ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-188/90 *

I — Νομικό πλαίσιο της διαφοράς

Το άρθρο 1, στοιχείο κα, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, 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, όπως κωδικοποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2001/83 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 1983 (ΕΕ L 230, σ. 6, στο εξής: κανονισμός), προβλέπει τα εξής:

« i) ως "οικογενειακή παροχή" νοείται κάθε παροχή εις είδος ή εις χρήμα προορισμένη να αντισταθμίσει τα οικογενειακά βάρη στο πλαίσιο των διακρίσεων του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση η, με εξαίρεση των ειδικών επιδομάτων τοκετού που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ,

ii) ως "οικογενειακό επίδομα" νοείται η περιοδική παροχή εις χρήμα που χορηγείται αποκλειστικά ανάλογα με τον αριθμό και, ενδεχομένως, την ηλικία των μελών της οικογένειας ».

Το άρθρο 78, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού ορίζει ότι:

« 1. Ο όρος "παροχές", υπό το πνεύμα του παρόντος άρθρου, προσδιορίζει τα οικογενειακά επιδόματα και, ανάλογα με την περίπτωση, τα συμπληρωματικά ή ειδικά επιδόματα που προβλέπονται για τα ορφανά, καθώς και τις συντάξεις ορφανών, με εξαίρεση των συντάξεων ορφανών που χορηγούνται βάσει συστημάτων ασφαλίσεως για εργατικά ατυχήματα και επαγγελματικές ασθένειες.

2. Οι παροχές για ορφανά χορηγούνται, οποιοδήποτε και αν είναι το κράτος μέλος του ορφανού ή του φυσικού ή νομικού προσώπου που βαρύνεται με την πραγματική συντήρησή του, κατά τους ακόλουθους κανόνες:

α) (...)

β) για το ορφανό αποθανόντος μισθωτού ή μη μισθωτού ο οποίος είχε υπαχθεί στις νομοθεσίες πολλών κρατών μελών:

i) σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους στο έδαφος του οποίου κατοικεί το ορφανό, αν το δικαίωμα για μια από τις παροχές που αναφέρονται στην παράγραφο 1 γεννήθηκε κατά τη νομοθεσία του κράτους αυτού, αφού ληφθούν υπόψη, ενδεχομένως, οι διατάξεις του άρθρου 79, παράγραφος 1, περίπτωση α (...) »

Με την απόφαση της 9ης Ιουλίου 1980, 807/79, Gravina (Rec. σ. 2205), το Δικαστήριο ερμήνευσε το άρθρο 78, παράγραφος 2, στοιχείο i,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

του κανονισμού υπό την έννοια ότι όταν το πράγματι εισπραττόμενο ποσό των παροχών στο κράτος μέλος της κατοικίας είναι κατώτερο από εκείνο των παροχών που προβλέπονται από τη μόνη νομοθεσία άλλου κράτους μέλους, το ορφανό δικαιούται να του χορηγηθεί, σε βάρος του αρμοδίου φορέα αυτού του τελευταίου κράτους, συμπληρωματική παροχή ίση προς τη διαφορά μεταξύ των δύο ποσών.

Δυνάμει του άρθρου 81, στοιχείο α, του κανονισμού, η διοικητική επιτροπή για την κοινωνική ασφάλιση των διακινουμένων εργαζομένων θέσπισε, στις 17 Οκτωβρίου 1985, την απόφαση αριθ. 129 σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 78 του κανονισμού [1]. Στο σημείο 3 της αποφάσεως αυτής αναφέρεται ότι, όταν το ποσό των παροχών που χορηγούνται σε ορφανό δυνάμει της νομοθεσίας κράτους μέλους είναι ανώτερο από το ποσό των παροχών που οφείλονται δυνάμει της νομοθεσίας άλλου κράτους μέλους που είναι αρμόδιο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 78 του κανονισμού, το δικαίωμα παροχών δυνάμει της νομοθεσίας του πρώτου κράτους μέλους διατηρείται, στο μέτρο που το ποσό των παροχών αυτών υπερβαίνει το ποσό που πραγματικά εισπράττεται δυνάμει της νομοθεσίας του δευτέρου κράτους. Κατά το σημείο 5 της εν λόγω αποφάσεως, η συμπληρωματική παροχή, την οποία πρέπει να καταβάλει ο αρμόδιος φορέας του πρώτου κράτους μέλους, καθορίζεται αφού ληφθούν υπόψη αποκλειστικά τα ορφανά, για τα οποία ένα «γεγονός» δημιουργεί δικαίωμα παροχών δυνάμει μόνο της νομοθεσίας ενός κράτους μέλους και, σύμφωνα με τις κοινοτικές διατάξεις, δυνάμει της νομοθεσίας άλλου κράτους μέλους.

II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, οι οποίοι κατοικούσαν ανέκαθεν στην Ιταλία, είναι τα τέκνα εργαζομένου ιταλικής ιθαγενείας, αποθανόντος στις 29 Αυγούστου 1983, αφού είχε συμπληρώσει περιόδους ασφαλίσεως τόσο στην Ιταλία όσο και στην Γερμανία (123 και 78 ημερολογιακούς μήνες).

Από την 1η Σεπτεμβρίου 1983, ο ιταλικός ασφαλιστικός φορέας INPS καταβάλλει στους προσφεύγοντες σύνταξη ορφανών ύψους 73 960 λιρετών (LIT) μηνιαίως και για κάθε παιδί, καθώς και τα συμπληρωματικά οικογενειακά επιδόματα ανερχόμενα στο μηνιαίο ποσό των 19 760 LIT για κάθε παιδί.

Αφού αρχικά αρνήθηκε να χορηγήσει παροχές, ο γερμανικός φορέας, καθού της κύριας δίκης, χορήγησε, με απόφαση της 7ης Μαΐου 1987, στους προσφεύγοντες ένα συμπλήρωμα για την περίοδο από 1ης Σεπτεμβρίου 1983 έως 31 Δεκεμβρίου 1985. Το χορηγηθέν ποσό αντιστοιχεί με τη διαφορά μεταξύ της συντάξεως ορφανών υπολογισθείσας βάσει των εισφορών της γερμανικής ασφαλίσεως κατά την γερμανική νομοθεσία αφενός και της συντάξεως που κατέβαλε ο INPS, συμπεριλαμβανομένων των συμπληρωματικών οικογενειακών επιδομάτων, αφετέρου.

Οι προσφεύγοντες άσκησαν προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής. Επειδή η προσφυγή απορρίφθηκε από το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, άσκησαν έφεση ενώπιον του Bayerisches Landessozialgericht, το οποίο υπέβαλε τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Ποιες παροχές του ιταλικού ασφαλιστικού φορέα λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό του συμπληρωματικού ποσού επί της συντάξεως ορφανού που χορηγείται από τον γερμανικό ασφαλιστικό φορέα;

2) Ειδικότερα, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα συμπληρωματικά οικογενειακά

1 — ΕΕ 1986, C 141, σ. 7.

επιδόματα που χορηγούνται από τον ιταλικό ασφαλιστικό φορέα και ανέρχονται μηνιαίως στο ποσό των 19 760 LIT για κάθε τέκνο; »

Η Διάταξη περί παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 11 Ιουνίου 1990.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν:

— οι Mario και Marzio Doriguzzi-Zordanin, εκπροσωπούμενοι από τον Luciano Fazi, Sozialsekretär του Patronato ACLI στο Augsburg·

— ο Landesversicherungsanstalt Schwaben, εκπροσωπούμενος από τον Schachter, Erster Direktor, στο Augsburg·

— η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Ph. Busquin, Υπουργό Κοινωνικών Υπηρεσιών·

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Μαρία Πατακιά και Bernd Landeheine, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας της.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο, με απόφαση της 9ης Ιουλίου 1991, ανέθεσε την εκδίκαση της υποθέσεως στο δεύτερο τμήμα, σύμφωνα με το άρθρο 95 του Κανονισμού Διαδικασίας και προχώρησε στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

III — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

Οι *προσφεύγοντες* της κύριας δίκης εκθέτουν ότι τα συμπληρωματικά οικογενειακά επιδόματα δεν συνιστούν στοιχείο της συντάξεως ορφανών αλλά αυτοτελή παροχή, δυνάμενη να συγκριθεί προς τα γερμανικά οικογενειακά επιδόματα που καταβάλλονται για τα συντηρούμενα τέκνα ανεξάρτητα από την επέλευση γεγονότος που δημιουργεί δικαίωμα για τη λήψη ασφαλιστικών παροχών.

Συνεπώς, όταν η εφαμοστέα σε ένα κράτος νομοθεσία προβλέπει ότι πολλοί φορείς είναι αρμόδιοι για να χορηγούν τις συντάξεις ορφανών και τα οικογενειακά επιδόματα, πρέπει να ρυθμίζονται οι αρμοδιότητες στο εθνικό επίπεδο κατά τέτοιο τρόπο ώστε το συνολικό ποσό των παροχών που πρέπει να καταβάλονται από καθένα των εν λόγω φορέων να μη είναι κατώτερο από την ανωτέρω αναφερθείσα συμπληρωματική παροχή.

Για την εφαρμογή των γερμανικών διατάξεων, οι γερμανικοί ασφαλιστικοί φορείς πρέπει να χαρακτηρίζουν τις καταβληθείσες στα άλλα κράτη παροχές κατ' εφαρμογή του κανονισμού 1408/71. Οι αρμόδιοι φορείς οφείλουν, επομένως, να λαμβάνουν υπόψη ξεχωριστά τις συντάξεις ορφανών και τα οικογενειακά επιδόματα που καταβάλλονται από τις αρχές άλλου κράτους μέλους.

Επομένως, οι προσφεύγοντες έχουν το δικαίωμα να λαμβάνουν συμπληρωματική παροχή ίση προς τη διαφορά μεταξύ των συντάξεων και των οικογενειακών επιδομάτων που θα εδικαιούντο, αν κατοικούσαν στη Γερμανία, δυνάμει της εφαρμοστέας νομοθεσίας και κατ' εφαρμογή του προαναφερθέντος κανονισμού, και όλων των συντάξεων ορφανών ή οικογενειακών επιδομάτων που πράγματι τους χορηγούνται από τον οργανισμό του αρμοδίου κράτους μέλους δυνάμει της νομοθεσίας που εφαρμόζεται στο εν λόγω

κράτος και κατ' εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού.

Ο *LVA Schwaben* θεωρεί ότι το ιταλικό συμπληρωματικό οικογενειακό επίδομα που καταβάλλεται μαζί με τη σύνταξη ορφανού αποτελεί μέρος των «πράγματι εισπραττομένων παροχών» από το ορφανό και, επομένως, πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τον υπολογισμό της συμπληρωματικής παροχής που οφείλει να καταβάλει ο γερμανικός φορέας. Από τη δυνάμει του άρθρου 5 του κανονισμού δήλωση της Ιταλικής Δημοκρατίας προκύπτει ότι τόσο η ιταλική σύνταξη ορφανού όσο και το ιταλικό συμπληρωματικό οικογενειακό επίδομα αποτελούν τμήμα των «παροχών» κατά την έννοια του άρθρου 78.

Κατά τον *LVW Schwaben*, όταν η καταβολή του ιταλικού συμπληρωματικού οικογενειακού επιδόματος βασίζεται στη σκέψη ότι θα είναι πάντοτε αναγκαία οσάκις το οικογενειακό εισόδημα είναι κατώτερο από ορισμένο κατώτατο όριο, η καθαυτή σύνταξη ορφανού θα έχει ως συμπληρωματικό έργο να συμψηφίζει την απώλεια των προγενεστέρων εισοδημάτων. Η σύγκριση μεταξύ της γερμανικής και της ιταλικής νομοθεσίας δείχνει ότι οι νομοθεσίες βασίζονται στην αντίληψη ότι τα ορφανά έχουν ανάγκη μιας βασικής προστασίας συνισταμένης σε ένα σταθερό ποσό, αυτή δε μπορεί να συμπληρώνεται ανάλογα με τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως. Εξάλλου, αυτή η σύγκριση δείχνει ότι μια βασιζόμενη στους τύπους αντίληψη δεν θα είχε ως αποτέλεσμα μια σκόπιμη λύση. Το καθοριστικό σημείο έγκειται στο ποιες παροχές, κατά την έννοια του άρθρου 78 του κανονισμού, προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία σε περίπτωση θανάτου του ασφαλισθέντος εργαζομένου. Η εφαρμογή του λειτουργικού κριτηρίου δεν μπορεί να αμφισβητηθεί λόγω του γεγονότος ότι οι αρμόδιοι για την καταβολή των οικογενειακών παροχών φορείς δεν είναι οι ίδιοι στα διάφορα κράτη μέλη. Ο *LVA Schwaben* είχε, επομένως, δίκαιο να συγκρίνει το σύνολο των παροχών αυτών προς τη σύνταξη ορφανού που θα όφειλε να καταβάλει κατ' εφαρμογή του εθνικού δικαίου του αν οι προσφεύγοντες κατοικούσαν στο έδαφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

Κατά τη *Βελγική Κυβέρνηση*, οι δικαιούχοι συμπληρωματικής παροχής δεν μπορούν να στερηθούν κεκτημένων δικαιωμάτων δυνάμει εθνικής νομοθεσίας, αλλά το σύστημα αυτό δεν μπορεί να καταλήξει σε αδικαιολόγητη σώρευση. Οι συντάξεις και οι συμπληρωματικές παροχές των συντάξεων για τέκνα και των συντάξεων για ορφανά πρέπει να θεωρούνται ως παροχές της αυτής φύσεως με τα συμπληρωματικά οικογενειακά επιδόματα. Εξάλλου, τα εν λόγω συμπληρωματικά οικογενειακά επιδόματα αναφέρονται ρητώς στο άρθρο 78 και συνιστούν στοιχείο της συντάξεως ορφανών. Η γερμανική παροχή θα πρέπει να χορηγείται μετά από αφαίρεση των συμπληρωματικών παροχών της αυτής φύσεως που χορηγούνται στην Ιταλία και, επομένως, τα συμπληρωματικά οικογενειακά επιδόματα θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό αυτόν.

Κατά την *Επιτροπή*, οι παροχές του άρθρου 78 καθορίζονται με ακρίβεια στην παράγραφό του 1. Δεδομένου ότι το άρθρο 78, παράγραφος 2, στοιχείο β, περίπτωση i, μπορεί να εφαρμόζεται μόνο στις παροχές που καλύπτονται από τον νομικό αυτό ορισμό, μόνο οι ανωτέρω αναφερθείσες παροχές μπορούν να λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό του ποσού της διαφοράς που πρέπει να καταβάλλεται από τον γερμανικό φορέα.

Το γεγονός ότι ο ιταλικός φορέας συνδέει το δικαίωμα για την καταβολή παροχής με την επαγγελματική δραστηριότητα του επιζώντος γονέως δεν αντιτίθεται στη δυνατότητα του να θεωρούνται οι παροχές ως εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1, στοιχείο κα, του κανονισμού, δεδομένου ότι οι οικογενειακές παροχές που προβλέπονται από τον κανονισμό συνδέονται στενά με την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας[2]. Στο ερώτημα αν

2 — Βλ. απόφαση της 16ης Μαρτίου 1978, 115/77,Laumann (Rec. 1978, σ. 805, σκέψεις 7 και 8).

οι παροχές εις χρήμα θα χορηγούνται αποκλειστικώς σε συνάρτηση προς τον αριθμό και, ενδεχομένως, την ηλικία των μελών της οικογενείας θα πρέπει μονίμως να δίδεται απάντηση υπό το πρίσμα των υποκειμένων στο ασφαλιστικό σύστημα.

Λαμβάνοντας υπόψη τον χαρακτηρισμό των όρων « οικογενειακά επιδόματα » και « οικογενειακές παροχές » που χρησιμοποιούνται στο άρθρο 1, στοιχείο κα, του κανονισμού και τη νομολογία του Δικαστηρίου[3], η *Επιτροπή* αναφέρει ότι οι παροχές που χορηγούνται από τον ιταλικό φορέα πρέπει να θεωρούνται ως « οικογενειακά επιδόματα », κατά την έννοια του άρθρου 78, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, στοιχείο κα, περίπτωση ii, του κανονισμού και πρέπει, επομένως, να λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό, του ποσού της διαφοράς που πρέπει ενδεχομένως να καταβάλλεται.

Όσον αφορά τον υπολογισμό του ποσού της διαφοράς, η *Επιτροπή* ισχυρίζεται ότι το άρθρο 78, παράγραφος 1, του κανονισμού δεν προβλέπει μόνο οικογενειακά επιδόματα, δικαιούχος των οποίων είναι το ίδιο το ορφανό, αλλά επίσης, ακριβώς, τα οικογενειακά επιδόματα που χορηγούνται στο πρόσωπο που το συντηρεί. Εξάλλου, αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για να διασφαλιστεί η προστασία του συγκεκριμένου ορφανού, δεδομένου ότι, στην αντίθετη περίπτωση, τα χορηγούμενα στα διάφορα κράτη μέλη αυξημένα οικογενειακά επιδόματα, που χορηγούνται στα πρόσωπα που συντηρούν το ορφανό αντί συντάξεως ορφανού, δεν θα υπήγοντο στον κανόνα συγκρούσεως που προβλέπεται από το άρθρο 78, παράγραφος 1. Δεδομένου ότι οι εν λόγω διατάξεις αφορούν καθαυτές τη συνολική κατάσταση του συγκεκριμένου ορφανού, περιλαμβανομένων των παροχών που εισπράττονται προς όφελός του από το πρόσωπο που το συντηρεί, οποιαδήποτε ξεχωριστή σύγκριση των διαφόρων παροχών δεν θα ήταν σύμφωνη προς τον σκοπό των διατάξεων αυτών. Αντί των καθαρά τυπικών εκτιμήσεων, που μοιάζουν να ενδείκνυνται στην περίπτωση των διατάξεων περί αντί-σωρεύσεως του άρθρου 79, παράγραφος 3, ειδικότερα, θα έπρεπε συνεπώς να προτιμώνται, υπό το πρίσμα του άρθρου 78, οι ουσιαστικές εκτιμήσεις προσανατολιζόμενες όχι προς το πρόσωπο του δικαιούχου αλλά προς τον σκοπό που επιδιώκεται με τη χορήγηση παροχής.

Η Επιτροπή προτείνει στα υποβληθέντα ερωτήματα να δοθεί η εξής απάντηση:

« 1) Το άρθρο 78, παράγραφος 1, έχει την έννοια ότι τα συμπληρωματικά οικογενειακά επιδόματα, όπως αυτά που χορηγήθηκαν κατά την επίμαχη περίοδο βάσει της ιταλικής νομοθεσίας, συνιστούν οικογενειακά επιδόματα κατά την έννοια του άρθρου αυτού και πρέπει, επομένως, να λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό διαφορικού ποσού που πρέπει ενδεχομένως να καταβάλλεται, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου.

2) Το άρθρο 78, παράγραφος 2, έχει την έννοια ότι, για τον υπολογισμό του διαφορικού ποσού που πρέπει να καταβάλλεται σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου από ένα άλλο κράτος μέλος πλην του αρμοδίου κράτους μέλους, πρέπει να γίνεται σύγκριση του συνολικού ποσού όλων των παροχών που προβλέπονται από το άρθρο 78, παράγραφος 1. »

J. Murray
εισηγητής δικαστής

3 — Βλ., ιδίως, την απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 313/86, Lenoir (Συλλογή 1988, σ. 5391, σκέψεις 8 έως 11).