξεις "...δυνάμει των νομοθεσιών ενός ή περισσοτέρων των κρατών μελών...", που αναφέρονται στο άρθρο 10, παράγραφος 1 του κανονισμού 3 και, αντιστοίχως, οι λέξεις "... δυνάμει της νομοθεσίας ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών...", οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71, έχουν άραγε την έννοια ότι πρόκειται περί εθνικών νομοθετικών κανόνων, όπως εμφανίζονται μετά την ενσωμάτωση σ' αυτούς των κανόνων του κοινοτικού δικαίου ή πρόκειται περί εθνικών νομοθετικών κανόνων από τυπική άποψη, ανεξαρτήτως των ουσιαστικών τροποποιήσεων που επέφεραν σ' αυτές οι διατάξεις των κανονισμών και ιδίως οι διατάξεις του άρθρου 8 του κανονισμού 3 και, αντιστοίχως, του άρθρου 3, παράγραφος 1 του κανονισμού 1408/71;

γ) Με άλλα λόγια, τα άρθρα 8 και 10, παράγραφος 1, του κανονισμού 3 και, αντιστοίχως, τα άρθρα 3, παράγραφος 1, και 10, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 αλληλοσυμπληρώνονται σε τέτοιο σημείο ώστε οι συνδυασμένες διατάξεις τους διευρύνουν τις προϋποθέσεις στο θέμα της ιθαγένειας και κατοικίας σε μέτρο που αντιστοιχεί στην κοινοτική ιθαγένεια και στο κοινοτικό έδαφος ή αυτές οι διατάξεις είναι παντελώς ανεξάρτητες οι μεν από τις δε;»

ΙΙ. Ποια είναι η έννοια των λέξων «που αποκτώνται» οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 θεωρουμένων υπό το φως των διαφόρων νομικών συστημάτων και του γεγονότος ότι περιέχονται στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών;

Για να γίνει αντιληπτό ποια είναι τα προβλήματα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου που τίθενται στον Ολλανδό δικαστή, πρέπει να εξετασθούν αυτά τα ερωτήματα, τα οποία δεν διακρίνει κρυστάλλινη διαύγεια, σε συνδυασμό με την απόφαση που εξέδωσε το «Raad van Beroep» και κατά της οποίας η προσφεύγουσα της κύριας δίκης άσκησε έφεση.

Είναι επίσης χρήσιμο να υπομνησθεί ότι το κείμενο αυτών των ερωτημάτων προτάθηκε στον παραπέμποντα δικαστή από το ίδρυμα κοινωνικών ασφαλίσεων, εφεσείον, το οποίο θέλησε μ' αυτό τον τρόπο να επιτύχει ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 8 και 10 του κανονισμού 3, που να μπορεί να στηρίξει την έφεση την οποία άσκησε κατά της αποφάσεως του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου.

Από την εν λόγω απόφαση προκύπτει ότι το «Raad van Beroep» δέχεται ότι η Smieja συγκεντρώνει όλες τις απαιτούμενες από το άρθρο 43 του AOW προϋποθέσεις και ειδικότερα επίσης (δυνάμει των εθνικών κανόνων που εξομοιώνουν την παραμονή στη Γερμανία με την κατοικία στις Κάτω Χώ-

ρες), τη σχετική προϋπόθεση κατοικίας μετά τη συμπλήρωση του 59ου έτους της ηλικίας, από την οποία εξαρτάται η απονομή του πλεονεκτήματος που χορηγείται μεταβατικώς από τον εν λόγω κανόνα. Το «Raad van Beroep» θεωρεί, αντιθέτως, ότι η ενδιαφερόμενη δεν συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις του άρθρου 44 του AOW, δηλαδή τις προϋποθέσεις ιθαγενείας και κατοικίας. Ο Ολλανδός δικαστής θεωρεί ότι, στην περίπτωση της ενδιαφερόμενης, η κανονιστική ρύθμιση περί κοινωνικής ασφαλίσεως δεν έχει καμία επίπτωση επί της πλήρους εφαρμογής των απαιτούμενων από το άρθρο 44 του AOW προϋποθέσεων. Από αυτό έπεται, κατά την προαναφερθείσα απόφαση, ότι η Smieja δεν πρέπει να δικαιούται τη σύνταξη που απέκτησε δυνάμει της ισχύουσας στις Κάτω Χώρες νομοθεσίας, δεδομένου ότι δεν κατέχει την ολλανδική ιθαγένεια και δεν κατοικεί τώρα στις Κάτω Χώρες. Για να επιτευχθεί το προτεινόμενο από το ίδρυμα κοινωνικών ασφαλίσεων αντίθετο αποτέλεσμα, θα έπρεπε, κατά το «Raad van Beroep», να αντικατασταθεί ο κανόνας του άρθρου 44 του AOW από τις διατάξεις του κανονισμού 3, πράγμα που είναι ανεπίτρεπτο. Δεν αντιλαμβάνομαι σαφώς αν οι προϋποθέσεις ιθαγενείας και κατοικίας του άρθρου 44 συνιστούν και οι δύο ανυπέρβλητο εμπόδιο κατά το «Raad van Beroep», ή αν η δυσκολία προέρχεται κυρίως από την προϋπόθεση της κατοικίας· επίσης δεν αντιλαμβάνομαι σαφώς αν το εν λόγω δικαστήριο συνδέει αυτές τις προϋποθέσεις με την απόκτηση του δικαιώματος επί της συντάξεως, με τη διατήρηση αυτού του δικαιώματος ή απλώς με το δικαίωμα της εκκαθαρίσεως της αποκτηθείσας σύνταξης. Αγνοώ επίσης ποια γνώμη πρεσβεύει επ' αυτού του σημείου το παραπέμπον Εφετείο. Εν πάση περιπτώσει είτε ο Ολλανδός δικαστής ξεκινά από το ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 44 επιτάσσουν την κτήση του δικαιώματος επί του μεταβατικού προσθέτου πλεονεκτήματος του άρθρου 43 είτε ότι οι εν λόγω όροι διέπουν τη διατήρηση αυτού του δικαιώματος (πράγμα που φαίνεται πιθανότερο), δεν βλέπω ως προς τι μπορούν να υπάρχουν αμφιβολίες σχετικά με την προϋπόθεση της ιθαγενείας, εφόσον η διάταξη του άρθρου 8 του κανονισμού 3 είναι σαφέστατη επ' αυτού του σημείου και το Δικαστήριο προσέθεσε διευκρινίσεις σ' αυτόν τον τομέα με προδικαστική απόφαση που εξέδωσε (απόφαση 1/72 της 22ας Ιουνίου 1972, Frilli, Raccolta 1972, σ. 465).

Ορίζοντας ότι τα πρόσωπα που κατοικούν στο έδαφος ενός από τα κράτη μέλη και για τα οποία ισχύουν οι διατάξεις του κανονισμού 3 υπόκεινται στις υποχρεώσεις και απολαύουν των δικαιωμάτων που απορρέουν από τη νομοθεσία κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του, το προαναφερθέν άρθρο 8 έχει προδήλως ως ρόλο και σκοπό να βεβαιώσει ότι, η προϋπόθεση της ιθαγένειας που μπορεί να προβλέπεται από τη νομοθεσία κοινωνικής ασφαλίσεως ενός κράτους μέλους δεν έχει εφαρμογή επί των προσώπων που αφορούν οι διατάξεις του κανονισμού 3. Αυτό δεν σημαίνει ότι ο κοινοτικός κανόνας αντικαθιστά έτσι ριζικά τον εθνικό κανόνα στο θέμα της ιθαγένειας, όπως δηλώνει το «Raad van Beroep» στην απόφασή του· πρόκειται απλώς περί μιας από τις πολλές περιπτώσεις στις οποίες ένας κανόνας κοινοτικού κανονισμού συμβιβάζει, (στην προκειμένη περίπτωση) περιορίζοντας το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 44 του AOW), την εθνική νομοθεσία με τις απαιτήσεις και τους κανόνες των άρθρων 48 και 51 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος με αποτελέσματα που, συνεπώς, περιορίζονται σ' αυτούς για τους οποίους ισχύει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση περί κοινωνικής ασφαλίσεως.

Όπως προκύπτει από την προαναφερθείσα απόφαση Frilli, η κατάργηση της προϋποθέσεως της ιθαγενείας ισχύει επίσης για όλα τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές οι νομοθεσίες δεν αφορούν αποκλειστικά την παροχή αρωγής, αλλά περιβάλλονται χαρακτήρα προνοίας από ορισμένες απόψεις τους.

Ο μεταβατικός χαρακτήρας του άρθρου 43 και η φύση της προβλεπόμενης από αυτή τη διάταξη ειδικής παροχής δεν επιτρέπουν τον αποκλεισμό, από το πεδίο εφαρμογής αυτού του κανόνα, των εργαζόμενων που αφορούν το άρθρο 8 του κανονισμού 3 και το άρθρο 3 του κανονισμού 1408/71. Αυτή η ειδική παροχή που στηρίζεται στην ιδέα «αναδρομικής πιστώσεως», όπως παρατηρεί το «Sociale Verzekeringsbank», δεν πρέπει, πράγματι, να θεωρείται ως παροχή που έχει χαρακτήρα αρωγής, όπως άλλωστε προκύπτει από το γεγονός ότι είναι «εξακτέα» δυνάμει του βασιλικού διατάγματος της 2Ογης Δεκεμβρίου 1956 που θεσπίσθηκε βάσει του άρθρου 45 του AOW υπέρ των Ολλανδών υπηκόων κατοίκων αλλοδαπής, εφόσον αυτοί έχουν αποκτήσει το δικαίωμα επί της συντάξεως στις Κάτω Χώρες και έχουν κατοικήσει σ' αυτές επί έξι έτη μετά τη συμπλήρωση του 59ου έτους της ηλικίας τους.

Φαίνεται, επομένως, ότι δεν πρέπει να γίνει δεκτό, όσον αφορά τα πρόσωπα που υπάγονται στό κοινοτικό σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως, ότι η απόκτηση του δικαιώματος επί της προβλεπόμενης επί του άρθρου 43 του AOW παροχής μπορεί να συνδέεται με την προϋπόθεση της ιθαγένειας.

Εφόσον αυτή η προϋπόθεση της ιθαγένειας δεν εφαρμόζεται για την απόκτηση του δικαιώματος επί κοινωνικής παροχής, αυτό πρέπει να συμβαίνει ακόμα περισσότερο για την εκκαθάριση των παροχών που απορρέουν απ' αυτό το δικαίωμα.

Όσον αφορά την προϋπόθεση της τωρινής κατοικίας στις Κάτω Χώρες που απαιτεί το άρθρο 44, παρατηρώ ότι, εφόσον η προϋπόθεση αυτή δεν αφορά την απόκτηση του δικαιώματος επί της παροχής του άρθρου 43 (για την οποία η αναγκαία περίοδος κατοικίας προβλέπεται από την ίδια αυτή διάταξη), αλλά το δικαίωμα λήψεως συγκεκριμένως των παροχών που αντιστοιχούν στο προαναφερθέν δικαίωμα, τα άρθρα 10 του κανονισμού 3 και του κανονισμού 1408/71 απαγορεύουν τη μείωση, τροποποίηση, αναστολή, κατάργηση ή κατάσχεση των συντάξεων που αποκτώνται δυνάμει της νομοθεσίας ενός κράτους μέλους, επειδή ο δικαιούχος κατοικεί στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από εκείνο όπου ευρίσκεται ο οφειλέτης φορέας, εκτός των ρητώς προβλεπομένων εξαιρέσεων, στις οποίες αναφέρεται η παράγραφος 2 του ιδίου άρθρου.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι μόνες εξαιρέσεις αυτού του κανόνα είναι οι προβλεπόμενες ρητώς από την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, στην οποία αναφέρεται η παράγραφος 2 του προαναφερθέντος άρθρου 10 (Βλ. απόφαση 4/66 — Hagenbeek, Raccolta 1966, σ. 618· 3/70 — Di Bella, Raccolta 1970, σ. 415· 61/65 — Vaassen Goebbels, Raccolta 1966, σ. 378).

Η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρεί, ωστόσο, ότι μόνον οι συντάξεις και οι εις χρήμα παροχές που αναφέρονται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, των εν λόγω κανονισμών πρέπει να θεωρούνται ως κεκτημένες κατά την έννοια αυτών των διατάξεων, αποκλειομένων των μεταβατικών πλεονεκτημάτων του άρθρου 43 του AOW.

Ως προς εμέ, δεν αντιλαμβάνομαι πώς μπορεί να δικαιολογηθεί αυτός ο περιορισμός του περιεχομένου αυτού του κοινοτικού κανόνα σχετικά με παροχή, η οποία, παρόλο ότι προβλέπεται από μεταβατικό νόμο, συγκεκριμενοποιείται σε σύνταξη ή, εν πάση περιπτώσει, σε αύξηση του ύψους της συντάξεως που διαφορετικά θα χορηγείτο στους δικαιούχους της και που στην προκειμένη περίπτωση αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα αυτής της συντάξεως. Ένας τέτοιος περιορισμός θα ήταν εξάλλου αντίθετος προς τη βούληση του κοινοτικού νομοθέτη, ο οποίος, προκειμένου να αποφευχθεί η

εφαρμογή του γενικού κανόνα της παραγράφου 1 στο τμήμα της συντάξεως για το οποίο πρόκειται στο άρθρο 43 του AOW, έκρινε αναγκαίο να περιλάβει ρητή μνεία σχετικά με αυτό το θέμα στο παράρτημα Ε του κανονισμού 3, στο οποίο ακριβώς αναφέρεται η παράγραφος 2 του άρθρου 10. Αυτός ο περιορισμός, ο επιβαλλόμενος στον «εξακτέο» χαρακτήρα των συντάξεων που οφείλονται βάσει του άρθρου 43 του AOW καταργήθηκε το 1966 (GO 93 της 25ης Μαΐου 1966).

Τονίζω εν παρενθέσει ότι, ανεξάρτητα από κάθε σκέψη σχετική με το περιεχόμενο της συμβάσεως που συνήφθη μεταξύ Κάτω Χωρών και Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας σχετικά με την εφαρμογή του AOW στους Γερμανούς υπηκόους, οι διατάξεις αυτής της συμβάσεως δεν μπορούσαν ασφαλώς να έχουν ως αποτέλεσμα να περιαγάγουν, για την εφαρμογή του AOW, ένα Γερμανό υπήκοο σε δυσμενέστερη θέση από αυτή των υπηκόων των άλλων κρατών μελών που δεν συνήψαν ανάλογες συμβάσεις με τις Κάτω Χώρες. Εξάλλου, αυτές οι διατάξεις της προαναφερθείσας συμβάσεως δεν αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ του κανονισμού 1408/71 που αφορά διατάξεις συμβάσεων περί κοινωνικής ασφαλίσεως που εξακολουθούν να εφαρμόζονται κατά παρέκκλιση του άρθρου 6 αυτού του κανονισμού.

Θεωρώ ότι οι παρατηρήσεις που αναπτύχθησαν μέχρι τώρα επαρκούν να παράσχουν στον Ολλανδό δικαστή απάντηση εξαλείφουσα τις αμφιβολίες που έχει ως προς την ερμηνεία των άρθρων 8 και 10 του κανονισμού 3 και των αντιστοίχων διατάξεων των άρθρων 3 και 10 του κανονισμού 1408/71.

Πρέπει, ωστόσο, να παρατηρηθεί, όσον αφορά το υποβληθέν στο σημείο Ι, γ ερώτημα, ότι δεν πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα από τις προηγούμενες παρατηρήσεις ότι οι προαναφερθείσες διατάξεις της κοινοτικής ρύθμισης περί κοινωνικής ασφαλίσεως των διακινουμένων εργαζομένων διευρύνουν τις απαιτούμενες από τις εθνικές νομοθεσίες κοινωνικής ασφαλίσεως προϋποθέσεις στο θέμα της κατοικίας σε σημείο ώστε η κατοικία σ' ένα κράτος μέλος να μπορεί να θεωρείται εν πάση περιπτώσει ως εξομοιούμενη επ' αυτού του σημείου με την κατοικία σε άλλο κράτος μέλος.

Παρόλο ότι ένα τόσο ευρύ κριτήριο εξομοιώσεως μπορεί να εφαρμοσθεί στο θέμα της ιθαγένειας (εφόσον η διαφορά μεταχειρίσεως λόγω ιθαγενείας γενικά είναι αντίθετη προς το σκοπό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στον οποίον αποβλέπει η εξεταζόμενη κοινοτική κανονιστική ρύθμιση και προς τη θεμελιώδη απαγόρευση του άρθρου 7 της Συνθήκης), δεν μπορεί να λεχθεί το ίδιο όσον αφορά την προϋπόθεση της κατοικίας σ' ένα κράτος, όταν αυτός ο όρος αποβλέπει στην κτήση (και όχι στη διατήρηση) προβλεπόμενου από εθνικό νόμο κοινωνικής ασφαλίσεως δικαίωμα, υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, ότι αυτή η προϋπόθεση δεν συνεπάγεται τυπικώς ή ουσιαστικώς διακρίσεις μεταξύ ομογενών και αλλοδαπών στους οποίους εφαρμόζεται η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση.

Οι ενδεχόμενες δυσχέρειες που θα συνεπαγόταν επί γενικού πεδίου η εφαρμογή αυτών των αρχών στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως θα έπρεπε να αντιμετωπισθούν σε ενδεχομένη περίπτωση με κατάλληλες νομοθετικές διατάξεις.

Προτείνω, κατά συνέπεια, να δοθεί στην αίτηση του Ολλανδού δικαστή απάντηση κατά την έννοια των προηγουμένων παρατηρήσεων.