ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση C-117/89 *

I — Πραγματικά περιστατικά

1. Το άρθρο 73, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2001/83, της 2ας Ιουνίου 1983 (ΕΕ L 230, σ. 6), ορίζει:

« Μισθωτοί

1. Ο μισθωτός που υπάγεται στη νομοθεσία κράτους μέλους, εκτός της Γαλλίας, δικαιούται οικογενειακών παροχών για τα μέλη της οικογένειάς του που κατοικούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους κατά τη νομοθεσία του πρώτου κράτους, σαν να κατοικούσαν τα μέλη αυτά στο έδαφός του. »

Το άρθρο 76 του εν λόγω κανονισμού ορίζει:

« Κανόνες προτεραιότητας σε περίπτωση σωρεύσεως δικαιωμάτων οικογενειακών παροχών ή επιδομάτων δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 73 ή 74 και λόγω της ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας στη χώρα κατοικίας των μελών της οικογένειας

Το δικαίωμα οικογενειακών παροχών ή επιδομάτων που οφείλονται κατά τις διατάξεις των άρθρων 73 ή 74 αναστέλλεται αν, λόγω της ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας, οφείλονται επίσης οικογενειακές παροχές ή επιδόματα δυνάμει της νομοθεσίας του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου κατοικούν τα μέλη της οικογένειας. »

2. Ο Kracht, προσφεύγων της κύριας δίκης και αναιρεσίβλητος, εργάζεται ως μισθωτός εντός του πεδίου εδαφικής εφαρμογής του Bundeskindergeldgesetz (γερμανικού νόμου περί οικογενειακών επιδομάτων — BKGG). Η σύζυγός του, ιταλικής ιθαγένειας, κατοικεί στην Ιταλία μαζί με τα τέκνα τους Marco, που γεννήθηκε στις 3 Μαΐου 1964, και Lukas Oliver, που γεννήθηκε στις 11 Μαρτίου 1966. Εργάζεται σε τράπεζα του Μιλάνου.

Η Kracht ελάμβανε οικογενειακά επιδόματα για τους δύο υιούς της, βάσει της ιταλικής νομοθεσίας, μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1983, διότι μετά την ημερομηνία αυτή δεν ζήτησε πλέον την καταβολή των εν λόγω επιδομάτων. Όταν τον Σεπτέμβριο του 1986 ο Lukas Oliver επανέλαβε τις σπουδές του, η Kracht παρέλειψε και πάλι να υποβάλει στον αρμόδιο ιταλικό φορέα αίτηση καταβολής οικογενειακών επιδομάτων.

Το Bundesanstalt für Arbeit, καθού της κύριας δίκης και αναιρεσείον, αρνήθηκε να καταβάλει οικογενειακά επιδόματα στον Kracht. Με απόφαση της 12ης Ιουνίου 1987 το Sozialgericht Oldenburg ακύρωσε τις αποφάσεις του καθού. Με την απόφασή του της 22ας Σεπτεμβρίου 1987, το Landessozialgericht Niedersachsen απέρριψε την έφεση που άσκησε το Bundesanstalt für Arbeit κατά της αποφάσεως που το υποχρέωνε να καταβάλει χωρίς διακοπή οικογενειακά επιδόματα για τον Marco από 1ης

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

Ιανουαρίου 1984 και για τον Lukas Oliver από 1ης Σεπτεμβρίου 1986.

Με Διάταξη της 22ας Φεβρουαρίου 1989 το δεύτερο τμήμα του Bundessozialgericht, ενώπιον του οποίου ασκήθηκε αναίρεση, ανέστειλε τη διαδικασία και ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί προδικαστικώς επί των εξής ερωτημάτων:

« 1) Αναστέλλεται το δικαίωμα επί των παροχών που προβλέπει το άρθρο 73 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71, βάσει του άρθρου 76 του εν λόγω κανονισμού, στην περίπτωση κατά την οποία ο μόνος λόγος για τον οποίο δεν καταβάλλονται πλέον οικογενειακές παροχές ή επιδόματα στο κράτος εντός του οποίου κατοικούν τα μέλη της οικογένειας είναι ότι δεν ζητήθηκε η καταβολή τους;

2) Αναστέλλεται το δικαίωμα επί των παροχών που προβλέπει το άρθρο 73 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71, βάσει του άρθρου 76 του εν λόγω κανονισμού, στην περίπτωση κατά την οποία ο μόνος λόγος για τον οποίο οι οικογενειακές παροχές ή επιδόματα δεν καταβάλλονται πλέον στο κράτος εντός του οποίου κατοικούν τα μέλη της οικογένειας είναι ότι από ένα χρονικό σημείο, που επελέγη αυθαίρετα, έπαυσε να ζητείται η καταβολή τους; »

3. Το εθνικό δικαστήριο υπογραμμίζει ότι το άρθρο 76 του κανονισμού 1408/71 δεν διευκρινίζει αν η προβλεπόμενη αναστολή του δικαιώματος επί των οικογενειακών παροχών, στη χώρα απασχολήσεως, ισχύει και στην περίπτωση κατά την οποία ουδέποτε υποβλήθηκε στη χώρα κατοικίας της οικογένειας αίτηση χορηγήσεως οικογενειακών επιδομάτων, ή στην περίπτωση κατά την οποία η αίτηση αποσύρθηκε από ένα χρονικό σημείο που επελέγη αυθαιρέτως.

Το εθνικό δικαστήριο διατυπώνει επιφυλάξεις ως προς την ερμηνεία που έδωσε το Δικαστήριο στην απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1984, Salzano (191/83, Συλλογή 1984, σ. 3741), σύμφωνα με την οποία δεν χωρεί αναστολή στην περίπτωση κατά την οποία δεν υποβλήθηκε αίτηση για χορήγηση επιδόματος. Κατά την ερμηνεία αυτή ο κανόνας προτεραιότητας που θέτει το εν λόγω άρθρο μπορεί να καταστεί ανενεργός με απλή δήλωση του δικαιούχου, αποτέλεσμα που αντιφάσκει προς τον δεσμευτικό χαρακτήρα της διατάξεως, η οποία θέτει κανόνα προτεραιότητας σκοπός του οποίου είναι να διασφαλίσει την εκτέλεση της υποχρεώσεως που υπέχει ο αντίστοιχος φορέας να χορηγήσει την παροχή, κανόνας ο οποίος πρέπει να εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της θελήσεως του δικαιούχου.

Εξάλλου, η ερμηνεία αυτή θα μπορούσε να οδηγήσει σε καταχρήσεις, τις οποίες ασφαλώς δεν επιθυμούσε ο κοινοτικός νομοθέτης, καθόσον παρέχει τη δυνατότητα στον φορέα της χώρας κατοικίας να παροτρύνει τους ενδιαφερομένους να μην καταθέτουν σ' αυτόν αιτήσεις ώστε να μπορούν να λαμβάνουν ολόκληρη την παροχή στην χώρα απασχολήσεως.

Το εθνικό δικαστήριο θεωρεί, κατά συνέπεια, ότι επιβάλλεται νέα εξέταση του ζητήματος αυτού.

II — Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

4. Η Διάταξη παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 10 Απριλίου 1989. Κατά το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις:

— στις 7 Ιουλίου 1989 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τους Δημήτριο Γκουλούση και Jörn Pip-

korn, μέλη της νομικής της υπηρεσίας·

— στις 3 Αυγούστου 1989 η κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπουμένη από τον Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων και, κατά το άρθρο 95, παράγραφος 1, του κανονισμού διαδικασίας, να αναθέσει την εκδίκαση της υποθέσεως στο πρώτο τμήμα.

III — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

A — *Επί του πρώτου ερωτήματος*

5. Η *Επιτροπή* επισημαίνει ότι το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ως προς το αν απαιτείται, για την αναστολή του δικαιώματος επί οικογενειακών παροχών στο κράτος απασχολήσεως, βάσει του άρθρου 76 του κανονισμού 1408/71, να συντρέχουν μόνο οι ουσιαστικές προϋποθέσεις ή όλες οι προϋποθέσεις, ουσιαστικές και τυπικές, που θεμελιώνουν δικαίωμα επί οικογενειακών παροχών στο κράτος εντός του οποίου κατοικεί η οικογένεια.

Πράγματι, στις αποφάσεις της 20ής Απριλίου 1978, Ragazzoni (134/77, Slg. 1978, σ. 963), της 13ης Νοεμβρίου 1984, Salzano (191/83, Συλλογή 1984, σ. 3741) και της 23ης Απριλίου 1986, Ferraioli (153/84, Συλλογή 1986, σ. 1401), το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η αναστολή του δικαιώματος επί οικογενειακών παροχών, την οποία προβλέπει το άρθρο 76 του κανονισμού 1408/71, επέρχεται μόνο εφόσον συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις, ουσιαστικές και τυπικές, που απαιτούνται κατά τη νομοθεσία του κράτους της κατοικίας.

Η κατάσταση της Kracht είναι ίδια με την κατάσταση των Salzano και Ferraioli στις προαναφερθείσες υποθέσεις 191/83 και 153/84. Παρέλειψε να υποβάλει την απαιτούμενη αίτηση στον αρμόδιο ιταλικό φορέα. Κατά συνέπεια, έχει εφαρμογή η ίδια αρχή: δεν χωρεί αναστολή — έστω μερική — του δικαιώματος επί των γερμανικών οικογενειακών επιδομάτων.

Η επιφύλαξη που διατυπώνει το Bundessozialgericht κατά της εν λόγω νομολογίας παραγνωρίζει το γεγονός ότι το θεμέλιο επί του οποίου στηρίζονται οι διατάξεις των άρθρων 73 και 76 του κανονισμού 1408/71, κατά τις διατάξεις του άρθρου 51 της Συνθήκης ΕΟΚ, είναι η διατήρηση του δικαιώματος επί παροχών, των εργαζομένων και των ελκόντων εξ αυτών δικαίωμα, το οποίο δεν πρέπει να περιορίζεται επειδή τα μέλη της οικογένειας του εργαζομένου κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος.

Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, σκοπός του προαναφερθέντος άρθρου 76 είναι να αποτρέψει αδικαιολόγητο πλουτισμό με τη σώρευση δικαιωμάτων επί οικογενειακών παροχών στη χώρα απασχολήσεως και στο κράτος κατοικίας. Η διάταξη αυτή δεν πρέπει να εκληφθεί ως κανόνας συγκρούσεως που καθορίζει την εφαρμοστέα επί των παροχών νομοθεσία.

Διαφορετική ερμηνεία θα συνεπαγόταν για τους διακινουμένους εργαζομένους τον κίνδυνο αναστολής του δικαιώματός τους επί οικογενειακών παροχών στο κράτος απασχολήσεως χωρίς, παράλληλα, να τους καταβάλλονται πράγματι οι παροχές τις οποίες ενδεχομένως δικαιούνται στο κράτος κατοικίας.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η ερμηνεία αυτή παρέχει τη δυνατότητα στους/στις συζύγους να επηρεάζουν, με την επιλογή τους, την κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών. Για το λόγο αυτό αναζητεί μια δίκαιη λύση του προβλήματος αυτού, στο πλαίσιο της αναθεωρήσεως του άρθρου 76 του κανονισμού 1408/71, με σκοπό τη διασφάλιση των συμφερόντων και των δικαιωμάτων των διακινουμένων εργαζομένων.

6. Η *κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας* τονίζει ότι το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως αποφανθεί ως προς την ερμηνεία του άρθρου 76 του κανονισμού 1408/71 (προαναφερθείσες αποφάσεις επί των υποθέσεων 134/77, 191/83 και 153/84, καθώς και αποφάσεις της 6ης Μαρτίου 1979, Rossi, 100/78, Slg. 1979, σ. 831, και της 3ης Φεβρουαρίου 1983, Robards, 149/82, Συλλογή 1983, σ. 171).

Εξάλλου, η ιταλική κυβέρνηση δεν συμμερίζεται τις επιφυλάξεις που διατυπώνει το αιτούν δικαστήριο, κατά το οποίο η ερμηνεία του άρθρου 76 του κανονισμού 1408/71, όπως αυτή συνάγεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου, συνεπάγεται ότι ο καθορισμός της εφαρμοστέας νομοθεσίας επαφίεται στην ελεύθερη επιλογή των δικαιούχων.

Το εν λόγω άρθρο δεν πρέπει να εκληφθεί ως κανόνας συγκρούσεως, αλλά ως διάταξη που αποσκοπεί στην αποτροπή της αδικαιολόγητης σωρεύσεως ιδίας φύσεως παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως.

Β — *Επί του δευτέρου ερωτήματος*

7. Ως προς το δεύτερο ερώτημα, το οποίο αφορά την εφαρμογή του άρθρου 76 του κανονισμού 1408/71 στην περίπτωση κατά την οποία η αναστολή του δικαιώματος επί παροχών στο κράτος κατοικίας οφείλεται στο γεγονός ότι το δικαίωμα αυτό δεν προβλήθηκε πλέον μετά από χρονικό σημείο που αυθαιρέτως επελέγη, η *Επιτροπή* παρατηρεί ότι και στην περίπτωση αυτή δεν συντρέχουν οι απαιτούμενες τυπικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση των ιταλικών επιδομάτων.

Ενώ στην πρώτη περίπτωση λείπει η αίτηση, στη δεύτερη περίπτωση λείπουν τα δικαιολογητικά εισοδήματος. Συνεπώς, δεν χωρεί αναστολή βάσει του άρθρου 76 του κανονισμού 1408/71.

8. Κατά την *ιταλική κυβέρνηση*, με το δεύτερο αυτό ερώτημα το εθνικό δικαστήριο θεωρεί ότι υπεισέρχεται ένα νέο στοιχείο το οποίο συνίσταται στο γεγονός ότι ο/η σύζυγος που κατοικεί στην Ιταλία είχε, καταρχάς, ζητήσει τη χορήγηση οικογενειακών επιδομάτων από τον αρμόδιο ιταλικό φορέα, κατόπιν όμως απέσυρε την αίτησή του.

Η ιταλική κυβέρνηση διευκρινίζει σχετικώς ότι δεν πρόκειται για απόσυρση της αρχικής αιτήσεως, αλλά για μη υποβολή αιτήσεως, δεδομένου ότι αίτηση πρέπει να υποβάλλεται κάθε έτος.

Εν πάση περιπτώσει, εφόσον έχει αναγνωριστεί ότι το προαναφερθέν άρθρο 76 δεν έχει εφαρμογή ακόμα και στην περίπτωση κατά την οποία δεν γεννάται δικαίωμα επί παροχών καταβαλλομένων βάσει της νομοθεσίας του κράτους κατοικίας λόγω ελευθέρας επιλογής του/της συζύγου που εργάζεται στο εν λόγω κράτος, η ίδια αρχή πρέπει να ισχύσει και στην περίπτωση μεταβολής της αρχικής του επιλογής.

Τέλος, η ιταλική κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι η δυνατότητα των συζύγων να επιλέγουν ποιος θα λαμβάνει οικογενειακά επιδόματα συνιστά εφαρμογή της αρχής της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών εργαζομένων, η οποία αποτελεί, επίσης, χαρακτηριστικό του κοινοτικού δικαίου.

IV — Προφορική διαδικασία

9. Η *κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, η οποία δεν κατέθεσε γραπτές παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, διατύπωσε κατά την προφορική διαδικασία τις ακόλουθες παρατηρήσεις.

Αφού υπογράμμισε ότι το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί, μεταξύ άλλων στην προαναφερθείσα απόφαση Ferraioli, ότι δεν χωρεί αναστολή του δικαιώματος επί παροχών, κατά το άρθρο 76 του κανονισμού 1408/71, όπως αυτό είχε τροποποιηθεί μέχρι τις 30 Απριλίου 1990, εφόσον δεν συντρέχουν οι απαιτούμενες για τη θεμελίωση του δικαιώματος στο κράτος όπου κατοικούν τα μέλη της οικογένειας προϋποθέσεις, ουσιαστικές και τυπικές, η γερμανική κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι το ζήτημα που ανακύπτει τώρα είναι αν η νομολογία αυτή ισχύει σε κάθε περίπτωση.

Σχετικώς υπογραμμίζει ότι, πρώτον, το άρθρο 76 του κανονισμού 1408/71 καθορίζει την εφαρμοστέα νομοθεσία, δηλαδή, όπως ρητώς εμφαίνεται στον τίτλο του εν λόγω άρθρου, πρόκειται για κανόνα προτεραιότητας.

Δεύτερον, παρατηρεί ότι, εφόσον ο κανόνας προτεραιότητας του άρθρου 76 περιέχεται σε κανονισμό, έχει ισχύ νόμου. Συνεπώς, η εφαρμογή του δεν μπορεί να επαφίεται στη διάκριση του αιτούντος.

Κατά της δυνατότητας επιλογής, η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας επικαλείται το γεγονός ότι το άρθρο 76 στηρίζεται στην αρχή ότι το κράτος στο οποίο κατοικούν τα μέλη της οικογένειας υπέχει κατά προτεραιότητα υποχρέωση αρωγής έναντι των πολιτών του. Εξάλλου, αυτό το κράτος μπορεί καλύτερα να εκτιμήσει τις ανάγκες της οικογένειας του διακινουμένου εργαζομένου, σε σχέση με την υφισταμένη στο εν λόγω κράτος κατάσταση.

Η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας θεωρεί ότι δυνατότητα επιλογής θα είχε ως συνέπεια να επιλέγει ο δικαιούχος το κράτος εκείνο στο οποίο τα επιδόματα είναι μεγαλύτερα, τροποποιώντας κατά τρόπο απαράδεκτο την κατανομή των οικονομικών βαρών που προβλέπει το άρθρο 76 του κανονισμού 1408/71.

Κατά την κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εξάλλου, η δυνατότητα επιλογής θα μπορούσε να δημιουργήσει και πρακτικές δυσχέρειες λόγω του κινδύνου σωρεύσεως, εκ μέρους του δικαιούχου, των παροχών του κράτους κατοικίας της οικογένειας και του κράτους απασχολήσεως, κίνδυνος που μπορεί να αποτραπεί μόνο με την εφαρμογή του κανόνα προτεραιότητας.

Τέλος, η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας θεωρεί ότι η ερμηνεία που η ίδια δίνει στις επίδικες διατάξεις δεν έχει δυσμενείς συνέπειες για τον δικαιούχο, καθόσον ο τελευταίος θα λάβει, εν πάση περιπτώσει, το υψηλότερο οικογενειακό επίδομα. Πράγματι, κατά τις αποφάσεις της 23ης Απριλίου 1986, Ferraioli, προαναφερθείσα, και της 12ης Ιουνίου 1980, Laterza (733/79, Slg. 1980, σ. 1915), το άρθρο 76 του κανονισμού 1408/71 έχει την έννοια ότι το κράτος μέλος το οποίο υπέχει, κατά δεύτερο λόγο, την υποχρέωση χορηγήσεως των παροχών οφείλει να καταβάλλει τη διαφορά των επιδομάτων όταν οι παροχές που το ίδιο καταβάλλει είναι υψηλότερες από εκείνες που προβλέπει η νομοθεσία του κράτους στο οποίο έχει την κατοικία της η οικογένεια του διακινουμένου εργαζομένου.

Η γερμανική κυβέρνηση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι πρέπει οπωσδήποτε να τηρηθεί ο κανόνας προτεραιότητας που θέτει το άρθρο 76 του κανονισμού 1408/71. Η τροποποίηση του άρθρου 76 του κανονισμού 1408/71, την οποία επέφερε ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3427/89

του Συμβουλίου, της 30ής Οκτωβρίου 1989, περί τροποποιήσεως του κανονισμού 1408/71, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, και του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72, περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 (ΕΕ L 331, σ. 1), δεν αποσκοπεί, κατά την γερμανική κυβέρνηση στην ουσιαστική τροποποίηση των κανόνων δικαίου που θέτει η εν λόγω διάταξη, αλλά στην αποσαφήνιση μιας νομικής καταστάσεως η οποία είχε γίνει αντικείμενο των πλέον διισταμένων ερμηνειών.

G. C. Rodríguez Iglesias
εισηγητής δικαστής