ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ KARL ROEMER της 23ης Μαΐου 1973 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Το Centrale Raad van Beroep, ολλανδικό δικαστήριο τελευταίου βαθμού, αρμόδιο για θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως, με Διάταξη της 14ης Δεκεμβρίου 1972, ζήτησε από το Δικαστήριο να εκδώσει προδικαστική απόφαση επί των εξής ερωτημάτων:

Πώς πρέπει να ερμηνευθούν οι διατάξεις των άρθρων 5 και 6, καθώς και το παράρτημα D του κανονισμού 3;

α) Αντικαθιστούν οι διατάξεις αυτού του κανονισμού, ως προς τα πρόσωπα στα οποία εφαρμόζονται, τις διατάξεις των συμφωνιών περί κοινωνικής ασφαλίσεως που έχουν συναφθεί μεταξύ των κρατών μελών και δεν αναφέρονται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, υπό τα στοιχεία α και β ούτε στο παράρτημα D, ακόμη και αν οι διατάξεις αυτών των συμφωνιών οδηγούν σε ευνοϊκότερο για το δικαιούχο αποτέλεσμα από ό,τι η εφαρμογή του προαναφερθέντος κανονισμού;

β) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο ερώτημα αυτό, πώς θα κριθεί το ζήτημα αν μια συμφωνία ή ο κανονισμός οδηγεί σε ορισμένη περίπτωση σε ευνοϊκότερο αποτέλεσμα; Πρέπει σε τέτοιες περιπτώσεις να ληφθεί ιδιαίτερα υπόψη τι τελικά καταβάλλεται de facto στο δικαιούχο στα άλλα κράτη μέλη;

γ) Πώς πρέπει να ερμηνευθούν απ' αυτή την άποψη τα άρθρα 6 και 7 του παραρτήματος II του κανονισμού 1408/71;

Για την κατανόηση των προαναφερθέντων ερωτημάτων πρέπει προηγουμένως να σημειωθούν τα εξής.

Ο Walder, προσφεύγων της κύριας δίκης, έχει ολλανδική ιθαγένεια και κατοικεί στο Βέλγιο από το 1954. Κατά τα έτη 1920 μέχρι 1954 εργάστηκε στις Κάτω Χώρες και επί διάστημα 75 εβδομάδων κατέβαλλε τις εισφορές του κατά τον ολλανδικό νόμο περί ασφαλίσεως γήρατος και αναπηρίας των μισθωτών εργαζομένων.

Όταν, με τη συμπλήρωση του 65ου έτους της ηλικίας του, συνταξιοδοτήθηκε, υπέβαλε αίτηση και στον ολλανδικό οργανισμό κοινωνικής ασφαλίσεως για σύνταξη γήρατος, η οποία του χορηγήθηκε με πράξη του οργανισμού αυτού της 30ής Μαρτίου 1971 αναδρομικά από την 1η Ιανουαρίου 1970. Επειδή ο Walder ήταν διακινούμενος

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

εργαζόμενος, υπό την έννοια του κανονισμού 3, περί κοινωνικής ασφαλίσεως των διακινούμενων εργαζομένων (ABl. Nr. 30 της 16.12.1958), ο ασφαλιστικός φορέας εφήρμοσε τα άρθρα 27 και 28 και το παράρτημα G III B, α, του κανονισμού αυτού. Στηρίχτηκε δηλαδή στο ότι οι περίοδοι καταβολής εισφορών που είχαν συμπληρωθεί στις Κάτω Χώρες πριν από την 1η Ιανουαρίου 1957 εξομοιώνονται προς τις περιόδους ασφαλίσεως κατά το Algemene Ouderdomswet, δηλαδή ότι έπρεπε να αντιμετωπισθούν σύμφωνα με το νόμο, ο οποίος αντικατέστησε αναδρομικά από την 1η Ιανουαρίου 1957 την ασφάλιση γήρατος και αναπηρίας για μισθωτούς εργαζομένους στις Κάτω Χώρες — όσον αφορά τη σύνταξη γήρατος — με μια γενική ασφάλιση γήρατος για όλα τα πρόσωπα που διαμένουν στις Κάτω Χώρες. Έτσι υπολογίστηκε σύνταξη ύψους 4% της συντάξεως γήρατος, την οποία δικαιούται ένας άγαμος κατά το Algemene Ouderdomswet.

Ο Walder δεν ήταν όμως σύμφωνος με αυτό τον υπολογισμό. Ήταν πεπεισμένος ότι είχε δικαίωμα σε υψηλότερη σύνταξη, ύψους 33,6% της συντάξεως εγγάμου. Το αποτέλεσμα αυτό θα προέκυπτε, αν ο υπολογισμός γινόταν βάσει της βελγο-ολλανδικής συμφωνίας περί κοινωνικής ασφαλίσεως της 29ης Αυγούστου 1957 και της συμφωνίας εφαρμογής της 21ης Απριλίου 1951 (αμφότερες τροποποιήθηκαν από τη συμφωνία της 4ης Νοεμβρίου 1957). Σύμφωνα με τις συμφωνίες αυτές θα προέκυπτε ευνοϊκότερο αποτέλεσμα, επειδή θα λαμβανόταν υπόψη όχι μόνον ο χρόνος απασχολήσεως στις Κάτω Χώρες, αλλά και ο χρόνος διαμονής στις Κάτω Χώρες του δικαιούχου, ενδεχομένως δε και της συζύγου του, που είχε συμπληρωθεί πριν από την 1η Ιανουαρίου 1957.

Γι' αυτό άσκησε ο Walder έφεση κατά της πράξεως του ολλανδικού οργανισμού κοινωνικής ασφαλίσεως ενώπιον του Raad van Beroep και κατόπιν, όταν δεν ευδοκίμησε η έφεσή του, προσέφυγε στο Centrale Raad van Beroep. Στο δικαστήριο αυτό, ενώπιον του οποίου εκκρεμεί τώρα πλέον η υπόθεση, τίθεται το ζήτημα της σχέσεως του κανονισμού 3 και του κανονισμού 1408/71 (ABl. L 149, της 5.7.1971) που τον αντικατέστησε προς τις διμερείς συμφωνίες περί κοινωνικής ασφαλίσεως, κι έτσι εξηγούνται τα ερωτήματα που αναφέρθηκαν στην αρχή, ιδίως τα σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 5 και 6 και του παραρτήματος D του κανονισμού 3.

Πριν στραφώ προς την εξέταση αυτών των ερωτημάτων, μου φαίνεται σκόπιμο να υπενθυμίσω τι εξέθεσε η Επιτροπή (το μόνο όργανο που συμμετέσχε στη διαδικασία παραπομπής) ως προς την εξέλιξη του ολλανδικού δικαίου περί κοινωνικών ασφαλίσεων (στο βαθμό που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω), τη διαμόρφωση και την εξέλιξη της βελγοολλανδικής συμφωνίας περί κοινωνικής ασφαλίσεως και τη σχετική εξέλιξη του κανονισμού 3.

Αυτό που έχει καταρχήν σημασία είναι ότι το ήδη αναφερθέν Algemene Ouderdomswet, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1957, περιέχει ορισμένες ευνοϊκές για τους ενδιαφερομένους μεταβατικές διατάξεις. Σύμφωνα με αυτές, εξομοιώνονται σαφώς οι περίοδοι διαμονής στις Κάτω Χώρες που συμπληρώθηκαν πριν από την 1η Ιανουαρίου 1957 προς τις άλλες περιόδους ασφαλίσεως κατά το Algemene Ouderdomswet. Προϋπόθεση πάντως γι' αυτό είναι ότι ο δικαιούχος διέμενε στις Κάτω Χώρες από το 59ο μέχρι το 65ο έτος της ηλικίας του. Έχει, περαιτέρω, σημασία το ότι η προαναφερθείσα βελγοολλανδική συμφωνία περί κοινωνικής ασφαλίσεως περιέχει επίσης διατάξεις, οι οποίες επιτρέπουν την εφαρμογή των μεταβατικών διατάξεων του Algemene Ouderdomswet, ακόμα και αν δεν πληρού-

ται η προαναφερθείσα προϋπόθεση, ενώ κατά την αμφισβητούμενη περίοδο υφίστατο κατοικία στο Βέλγιο.

Αυτή η συμφωνία διατήρησε καταρχήν την ισχύ της, παρά τη θέση σε ισχύ του κανονισμού ο οποίος θα αντικαθιστούσε, όπως είναι γνωστό, τέτοιες συμφωνίες, επειδή οι κρίσιμες διατάξεις της περιελήφθησαν στο παράρτημα D του κανονισμού 3 υπό την αρχική του μορφή (ABl 1958, σ. 588). Αργότερα όμως έγινε φανερό ότι από το γεγονός αυτό είχαν προκύψει δυσκολίες διοικητικής και νομικής φύσεως. Γι' αυτό η βελγική και η ολλανδική κυβέρνηση κοινοποίησαν, σύμφωνα με το άρθρο 54, παράγραφος 1, του κανονισμού 3, στις 23 Μαΐου 1962 προς τον πρόεδρο του Συμβουλίου Υπουργών μια τροποποίηση του παραρτήματος D και γνωστοποίησαν ότι θα αποσύρονταν από το παράρτημα D εκείνες οι διατάξεις της βελγοολλανδικής συμφωνίας περί κοινωνικής ασφαλίσεως που αναφέρονται στις μεταβατικές διατάξεις του Algemene Ouderdomswet. Από το χρονικό λοιπόν εκείνο σημείο και στο εξής μόνο τα άρθρα 27 και 28 του κανονισμού 3 θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στους διακινούμενους εργαζομένους που είχαν εργαστεί στις Κάτω Χώρες, δηλ. θα υπολογιζόταν σύνταξη γήρατος για χρόνο ασφαλίσεως πριν από την 1η Ιανουαρίου 1957, βάσει της ασφαλίσεως γήρατος και αναπηρίας που ίσχυε τότε και το Algemene Ouderdomswet θα εφαρμοζόταν μόνο για χρόνο ασφαλίσεως που συμπληρώθηκε μετά την 1η Ιανουαρίου 1957. Επειδή αυτή η λύση δεν ήταν απόλυτα ικανοποιητική, προτάθηκε από τις Κάτω Χώρες, ως αντιστάθμισμα, η εισαγωγή στο παράρτημα G III B του κανονισμού 3 μιας ρυθμίσεως, κατά την οποία — όπως αναφέρθηκε ήδη στην αρχή — περίοδοι εισφοράς που είχαν συμπληρωθεί κατά το ολλανδικό δίκαιο περί κοινωνικών ασφαλίσεων πριν από την 1η Ιανουαρίου 1957 θα εξομοιώνονταν προς περιόδους ασφαλίσεως κατά το Algemene Ouderdomswet. Αυτό έγινε με τον κανονισμό του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1963 που τροποποίησε το παράρτημα G.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ακόμη ότι ο κανονισμός 1408/71, ο οποίος αντικατέστησε προσφάτως τον κανονισμό 3, προβλέπει πάλι ευνοϊκότερη μεταχείριση για τους διακινούμενους εργαζομένους που εργάστηκαν στις Κάτω Χώρες πριν από την 1η Ιανουαρίου 1957.

Το παράρτημά του V F 2 επανέλαβε το περιεχόμενο της βελγοολλανδικής συμφωνίας περί κοινωνικής ασφαλίσεως στα ουσιώδη της σημεία, ιδίως την εξομοίωση των περιόδων διαμονής σε άλλα κράτη μέλη που είχαν συμπληρωθεί κατά το διάστημα μεταξύ του 59ου και 65ου έτους της ηλικίας με περιόδους διαμονής στις Κάτω Χώρες, έτσι ώστε να είναι ήδη δυνατό κατά τον υπολογισμό μιας ολλανδικής συντάξεως γήρατος να ληφθούν υπόψη οι περίοδοι διαμονής στις Κάτω Χώρες πριν από την 1η Ιανουαρίου 1957.

Ύστερα από αυτές τις παρατηρήσεις θα εγκύψω τώρα πλέον στα προβλήματα που έθεσε το Centrale Raad van Beroep.

1. Μας απασχολεί κατά πρώτο λόγο το ζήτημα της ερμηνείας των άρθρων 5 και 6 του κανονισμού 3 και του παραρτήματός του D, ακριβέστερα δε: η εξέταση του προβλήματος, εάν οι διατάξεις του κανονισμού αντικατέστησαν τις διατάξεις της συμφωνίας, οι οποίες δεν αναφέρονται στα άρθρα 6, παράγραφος 1, υπό τα στοιχεία α και β, παράγραφος 2, υπό τα στοιχεία α και β, ούτε στο παράρτημα D, μάλιστα δε ακόμα και αν οι διατάξεις αυτές οδηγούσαν σε ευνοϊκότερο για τον ενδιαφερόμενο αποτέλεσμα.

Η απάντηση σ' αυτό το ερώτημα δεν δημιουργεί — όπως έδειξε η Επιτροπή — ιδιαίτερες δυσκολίες.

Κρίσιμη αφετηρία είναι το άρθρο 5 του κανονισμού 3. Στο άρθρο αυτό ορίζεται ότι ως προς τα πρόσωπα στα οποία εφαρμόζεται, ο κανονισμός αντικαθιστά τις συμφωνίες περί κοινωνικής ασφαλίσεως, οι οποίες ισχύουν αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων κρατών μελών, καθώς και τις συμπληρωματικές τους συμφωνίες. Αυτή η διάταξη είναι αναγκαστική και σαφέστατη. Περιλαμβάνει μόνο την επιφύλαξη «εφόσον ο παρών κανονισμός δεν ορίζει άλλως ρητά». Εδώ πρόκειται κυρίως για το άρθρο 6, παράγραφος 2, που προβλέπει ότι: «παρά τις διατάξεις του παρόντος κανονισμού, εξακολουθούν να εφαρμόζονται... ε) οι λοιπές διατάξεις των συμφωνιών περί κοινωνικής ασφαλίσεως που αναφέρονται στο παράρτημα D.» Αυτή η διάταξη είναι επίσης σαφής: Κατ' αυτή, κρίσιμο είναι μόνο το περιεχόμενο του παραρτήματος D. Ό,τι δεν αναφέρεται στο παράρτημα D αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό 3.

Επιπλέον μπορεί να διαπιστωθεί, όπως έκανε η Επιτροπή, ότι το άρθρο 6 δεν ορίζει τα κριτήρια που ισχύουν για την εγγραφή στο παράρτημα D. Ακόμη κι αν αυτή η εγγραφή ευνόησε τους ενδιαφερομένους, δεν υφίσταται καμία υποχρέωση να προβούν σ' αυτή τα κράτη μέλη και το Συμβούλιο. Στην πραγματικότητα υπάρχει μάλλον διακριτική ευχέρεια, όπως προκύπτει προπαντός από την παράγραφο 3 του άρθρου 6, όπου γίνεται λόγος για τροποποιήσεις του παραρτήματος D, τις οποίες τα κράτη μέλη «θεωρούν αναγκαίες».

Στο πρώτο ερώτημα πρέπει λοιπόν να δοθεί η απάντηση ότι όλες οι διατάξεις διμερών συμφωνιών, οι οποίες δεν αναφέρονται στο παράρτημα D, αντικαταστάθηκαν από τον κανονισμό 3, τούτο δε ακόμη και αν οι συμφωνίες ήταν ευνοϊκότερες για τους ενδιαφερομένους απ' ό,τι ο κανονισμός.

2. Επειδή το δεύτερο ερώτημα τέθηκε μόνο για την περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, όπως όμως έδειξα μια αρνητική απάντηση δεν θα ήταν ορθή, δεν είναι αναγκαία η εξέταση του δεύτερου προβλήματος που έθεσε το Centrale Raad van Beroep.

3. Ως προς το τρίτο ερώτημα, τέλος, που αφορά την ερμηνεία των άρθρων 6 και 7 του κανονισμού 1408/71 και του παραρτήματός του II, μπορώ να παραπέμψω στην απάντηση του πρώτου ερωτήματος. Πράγματι, το άρθρο 6 του κανονισμού 1408/71 αντιστοιχεί στο άρθρο 5 του κανονισμού 3, δηλ. ορίζει ότι ο κανονισμός αντικαθιστά ως προς τα πρόσωπα στα οποία εφαρμόζεται, τις συμφωνίες περί κοινωνικής ασφαλίσεως που ισχύουν μεταξύ δύο ή περισσότερων κρατών μελών. Το άρθρο 7, στο οποίο παραπέμπει μια επιφύλαξη του άρθρου 6, αναφέρει τις διατάξεις διεθνών συμφωνιών, των οποίων η εφαρμογή δεν θίγεται και ορίζει — όπως το άρθρο 6 του κανονισμού 3 — στη δεύτερή του παράγραφο ότι εξακολουθούν να εφαρμόζονται μόνον οι διατάξεις των συμφωνιών περί κοινωνικής ασφαλίσεως οι οποίες αναφέρονται στο παράρτημα II. Επειδή όμως, όπως προκύπτει από μια απλή ανάγνωση, σ' αυτές δεν περιλαμβάνεται η βελγοολλανδική συμφωνία που ενδιαφέρει εδώ, δεν υφίσταται ούτε με τον κανονισμό 1408/71 δυνατότητα επικλήσεως της εν λόγω συμφωνίας.

4. Συνοψίζοντας προτείνω λοιπόν τις εξής απαντήσεις στα ερωτήματα που υποβλήθηκαν:

α) Πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις του κανονισμού 3, ως προς τα πρόσωπα στα οποία εφαρμόζεται, αντικατέστησαν τις συμφωνίες περί κοινωνικής ασφαλίσεως που δεν αναφέρονται στο άρθρο 6 ή στο παράρτημα D, έχουν δε συναφθεί μεταξύ δύο ή περισσότερων κρατών μελών.

β) Πρέπει επίσης να γίνει δεκτό ότι το ίδιο ισχύει για τις διατάξεις του κανονισμού 1408/71 ως προς τις συμφωνίες που δεν αναφέρονται στο άρθρο 7 και στο παράρτημα II.