ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAEL B. ELMER
της 30ής Απριλίου 1996 *

1. Εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1978, περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως [1] (στο εξής: οδηγίας), η κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως χορήγηση στα πρόσωπα που έχουν υπερβεί μια ορισμένη ηλικία ειδικών κομίστρων; Αυτό είναι το κύριο ζήτημα που τίθεται στην παρούσα υπόθεση.

Οι έχουσες επιρροή διατάξεις της οδηγίας

2. Η οδηγία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 235 της Συνθήκης ΕΟΚ. Από τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου προκύπτει «ότι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως πρέπει να εφαρμοσθεί κατ' αρχήν στα νομικά συστήματα που εξασφαλίζουν προστασία από τους κινδύνους ασθενείας, αναπηρίας, γήρατος, εργατικού ατυχήματος, επαγγελματικής ασθενείας και ανεργίας, καθώς και στις διατάξεις που αφορούν την κοινωνική πρόνοια κατά το μέτρο που προορίζονται να συμπληρώσουν ή να υποκαταστήσουν τα προαναφερθέντα συστήματα».

Κατά το άρθρο της 1, η οδηγία σκοπεί «στην προοδευτική εφαρμογή, στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως και των άλλων στοιχείων κοινωνικής προστασίας που προβλέπεται στο άρθρο 3, της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως».

Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας προκύπτει από το άρθρο 2, κατά το οποίο η οδηγία έχει εφαρμογή επί «του ενεργού πληθυσμού, συμπεριλαμβανομένων και των ανεξάρτητα εργαζομένων των οποίων η δραστηριότης έχει διακοπεί λόγω ασθενείας, ατυχήματος ή μη ηθελημένης ανεργίας και επί των προσώπων που αναζητούν εργασία, καθώς και επί των συνταξιούχων και των αναπήρων εργαζομένων».

Το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, κατά το οποίο η οδηγία έχει εφαρμογή:

«α) στα νομικά συστήματα που εξασφαλίζουν προστασία κατά των ακολούθων κινδύνων:

— ασθενείας,

— αναπηρίας,

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η δανική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/003, σ. 160.

— γήρατος,

— εργατικού ατυχήματος και επαγγελματικής ασθενείας,

— ανεργίας·

β) στις διατάξεις που αφορούν την κοινωνική πρόνοια, κατά το μέτρο που προορίζονται να συμπληρώσουν ή να υποκαταστήσουν τα συστήματα που αναφέρονται στην περίπτωση α'».

Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως συνεπάγεται «(...) την απουσία κάθε διακρίσεως που βασίζεται στο φύλο, είτε άμεσα είτε έμμεσα (...), και ιδιαίτερα όσον αφορά:

— το πεδίο εφαρμογής των συστημάτων και τους όρους πρόσβασης στα συστήματα αυτά,

(...)»

Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο α', η οδηγία δεν θίγει την ευχέρεια των κρατών μελών να αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής της, μεταξύ άλλων, «τον καθορισμό της ηλικίας συνταξιοδοτήσεως για τη χορήγηση συντάξεων γήρατος και συντάξεων εν γένει και τις συνέπειες που είναι δυνατόν να προκύψουν για άλλες παροχές».

Η εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία

3. Στο Ηνωμένο Βασίλειο υφίστατο παλαιότερα σειρά τοπικής ισχύος συστημάτων τα οποία, χωρίς ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση, προέβλεπαν την καταβολή μειωμένου εισιτηρίου, μεταξύ άλλων, από τους ηλικιωμένους που χρησιμοποιούσαν τις δημόσιες συγκοινωνίες. Όμως, στην υπόθεση Prescott κατά Birmingham Corporation [2], το Court of Appeal διαπίστωσε ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως δεν είχαν νομοθετική εξουσιοδότηση να χορηγούν τέτοιες παροχές, οι οποίες συνεπάγονταν διακρίσεις υπέρ ορισμένων ομάδων προσώπων εις βάρος των υπολοίπων.

4. Κατόπιν τούτου, με τον νόμο Public Services Vehicles (Travel Concession) Act 1955, παρασχέθηκε στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως νομοθετική εξουσιοδότηση για τη θέσπιση τέτοιων συστημάτων. Από τα πρακτικά των επί του σχετικού νομοσχεδίου συζητήσεων της Βουλής των Κοινοτήτων της 18ης Φεβρουαρίου 1955 προκύπτει ότι ο ανωτέρω νόμος είχε σκοπό να επιτρέψει

2 — Βλ. 1955, Ch 210.

στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, αφενός, να διαχειρίζονται τις δημόσιες συγκοινωνίες και, αφετέρου, να συντρέχουν ορισμένες κατηγορίες προσώπων ευρισκομένων σε κατάσταση ιδιαίτερης ανάγκης. Επί πλέον, από την αγόρευση του Edward Short, εισηγητή του νομοσχεδίου, προκύπτει ότι «το πραγματικό ζήτημα (...) είναι ένα ζήτημα αρχής, με εθνική σημασία η οποία υπερβαίνει το καθαρώς τοπικό πλαίσιο. Ένα από τα επιτεύγματα του συστήματος μιας τοπικής αυτοδιοικήσεως είναι το ότι απονέμει στις τοπικές αρχές ευρεία διακριτική εξουσία για τη διαχείριση των κοινωνικών υπηρεσιών (...). Μεγάλο μέρος από αυτές αφορά την ενίσχυση διαφόρων κατηγοριών προσώπων κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο — μίσθωση κατοικιών που ανήκουν σε δήμους ή κοινότητες, γεύματα προς ηλικιωμένους, μεταφορά μαθητών στο σχολείο, ένδυση μαθητών, υποτροφίες για μαθητές κ.ο.κ.».

5. Οι εφαρμοστέες διατάξεις περιέχονται στο άρθρο 93 του νόμου Transport Act 1985 (στο εξής: νόμος), το οποίο παρέχει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως την εξουσία να θεσπίζουν σύστημα διευκολύνσεων σχετικών με τα κόμιστρα που να απονέμει σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων που χρησιμοποιούν μέσα μαζικής μεταφοράς το δικαίωμα δωρεάν μεταφοράς ή καταβολής μειωμένου εισιτηρίου. Κατά το άρθρο 93, παράγραφος 7, του νόμου, τα πρόσωπα που δικαιούνται να τύχουν των απαλλαγών αυτών είναι τα εξής:

«a) άνδρες που έχουν συμπληρώσει το 65ο και γυναίκες που έχουν συμπληρώσει το 60ό έτος της ηλικίας τους·

b) πρόσωπα ηλικίας κάτω των 16 ετών·

c) πρόσωπα που έχουν συμπληρώσει το 16ο, όχι όμως και το 18ο έτος της ηλικίας τους και παρακολουθούν μαθήματα με πλήρες ωράριο διδασκαλίας·

d) οι τυφλοί, ήτοι πρόσωπα με όραση ελαττωματική, σε βαθμό που τα καθιστά ανίκανα προς οποιαδήποτε εργασία, για την οποία είναι απαραίτητη η όραση·

e) πρόσωπα που πάσχουν από αναπηρία ή σωματική βλάβη, η οποία, κατά την κρίση της αρχής ή της αρμόδιας για τη διαχείριση του συστήματος αρχής, πλήττει σοβαρά την ικανότητά τους να βαδίζουν· και

f) άλλες κατηγορίες προσώπων, τις οποίες δύναται να καθορίζει με κανονιστική απόφαση ο Secretary of State.»

Τα όρια ηλικίας που καθορίστηκαν στο άρθρο 93, παράγραφος 7, στοιχείο a, αντιστοιχούν στα όρια ηλικίας που ισχύουν στο Ηνωμένο Βασίλειο για την απονομή συντάξεως γήρατος.

6. Με την απόφαση Transport Act 1985 (Extension of Eligibility for Travel Concessions) Order 1986, η οποία ελήφθη βάσει της εξουσιοδοτήσεως που παρασχέθηκε με το άρθρο 93, παράγραφος 7, στοιχείο f, του νόμου, ο Υπουργός Μεταφορών διηύρυνε τον κύκλο των δικαιούχων, έτσι ώστε να περιλαμβάνονται και:

«a) οι πάσχοντες από διανοητική αναπηρία·

b) τα πρόσωπα που δεν έλαβαν άδεια οδηγήσεως για ιατρικούς λόγους·

c) οι κωφοί και οι κωφάλαλοι·

d) τα πρόσωπα των οποίων η όραση είναι τόσο ελαττωματική ώστε να μη μπορούν να αντιληφθούν ορθώς τον όγκο και την ταχύτητα των οχημάτων·

e) τα πρόσωπα που στερούνται της χρήσεως και των δύο βραχιόνων·

f) οι δηλωθέντες συνοδοί δικαιούχων, οι οποίοι, κατά την κρίση της αρμόδιας αρχής, πάσχουν τόσο σοβαρή αναπηρία ώστε να χρήζουν συνοδού για να μπορούν να μετακινούνται με τις δημόσιες συγκοινωνίες».

7. Σε κάθε τοπική αρχή εναπόκειται ο καθορισμός, μεταξύ των ανωτέρω κατηγοριών προσώπων, των κατηγοριών που καλύπτονται από το δικό της σύστημα μειωμένων κομίστρων.

8. Το πρώτο καθού της κύριας δίκης, το Wrekin District Council, θέσπισε, βάσει των προαναφερθεισών διατάξεων, ένα σύστημα το οποίο καλύπτει τους άνδρες άνω των 65 ετών, τις γυναίκες άνω των 60 ετών, καθώς και τα πρόσωπα με ειδικές ανάγκες. Αντιθέτως, το σύστημα δεν εκτείνεται στους νέους. Τα πρόσωπα που καλύπτονται από το σύστημα αυτό μπορούν, αντί καταβολής 2 λιρών στερλινών (UK£) (αντιστοιχούν σε 2,43 ECU), να προμηθευτούν είτε τα «National Transport Tokens» — δηλαδή τίτλους μεταφοράς στο εθνικό δίκτυο — αξίας 16 UK£ (αντιστοιχούν σε 19,42 ECU) είτε μια κάρτα παρέχουσα το δικαίωμα χρησιμοποιήσεως των λεωφορείων στο Shropshire με μισό εισιτήριο. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν επί πλέον, αντί 43 UK£ (αντιστοιχούν σε 52,18 ECU), να αγοράσουν ένα «Travel Stamp», το οποίο τους παρέχει τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν τα λεωφορεία της περιοχής του Wrekin χωρίς περαιτέρω επιβάρυνση. Το Wrekin District Council και το Ηνωμένο Βασίλειο σημείωσαν, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, ότι είναι δύσκολο να αποτιμηθεί το όφελος που αντλούν οι δικαιούχοι από το σύστημα αυτό. Η αξία μιας κάρτας λεωφορείων εξαρτάται από το πόσες φορές χρησιμοποιείται: όσο περισσότερο τα πρόσωπα

που καλύπτονται από το σύστημα έχουν την ανάγκη να μετακινηθούν και, επομένως, χρησιμοποιούν τα μεταφορικά μέσα που τους παρέχει το σύστημα, τόσο μεγαλύτερη είναι η αξία του συστήματος για τα πρόσωπα αυτά.

9. Το σύστημα μειωμένων κομίστρων χρηματοδοτείται από τις δημόσιες αρχές. Οι δαπάνες των τοπικών αρχών για τις επιστροφές προς τους εκμεταλλευομένους λεωφορεία ανήλθαν, το 1991/1992, για ολόκληρο το Ηνωμένο Βασίλειο, σε 410 εκατομμύρια UK£ (αντιστοιχούν σε 497,6 εκατομμύρια ECU).

Τα πραγματικά περιστατικά

10. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης, Stanley Charles Atkins, ο οποίος ήταν 63 ετών όταν άσκησε την αγωγή του στις 25 Ιουνίου 1991, και ο οποίος ασκούσε τότε επαγγελματική δραστηριότητα, υποστήριξε ενώπιον του High Court of Justice ότι υπέστη δυσμενή διάκριση λόγω φύλου, δεδομένου ότι δεν του χορηγήθηκαν οι παροχές που προβλέπει το σύστημα που διαχειρίζεται το Wrekin District Council, ενώ, υπό το σύστημα αυτό, οι γυναίκες της ίδιας ηλικίας δικαιούνται των ανωτέρω παροχών.

Τα προδικαστικά ερωτήματα

11. Με διάταξη της 3ης Αυγούστου 1994 το High Court of Justice, Queen's Bench Division, υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ το σύστημα μειωμένων κομίστρων, το οποίο διαχειρίζεται ο πρώτος των καθών;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, εφαρμόζεται το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ στην παρούσα υπόθεση;

3) Αν υπήρξε παράβαση της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ, δύνανται να επικαλεσθούν το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας αυτής, προς στήριξη αξιώσεως αποζημιώσεως για τον προ της εκδόσεως της αποφάσεως του Δικαστηρίου χρόνο, πρόσωπα που δεν έχουν προσφύγει δικαστικώς ούτε έχουν υποβάλει ισοδύναμη ένσταση πριν από την ημερομηνία αυτή;»

Το πρώτο ερώτημα

12. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί να πληροφορηθεί αν το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ένα σύστημα μειωμένου εισιτηρίου στις δημόσιες συγκοινωνίες, όπως το σύστημα που διαχειρίζεται το Wrekin District Council, εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

13. Ο Atkins ισχυρίζεται ότι πρόκειται περί προβλεπομένου από τον νόμο συστήματος εξασφαλίζοντος προστασία κατά του γήρατος, της αναπηρίας κ.λπ. και ότι, συνεπώς, το σύστημα αυτό εμπίπτει, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της. Το σύστημα θεσπίσθηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 93, παράγραφος 7, του νόμου και, κατά συνέπεια, πρόκειται περί προβλεπομένου διά νόμου συστήματος. Ο νόμος έχει έναν κοινωνικό στόχο, καθότι σκοπός του είναι να παράσχει σε κοινωνικώς ευαίσθητες κατηγορίες προσώπων, των οποίων η σωματική ικανότητα μετακινήσεως και οι οικονομικοί πόροι είναι κατά κανόνα περιορισμένοι, μειωμένα εισιτήρια στο δίκτυο των δημοσίων συγκοινωνιών. Επί πλέον, η παροχή αυτή έχει άμεση σχέση και με το γήρας, δεδομένου ότι κάθε πρόσωπο που συμπληρώνει την απαιτούμενη ηλικία δικαιούται της παροχής, και μάλιστα ανεξαρτήτως της προσωπικής του καταστάσεως και των οικονομικών του πόρων.

14. Το Wrekin District Council, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Σουηδική και η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζουν συναφώς ότι το εν λόγω σύστημα δεν εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, δεδομένου ότι δεν αποτελεί το σύνολο ή μέρος ενός νομικού συστήματος προστασίας από έναν από τους κινδύνους που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', ούτε μορφή κοινωνικής προνοίας υπό την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο β'. Το σύστημα αυτό συνεπάγεται βέβαια ότι οι δικαιούχοι λαμβάνουν ορισμένα κοινωνικά οφέλη, όπως τα πρόσωπα προς τα οποία παρέχεται εκπαίδευση ή τα πρόσωπα που απολαύουν ευκολιών όσον αφορά τον ελεύθερο χρόνο τους, αλλά εντεύθεν δεν προκύπτει ότι το σύστημα αυτό εμπίπτει στην κοινωνική ασφάλιση υπό την έννοια που έχει ο όρος αυτός στα άρθρα 51 και 118 της Συνθήκης. Η κοινωνική ασφάλιση παρέχει προστασία έναντι ορισμένων κινδύνων και ως εκ τούτου προσεγγίζει άλλες μορφές ασφαλίσεως. Στις τοπικές αρχές απόκειται να καθορίσουν αν και μέχρι ποίας εκτάσεως πρέπει να θεσπισθούν συστήματα όπως το υπό εξέταση, τα δε κατά τόπους ισχύοντα συστήματα ποικίλλουν πολύ ως προς το περιεχόμενό τους. Συνεπώς, δεν πρόκειται περί προβλεπομένου από τον νόμο συστήματος υπό την έννοια της οδηγίας. Τέλος, δεν υφίσταται άμεση και αναγκαία σχέση μεταξύ του συστήματος αυτού και των κινδύνων που μνημονεύονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, δεδομένου ότι το σύστημα επικουρεί τους δικαιούχους καλύπτοντας (εν όλω ή εν μέρει) τα έξοδα μετακινήσεως, πράγμα που, αυτό καθαυτό, δεν αποτελεί κίνδυνο καλυπτόμενο από τη διάταξη αυτή. Συναφώς, είναι άνευ σημασίας το ότι η ηλικία είναι ένα από τα κριτήρια χορηγήσεως των διευκολύνσεων.

15. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι το εν λόγω σύστημα εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της

οδηγίας. Βέβαια, κατά την άποψη της Επιτροπής, οι προβλεπόμενες από το σύστημα αυτό παροχές δεν μπορούν να θεωρηθούν εμπίπτουσες στην κοινωνική ασφάλιση υπό την έννοια που έχει ο όρος αυτός στον κανονισμό 1408/71 [3] (στο εξής: κανονισμός), δεδομένου ότι δεν πρόκειται περί συστήματος προσομοιάζοντος με ασφαλιστικό. Ούτε μπορεί να θεωρηθεί ότι οι παροχές εμπίπτουν στην κοινωνική πρόνοια, δεδομένου ότι δεν χορηγούνται σε πρόσωπα που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης. Ωστόσο, πρέπει να θεωρηθεί ότι η οδηγία, η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 235 της Συνθήκης, εκτείνεται και στην κοινωνική προστασία εν τη ευρεία έννοια του όρου, όπως δείχνει, μεταξύ άλλων, το γεγονός ότι ο όρος αυτός χρησιμοποιείται στα άρθρα 1 και 3 της οδηγίας. Ο σκοπός της οδηγίας απαιτεί να επεκταθεί η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως σε όλες τις μορφές κοινωνικής προστασίας, χωρίς να εξετάζεται αν τα κράτη μέλη έχουν επιλέξει να χρησιμοποιήσουν τους διαθέσιμους πόρους σε μέτρα κοινωνικής ασφαλίσεως ή για την κοινωνική πρόνοια υπό την παραδοσιακή έννοια του όρου ή για άλλες μορφές κοινωνικής προστασίας. Η απαρίθμηση των καλυπτομένων κινδύνων είναι αυτή που καθορίζει το ακριβές περιεχόμενο της οδηγίας. Το υπό εξέταση σύστημα είναι ένα εκ του νόμου προβλεπόμενο σύστημα το οποίο έχει άμεση και πραγματική σχέση με τους κινδύνους που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, με αποτέλεσμα να εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Το γεγονός ότι μια τοπική αρχή μπορεί να επεκτείνει το σύστημα στους νέους δεν εμποδίζει, αυτό καθαυτό, την υπαγωγή του συστήματος στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, διότι, αν ήταν έτσι, θα ήταν πολύ εύκολο να καταστρατηγηθούν οι διατάξεις της οδηγίας.

Γενικές παρατηρήσεις όσον αφορά το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας

16. Θα εξετάσω πρώτα αν το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού συμπίπτει όντως με το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

17. Ο *κανονισμός* έχει εφαρμογή, κατά το άρθρο του 4, παράγραφοι 1 και 2, επί όλων των νομοθεσιών που συνιστούν γενικά ή ειδικά συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως, τα οποία, ανεξαρτήτως του αν βασίζονται στην καταβολή εισφορών, αφορούν ορισμένους κλάδους που προσδιορίζει ο κανονισμός, περιλαμβανομένων των παροχών γήρατος. Αντιθέτως, τα μέτρα κοινωνικής προνοίας, με άλλα λόγια οι παροχές που χορηγούνται κατόπιν συγκεκριμένης αξιολογήσεως των αναγκών του δικαιούχου, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού, όπως αναφέρει το άρθρο 4, παράγραφος 4.

18. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οριοθέτηση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής του κανονισμού γίνεται σε δύο στάδια. Πρώτα, εξετάζεται αν η παροχή χορηγείται στους δικαιούχους βάσει μιας καθοριζομένης από τον νόμο καταστάσεως, με αποτέλεσμα να αποκλείεται η ατομική και η βάσει διακριτικής ευχερείας στάθμιση των

3 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 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 τροποποιήθηκε και ενημερώθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2001/83 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 1983 (ΕΕ 1983, L 230, σ. 6). Ο κανονισμός βασίζεται, όσον αφορά τους μισθωτούς, στο άρθρο 51 της Συνθήκης και, όσον αφορά τους μη μισθωτούς, στο άρθρο 235 της Συνθήκης.

προσωπικών αναγκών ή των περιστάσεων [4]. Ο τρόπος χρηματοδοτήσεως της παροχής είναι, αυτός καθαυτός, άνευ σημασίας [5]. Το Δικαστήριο προβαίνει στη συνέχεια στην ανάλυση του ζητήματος αν η παροχή έχει προορισμό να καλύψει έναν συγκεκριμένο κίνδυνο. Από τη νομολογία, μπορεί να αναφερθεί η απόφαση της 27ης Μαρτίου 1985 στην υπόθεση Hoeckx, η οποία αφορούσε ένα βελγικό σύστημα που εξασφάλιζε στους απόρους ένα ελάχιστο εισόδημα και στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η παροχή δεν είχε σκοπό να καλύψει έναν συγκεκριμένο κίνδυνο όπως αυτούς που μνημονεύει ο κανονισμός [6].

19. Τα εθνικά συστήματα μπορούν, αναλόγως του προσωπικού πεδίου εφαρμογής, των στόχων και του τρόπου εφαρμογής τους, να προσομοιάζουν και στην κοινωνική ασφάλιση και στην κοινωνική πρόνοια και, συνεπώς, πρέπει, σε σχέση με τον κανονισμό, να γίνεται μια αξιολόγηση ενέχουσα διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την κατηγορία στην οποία πρέπει να καταταγεί η παροχή. Ως παράδειγμα ενός τέτοιου διαβήματος, μπορεί να αναφερθεί η απόφαση του Δικαστηρίου της 20ής Ιουνίου 1991 στην υπόθεση Newton, η οποία αφορούσε ένα «επίδομα κινήσεως» το οποίο εχορηγείτο βάσει αντικειμενικών θεωρήσεων του νόμου, και συγκεκριμένα στην περίπτωση που ένα πρόσωπο είχε περιέλθει σε τέτοια σωματική αναπηρία ώστε να είναι ανίκανο ή σχεδόν ανίκανο να βαδίσει [7]. Το Δικαστήριο εκτίμησε ότι η εν λόγω παροχή, αφενός, εξασφάλιζε ένα ελάχιστο εισόδημα στα άτομα με ειδικές ανάγκες που βρίσκονταν καθ' ολοκληρίαν εκτός του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως και, αφετέρου, παρείχε ένα συμπληρωματικό εισόδημα στους δικαιούχους παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως. Όσον αφορά την τελευταία κατηγορία, έπρεπε να θεωρηθεί ότι η παροχή υπάγεται στην κοινωνική ασφάλιση υπό την έννοια του άρθρου 51 της Συνθήκης και της ρυθμίσεως που θεσπίστηκε κατ' εφαρμογήν της διατάξεως αυτής [8]. Έτσι, η παροχή ενέπιπτε στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κανονισμού. Αντιθέτως, μόνον ορισμένες κατηγορίες δικαιούχων ενέπιπταν στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, στοιχείο α'.

20. Η *οδηγία* αφορά, όπως δείχνει ο τίτλος της, την προοδευτική εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως και έχει εφαρμογή, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, «στα νομικά συστήματα που εξασφαλίζουν προστασία κατά (...)» ορισμένων κινδύνων (οι οποίοι προσδιορίζονται στη διάταξη αυτή), περιλαμβανομένου του γήρατος, καθώς και στις αφορώσες την κοινωνική πρόνοια διατάξεις που προορίζονται να συμπληρώσουν ή να υποκαταστήσουν τα συστήματα αυτά.

21. Ασφαλώς, πρέπει να θεωρηθεί ότι τα συστήματα που εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κανονισμού εμπίπτουν και στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, καθότι οι κίνδυνοι που καλύπτονται από τον κανονισμό καλύπτονται και από την οδηγία. Θα υπενθυμίσω συναφώς ότι στην προαναφερθείσα απόφαση Newton το Δικαστήριο εκτίμησε ότι το «επίδομα

4 — Βλ. τις αποφάσεις της 2ας Αυγούστου 1993, C-66/92, Acciardi (Συλλογή 1993, σ. I-4567, σκέψη 14)· της 10ης Μαρτίου 1993, C-111/91, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1993, σ. I-817, σκέψη 29), και της 16ης Ιουλίου 1992, C-78/91, Hughes (Συλλογή 1992, σ. I-4839, σκέψη 15).

5 — Βλ. τις μνημονευόμενες στην υποσημείωση 4 αποφάσεις, ιδίως δε τη σκέψη 18 της αποφάσεως Acciardi, τη σκέψη 31 της αποφάσεως Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου και τη σκέψη 21 της αποφάσεως Hughes.

6 — 249/93 (Συλλογή 1985, σ. 973, σκέψεις 13 και 14).

7 — C-356/89 (Συλλογή 1991, σ. I-3017).

8 — Βλ. σκέψεις 14 και 15.

κινήσεως» υπέρ των αναπήρων εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κανονισμού.

22. Αντιθέτως, δεν μπορεί να συναχθεί το αντίστροφο συμπέρασμα και να εξομοιωθεί η κατά τον κανονισμό έννοια της κοινωνικής ασφαλίσεως με το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, όπως αυτό καθορίζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α'. Πράγματι, τίποτε στην οδηγία δεν δικαιολογεί τη σκέψη ότι ο όρος «κοινωνική ασφάλιση» που περιέχεται στην οδηγία πρέπει να νοείται όπως στον κανονισμό, και ακόμη λιγότερο υπό μια συγκεκριμένη έννοια. Ο όρος «κοινωνική ασφάλιση» εμφανίζεται και στον τίτλο της οδηγίας: «(...) ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως», όπου φαίνεται σαφέστατα ότι χρησιμοποιείται υπό διαφορετική και ευρύτερη έννοια από ό,τι στον κανονισμό. Πράγματι, στον τίτλο, ο όρος αυτός δεν αφορά απλώς τα «νομικά συστήματα που εξασφαλίζουν προστασία», αλλά και τις διατάξεις που αφορούν την κοινωνική πρόνοια, των οποίων γίνεται μνεία στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β'.

23. Ομοίως, η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου, κατά την οποία η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως πρέπει να εφαρμοστεί κατ' αρχήν «στα νομικά συστήματα που εξασφαλίζουν προστασία κατά των κινδύνων (...) γήρατος (...) καθώς και στις διατάξεις που αφορούν την κοινωνική πρόνοια», δείχνει ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας έχει την έννοια ότι η οδηγία δεν εκτείνεται μόνο στις παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως που αφορά ο κανονισμός, αλλά περιλαμβάνει και άλλες παροχές που προσφέρουν κοινωνική προστασία.

24. Βέβαια, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι, εφόσον στο άρθρο 1 — διάταξη που περιγράφει τον σκοπό της οδηγίας — γίνεται λόγος για τον «τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως και των άλλων στοιχείων κοινωνικής προστασίας που προβλέπεται στο άρθρο 3», ο κατ' άρθρο 1 όρος «κοινωνική ασφάλιση» παραπέμπει στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', το οποίο αφορά τα διά νόμου προβλεπόμενα συστήματα που εξασφαλίζουν προστασία από τους κινδύνους που απαριθμούνται στη διάταξη αυτή, ενώ ο κατ' άρθρο 1 όρος «άλλα στοιχεία κοινωνικής προστασίας» παραπέμπει στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', και συνεπώς στις διατάξεις που αφορούν την κοινωνική πρόνοια κατά το μέτρο που προορίζονται να συμπληρώσουν ή να υποκαταστήσουν τα συστήματα που αφορά το στοιχείο α'. Όμως, το άρθρο 1 δεν χρησιμοποιεί, όπως και το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', τον όρο «κοινωνική πρόνοια», αλλ' αντιθέτως την έκφραση «κοινωνική ασφάλιση και άλλα στοιχεία κοινωνικής *προστασίας*»· επί πλέον, ο κατ' άρθρο 1 όρος «προστασία» επαναλαμβάνεται μόνο στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', και όχι στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β'. Συνεπώς, είναι λογικό να υποτεθεί ότι η κατ' άρθρο 1 έννοια «άλλα στοιχεία κοινωνικής προστασίας» δεν αφορά ή δεν αφορά μόνον το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', αλλά εκτείνεται, τουλάχιστον, και σε κάποιες από τις παροχές που αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α'.

25. Άλλωστε, το άρθρο 3, παράγραφος 1, δεν χρησιμοποιεί τον όρο «κοινωνική ασφά-

λιση» ή ανάλογες εκφράσεις [9] για να οριοθετήσει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Όμως, θα ήταν λογικό να χρησιμοποιήσει την έκφραση αυτή στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', αν η διάταξη αυτή έπρεπε να περιοριστεί στην κοινωνική ασφάλιση, αντί να χρησιμοποιήσει τον ευρύτερο όρο «νομικά συστήματα που εξασφαλίζουν προστασία».

26. Το γεγονός ότι η οδηγία προχωρεί πιο πέρα από τον κανονισμό πρέπει να συσχετιστεί με το γεγονός ότι η οδηγία είναι μια αυτοτελής και ανεξάρτητη του κανονισμού νομική πράξη και ότι επιδιώκει στόχο διαφορετικό από αυτόν του κανονισμού. Σε αντίθεση με τον κανονισμό, δεν σκοπεί να συντονίσει ορισμένα εθνικά ασφαλιστικά συστήματα, αλλά, αντιθέτως, να εξασφαλίσει ότι τα σχετικά με την κοινωνική προστασία εθνικά συστήματα θα σέβονται ένα θεμελιώδες δικαίωμα, δηλαδή την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών. Θα υπενθυμίσω συναφώς τη γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, ότι η ερμηνεία πρέπει να σκοπεί στο να αποκτήσει πρακτική αποτελεσματικότητα ο σκοπός της ερμηνευομένης νομικής πράξεως. Κατά τα λοιπά, το γεγονός ότι η οδηγία εκδόθηκε με έρεισμα το άρθρο 235 της Συνθήκης έχει ως συνέπεια ότι το περιεχόμενο των άρθρων 51 και 118 της Συνθήκης δεν έχει καμία σημασία για την ερμηνεία της οδηγίας.

27. Η ανωτέρω ερμηνεία συνάδει, κατ' εμέ, με τη μέχρι τώρα νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, «για να εξασφαλιστεί ότι η προοδευτική εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης (...) θα υλοποιηθεί αρμονικά στο σύνολο της Κοινότητας, το άρθρο 3, παράγραφος 1, πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει κάθε παροχή η οποία ανήκει, *υπό ευρεία έννοια*, σε ένα από τα αναφερόμενα συστήματα που προβλέπονται από τον νόμο ή σε διάταξη που αφορά την κοινωνική πρόνοια και που αποσκοπεί στη συμπλήρωση ή την υποκατάσταση ενός τέτοιου συστήματος» [10]. Μια παροχή πρέπει να συνιστά το σύνολο ή μέρος ενός προβλεπομένου διά νόμου συστήματος προστασίας από έναν από τους απαριθμούμενους κινδύνους ή μορφή κοινωνικής προνοίας έχουσα τον ίδιο σκοπό [11]. Η προϋπόθεση αυτή πληρούται όταν η παροχή έχει *άμεση και πραγματική* [12] σχέση με την προστασία από έναν από τους απαριθμουμένους κινδύνους, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται το γήρας και η αναπηρία [13]. Συνεπώς, το κρίσιμο σημείο είναι το ότι η παροχή εξασφαλίζει προστασία από έναν κίνδυνο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, πράγμα που συνεπάγεται ότι υφίσταται άμεση και πραγματική σχέση μεταξύ της παροχής και του ανωτέρου κινδύνου.

28. Στη νομολογία, το Δικαστήριο δεν έχει οριοθετήσει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας με βάση τα παραδοσιακά κριτήρια που επικαλέστηκαν το Wrekin District Council, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Γερμανική Κυβέρνηση, όπως είναι η υπαγωγή σε ασφαλιστικό σύστημα, οι περίοδοι απασχολήσεως και οι όροι ασφαλίσεως,

9 — Όπως π.χ., κλάδους κοινωνικής ασφαλίσεως ή συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως.

10 — Βλ. την απόφαση της 24ης Ιουνίου 1986, 150/85, Drake (Συλλογή 1986, σ. 1995, σκέψη 23, η υπογράμμιση δική μου).

11 — Βλ. την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 10 απόφαση Drake (σκέψη 21), τις αποφάσεις της 4ης Φεβρουαρίου 1992, C-243/90, Smithson (Συλλογή 1992, σ. I-467, σκέψη 12), της 16ης Ιουλίου 1992, C-63/91 και C-64/91, Jackson και Cresswell (Συλλογή 1992, σ. I-4737, σκέψη 15), καθώς και την απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1995, C-137/94, Richardson (Συλλογή 1995, σ. I-3407, σκέψη 8).

12 — Παραλείπεται (αφορά αποκλειστικώς το δανικό κείμενο των προτάσεων).

13 — Βλ. τις προαναφερθείσες αποφάσεις Smithson, σκέψη 14, και Jackson και Cresswell, σκέψη 16, καθώς και Richardson, σκέψη 9.

όπως και δεν έχει αποδώσει καμία σημασία στον τρόπο χρηματοδοτήσεως της παροχής. Έτσι, στην απόφαση Richardson [14], το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ένα σύστημα που εχρηματοδοτείτο από τις δημόσιες αρχές και προέβλεπε απαλλαγή από τα φαρμακευτικά τέλη ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, παρά το ότι η παροχή αυτή εχορηγείτο χωρίς αναφορά σε τέτοια παραδοσιακά κριτήρια. Άλλωστε, συγκεκριμένοι λόγοι συνηγορούν, κατ' εμέ, κατά τέτοιων επιταγών. Βέβαια, υφίστανται πολλά κράτη μέλη όπου η προστασία κατά της ασθενείας, του γήρατος κ.λπ. στηρίζεται στη με τον σκοπό αυτό καταβολή εισφορών σε ασφαλιστικά ταμεία, συνταξιοδοτικά συστήματα κ.λπ. Όμως, υφίστανται και κράτη μέλη όπου τα συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως δεν βασίζονται στην καταβολή εισφορών, αλλά χρηματοδοτούνται πλήρως από τις δημόσιες αρχές μέσω του γενικού συστήματος αμέσων και εμμέσων φόρων (με επακολουθούσα αναδιανομή). Το δανικό σύστημα βασικής συντάξεως και το δανικό σύστημα ασφαλίσεως ασθενείας, τα οποία μέχρι τώρα χρηματοδοτούνται μόνον από τους άμεσους και έμμεσους φόρους, δεν τάσσουν καμία απολύτως υποχρέωση καταβολής εισφορών ή υπαγωγής και δεν λαμβάνουν υπόψη περιόδους απασχολήσεως, μπορούν να αναφερθούν ως παράδειγμα διά νόμου προβλεπομένου συστήματος εξασφαλίζοντος προστασία, αντιστοίχως, από το γήρας και την ασθενεία. Είναι φανερό ότι τέτοια συστήματα εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας.

29. Τέλος, από τη σκέψη 13 της προαναφερθείσας αποφάσεως Richardson μπορεί να συναχθεί ότι η έκφραση «νομικά συστήματα που εξασφαλίζουν προστασία» δεν συνεπάγεται από μόνη της ότι η παροχή πρέπει να αποτελεί μέρος εθνικής ρυθμίσεως σχετικά με την κοινωνική προστασία. Δεν μπορούν να συναχθούν συγκεκριμένοι περιορισμοί του όρου «σύστημα», το δε γεγονός ότι σε ένα κράτος μέλος επελέγη να υπαχθεί ένας νομοθετικός τομέας στην αρμοδιότητα του τάδε ή του δείνα υπουργού δεν επιτρέπει τη συναγωγή συμπεράσματος ως προς το αν μια προβλεπόμενη από τη νομοθεσία αυτή παροχή εξασφαλίζει, υπό την έννοια του κοινοτικού δικαίου, κοινωνική προστασία [15]. Πράγματι, η κρίση αυτή εξαρτάται από την ακριβή ανάλυση της παροχής. Συνεπώς, η οδηγία καλύπτει όλες τις παροχές που εμπίπτουν στα συστήματα κοινωνικής προστασίας έναντι των κινδύνων που απαριθμούνται στην οδηγία, όποιος και αν είναι ο τρόπος που ορίζονται και ρυθμίζονται οι παροχές αυτές στις εθνικές έννομες τάξεις [16].

Υφίσταται εν προκειμένω προβλεπόμενο από τον νόμο σύστημα;

30. Μια παροχή, όπως αυτή που χορηγείται από το Wrekin District Council και όπως η απαλλαγή από τα φαρμακευτικά τέλη στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση Richardson, έχει ως νομική βάση μια διάταξη νόμου η οποία έχει τεθεί σε εφαρμογή μέσω κανονιστικών διατάξεων [17]. Κατ' εμέ, δεν είναι δυνατόν να αποδοθεί σημασία στο γεγονός ότι το σύστημα (το οποίο έχει ως νομική βάση έναν νόμο) θεσπίστηκε κατόπιν πρωτοβουλίας των τοπικών αρχών και λειτουργεί υπό την

14 — Βλ. την υποσημείωση 11.

15 — Μπορεί να γίνει συναφώς παραπομπή στο σημείο 12 των προτάσεών μου στην υπόθεση Richardson, από όπου προκύπτει ότι είναι δύσκολο να βρεθεί πιο ουδέτερη έκφραση.

16 — Βλ. το σημείο 5 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα G. F. Mancini στην προαναφερθείσα στην υποσημείωση 10 υπόθεση Drake.

17 — Μπορεί να γίνει συναφώς παραπομπή στη σκέψη 11 της προαναφερθείσας αποφάσεως Richardson.

ευθύνη αυτών. Είναι λογικό για τη λειτουργία ενός συστήματος να μεριμνούν οι αρχές που υποβάλλονται στις σχετικές με αυτό δαπάνες και που εξασφαλίζουν την κάλυψη των δαπανών αυτών με φόρους. Από τα πρακτικά των συζητήσεων της Βουλής των Κοινοτήτων προκύπτει ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι παραδοσιακώς γνωστή η τοπική διαχείριση των «social services». Τέτοιες παραδόσεις ποικίλλουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, το δε συμφέρον της αποτελεσματικής και ομοιόμορφης εφαρμογής της οδηγίας συνηγορεί υπέρ του να μη λαμβάνονται υπόψη τέτοιες διαφορές κατά την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας και, συνεπώς, της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Ομοίως, όπως τονίστηκε ανωτέρω στο σημείο 29, δεν είναι δυνατόν να αποκλειστεί μια παροχή από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας απλώς και μόνον για τον λόγο ότι έχει ως νομική βάση τον νόμο Transport Act 1985 και ως εκ τούτου, δεν εντάσσεται τυπικώς σε έναν γενικό νόμο έχοντα ως σκοπό την κοινωνική προστασία [18]. Συνεπώς, είμαι της γνώμης ότι μια παροχή όπως αυτή που διαχειρίζεται το Wrekin District Council έχει τα χαρακτηριστικά ενός από τον νόμο προβλεπομένου συστήματος υπό την έννοια της οδηγίας.

Εξασφαλίζει το σύστημα προστασία έναντι του γήρατος;

31. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', η εφαρμογή της οδηγίας προϋποθέτει ότι η παροχή εξασφαλίζει προστασία έναντι, μεταξύ άλλων, του γήρατος. Φυσικά, μπορεί να γίνει γενικότερη συζήτηση ως προς το αν τα πρόσωπα που είναι αντιστοίχως 60 και 65 ετών πλήττονται από τον κίνδυνο «γήρας». Ωστόσο, η οδηγία δεν ορίζει τον κίνδυνο αυτό με αναφορά σε ορισμένη ηλικία, ούτε έχει ως στόχο να εναρμονίσει τις λύσεις που δίδονται στο ζήτημα αυτό. Συνεπώς, πρέπει να συναχθεί ότι η οδηγία παραπέμπει συναφώς στην έννοια που έχει ο όρος αυτός στην εσωτερική έννομη τάξη των διαφόρων κρατών μελών.

32. Η οδηγία έχει ως στόχο να εξασφαλίσει ένα θεμελιώδες δικαίωμα, δηλαδή το δικαίωμα προς ίση μεταχείριση σχετικά με τις παροχές που εξασφαλίζουν προστασία από ορισμένους κινδύνους, περιλαμβανομένου του γήρατος. Από την έκφραση «που εξασφαλίζει προστασία» μπορεί να συναχθεί ότι πρέπει να πρόκειται περί παροχής με κοινωνικό σκοπό η οποία να προορίζεται να εξαλείψει τις συνέπειες της επελεύσεως ενός συγκεκριμένου κινδύνου, περιλαμβανομένου του γήρατος. Ως παράδειγμα τέτοιας παροχής μπορεί ασφαλώς να αναφερθεί η σύνταξη λόγω συμπληρώσεως συνταξίμου χρόνου, η οποία παρέχει στους ηλικιωμένους τη δυνατότητα να εγκαταλείψουν την αγορά εργασίας και συγχρόνως να διατηρήσουν ορισμένο επίπεδο διαβιώσεως, ή ακόμη η απαλλαγή από τα φαρμακευτικά τέλη, η οποία έχει προορισμό να επιτρέψει, π.χ., στους ηλικιωμένους που πάσχουν από ασθένεια, να μη στερηθούν, για οικονομικούς λόγους, τα αναγκαία φάρμακα. Ομοίως, τα συστήματα οικιακής βοήθειας και διανομής φαγητού από κινητά συνεργεία αποτελούν μέρος του δικτύου κοινωνικής προστασίας των ηλικιωμένων, οι οποίοι, αν δεν είχαν αυτές τις διευκολύνσεις, δεν θα καθάριζαν το σπίτι τους, δεν θα ψώνιζαν ή δεν θα μαγείρευαν.

33. Γενικώς, αυτό που χαρακτηρίζει τη μεγάλη ηλικία είναι η μείωση της ανεξαρτησίας κινήσεων σε σχέση με προηγούμενες

18 — Βλ. την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 11 απόφαση Richardson, σκέψη 13.

περιόδους της ζωής. Πολυάριθμοι ηλικιωμένοι κινούνται με δυσκολία και πολλοί απ' αυτούς έχουν προβλήματα οράσεως ή ακοής ή μειωμένη ικανότητα αντιδράσεως. Η συνταξιοδότηση για αυτούς που φθάνουν στην ηλικία συνταξιοδοτήσεως σημαίνει για την πλειοψηφία των συνταξιούχων αισθητή επιδείνωση της οικονομικής τους καταστάσεως. Το αυτοκίνητο που ενδεχομένως διέθετε η επιχείρηση πρέπει να επιστραφεί και είναι δύσκολο, ή ακόμη αδύνατον, να βρεθούν τα χρήματα για την αγορά και/ή τη συντήρηση ενός αυτοκινήτου. Συνεπώς, τα ψώνια και η διατήρηση των σχέσεων με την οικογένεια και τους φίλους προϋποθέτουν για πολλούς ηλικιωμένους τη χρησιμοποίηση της δημόσιας συγκοινωνίας. Επί πλέον, η δυνατότητα χρησιμοποιήσεως της δημόσιας συγκοινωνίας έχει όλως ιδιαίτερη σημασία για τους ηλικιωμένους στις περιοχές με χαμηλή πληθυσμιακή πυκνότητα. Συνεπώς, κατ' εμέ, πρέπει να θεωρηθεί ότι τα συστήματα που παρέχουν τη δυνατότητα προσβάσεως σε φθηνά μέσα δημόσιας συγκοινωνίας αποτελούν σημαντικό μέρος του δικτύου κοινωνικής προστασίας των ηλικιωμένων. Δεν είναι δυνατόν να γίνει λογική σύγκριση, όπως προσπάθησε να πράξει το Ηνωμένο Βασίλειο, μεταξύ μιας παροχής που επιδοτεί τη χρησιμοποίηση μέσων μαζικής μεταφοράς από ηλικιωμένους και των μειώσεων που τους χορηγούνται στα εισιτήρια του θεάτρου και του κινηματογράφου. Η πρόσβαση σε φθηνά μέσα μαζικής μεταφοράς είναι κάτι εντελώς διαφορετικό και πολύ πιο σημαντικό, από κοινωνικής απόψεως, γενικά για τους ηλικιωμένους από ό,τι τα συστήματα που τους παρέχουν τη δυνατότητα να παραστούν με φθηνό εισιτήριο σε παραστάσεις μελοδράματος ή χοροδράματος.

34. Το γεγονός ότι η δωρεάν ή αντί ευτελούς εισιτηρίου πρόσβαση στις δημόσιες συγκοινωνίες αποτελεί ένα ουσιώδες κοινωνικό κεκτημένο για τους ηλικιωμένους συμβιβάζεται πλήρως με το γεγονός ότι η απαιτούμενη στο Ηνωμένο Βασίλειο για τη χορήγηση των παροχών αυτών νομική βάση τέθηκε, κατά τα πρακτικά των συζητήσεων της Βουλής των Κοινοτήτων, εντός μιας σαφώς κοινωνικής προοπτικής. Το σύστημα αυτό παραβλήθηκε, π.χ., με τα επιδόματα στέγης και τα γεύματα προς ηλικιωμένους. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι ένα σύστημα που προβλέπει υπέρ των ηλικιωμένων την καταβολή μειωμένου εισιτηρίου, όπως το σύστημα που διαχειρίζεται το Wrekin District Council βάσει νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, επιτελεί μια ουσιώδη λειτουργία κοινωνικής προστασίας.

35. Κατά τα λοιπά, είναι άνευ σημασίας ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο επελέγη η χορήγηση μιας παροχής όχι με απ' ευθείας καταβολή ενός χρηματικού ποσού, αλλά μέσω ενός συστήματος που χρηματοδοτείται από τις δημόσιες αρχές και εξασφαλίζει χαμηλότερες τιμές στους ηλικιωμένους επιβάτες των δημοσίων συγκοινωνιών. Ένα χρηματικό ποσό δεν θα εξασφάλιζε κατά τον ίδιο τρόπο μεγαλύτερη κινητικότητα των ενδιαφερομένων κατηγοριών προσώπων, δεδομένου ότι το ποσό αυτό θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για άλλους σκοπούς. Επί πλέον, το υπό εξέταση σύστημα έχει σχεδιαστεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε το αντλούμενο από το σύστημα αυτό οικονομικό όφελος να είναι ευθέως ανάλογο προς τις ανάγκες του προσώπου που θέλει να χρησιμοποιεί μέσα μαζικής μεταφοράς. Κατά τα λοιπά, είναι κάλλιστα δυνατόν το συνολικό ποσό των δαπανών στις οποίες υποβάλλονται οι δημόσιες αρχές στο πλαίσιο του συστήματος αυτού να είναι μικρότερο από το συνολικό οικονομικό όφελος που αντλούν οι ηλικιωμένοι από το σύστημα αυτό. Το εν λόγω σύστημα μπορεί, παραδείγματος χάριν, να οργανωθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε οι δημό-

σιες αρχές να επιτυγχάνουν εκπτώσεις όταν παροτρύνουν τους ηλικιωμένους να χρησιμοποιούν τις δημόσιες συγκοινωνίες εκτός των ωρών αιχμής.

Έχει η παροχή άμεση και πραγματική σχέση με την προστασία έναντι του γήρατος;

36. Όπως σημειώθηκε, η νομολογία του Δικαστηρίου θέτει ως προϋπόθεση το να έχει η παροχή άμεση και πραγματική σχέση με την προστασία έναντι ενός από τους κινδύνους που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α'. Πρέπει να εξεταστεί ακριβέστερα τί καλύπτει η επιταγή αυτή.

37. Στην απόφαση Drake [19], το Δικαστήριο κατέληξε στο ότι η οδηγία έχει εφαρμογή επί ενός συστήματος που χορηγεί μια παροχή σε ορισμένα πρόσωπα τα οποία παρέχουν φροντίδες σε αναπήρους. Το Δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 24, ότι η παροχή εξηρτάτο από την αναπηρία, δεδομένου ότι η κατάσταση αυτή αποτελούσε conditio sine qua non για την καταβολή της παροχής.

38. Στην απόφαση Smithson, το Δικαστήριο έκρινε, αντιθέτως, ότι η οδηγία δεν έχει εφαρμογή επί ενός νομικού συστήματος που εξασφαλίζει *γενικώς* σε κάθε πρόσωπο, του οποίου το πραγματικό εισόδημα είναι κατώτερο ενός θεωρητικού εισοδήματος, ένα ειδικό επίδομα για την αντιμετώπιση των εξόδων κατοικίας [20]. Στις σκέψεις 15, 16 και 17, το Δικαστήριο έκρινε τα εξής:

«Διαπιστώνεται ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 79/7 δεν καλύπτει τα νομικά συστήματα που εξασφαλίζουν την καταβολή ενός ειδικού επιδόματος προς αντιμετώπιση εξόδων κατοικίας σε όσους διαθέτουν πραγματικό εισόδημα κατώτερο από ένα θεωρητικό εισόδημα, το οποίο υπολογίζεται βάσει ορισμένων κριτηρίων. Η ηλικία και η αναπηρία του δικαιούχου αποτελούν απλώς δύο από τα κριτήρια που εφαρμόζονται για τον καθορισμό των οικονομικών αναγκών του δικαιούχου του επιδόματος. Το γεγονός ότι τα κριτήρια αυτά έχουν αποφασιστική σημασία για τη χορήγηση του υψηλότερου συμπληρωματικού επιδόματος δεν αρκεί για να εμπίπτει το επίδομα αυτό στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 79/7.

Το συμπληρωματικό αυτό επίδομα συνιστά αναπόσπαστο συστατικό της όλης παροχής, σκοπός της οποίας είναι η αντιστάθμιση της ανεπάρκειας των πόρων του δικαιούχου, όσον αφορά τα έξοδα κατοικίας, και δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως αυτοτελές σύστημα προοριζόμενο να εξασφαλίσει προστασία από ορισμένους από τους κινδύνους

19 — Προαναφερθείσα απόφαση στην υποσημείωση 10.

20 — Βλ. την υποσημείωση 11.

που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/7.».

39. Το γεγονός ότι η οδηγία δεν εκτείνεται σε γενικά συστήματα δυνάμενα, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να καλύπτουν οποιοδήποτε πρόσωπο, ανεξαρτήτως του ζητήματος αν οι ενδιαφερόμενοι πλήττονται από έναν από τους κινδύνους που απαριθμούνται στην οδηγία, επιβεβαιώθηκε με την απόφαση του Δικαστηρίου Jackson και Cresswell [21]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η παροχή που είχε προορισμό να εξασφαλίσει ένα ελάχιστο εισόδημα στους ενδιαφερομένους εχορηγείτο γενικώς, βάσει ενός εισοδηματικού κριτηρίου, «χωρίς να γίνεται καμία σκέψη σχετικά με την πραγματοποίηση ενός από τους κινδύνους που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας».

40. Εσχάτως, στην προαναφερθείσα απόφαση Richardson [22], το Δικαστήριο έκρινε ότι η οδηγία έχει εφαρμογή επί ενός συστήματος απαλλαγής από τα φαρμακευτικά τέλη, δεδομένου ότι η χορήγηση της παροχής αυτής στις κατηγορίες προσώπων που αφορούσαν οι σχετικές διατάξεις εξηρτάτο πάντοτε από την επέλευση ενός συγκεκριμένου κινδύνου, στην περίπτωση δε εκείνη, της ασθενείας.

41. Από τη νομολογία αυτή μπορεί να συναχθεί ότι δεν αρκεί ο δικαιούχος της παροχής να επηρεάζεται de facto από έναν από τους κινδύνους που απαριθμούνται στην οδηγία και να βρίσκεται, κατά συνέπεια, σε κατάσταση ανάγκης [23]. Αν είχαν έτσι τα πράγματα, η οδηγία θα περιελάμβανε σχεδόν οποιαδήποτε παροχή, πράγμα που δύσκολα θα συμβιβαζόταν με το περιεχόμενό της. Επί πλέον, δεν αρκεί το να λαμβάνονται υπόψη οι απαριθμούμενοι κίνδυνοι κατά τον υπολογισμό του ποσού της παροχής, όταν η ίδια η παροχή χορηγείται χωρίς να λαμβάνονται ιδιαιτέρως υπόψη οι κίνδυνοι αυτοί. Η ίδια η παροχή, ή το σύστημα, είναι αυτή που πρέπει να έχει άμεση και πραγματική σχέση με τους κινδύνους αυτούς.

42. Ένα σύστημα, όπως αυτό που διαχειρίζεται το Wrekin District Council, συνεπάγεται τη χορήγηση εκ μέρους των δημοσίων αρχών μιας παροχής στους δικαιούχους επί των βάσεων που έχει καθορίσει ο νόμος και χωρίς οποιαδήποτε άσκηση διακριτικής ευχέρειας. Δεν πρόκειται περί παροχής χορηγουμένης σε οποιαδήποτε κατηγορία προσώπων. Η παροχή αυτή χορηγείται μόνο σε σαφώς καθορισμένες κατηγορίες προσώπων, οι οποίες πλήττονται από τους κινδύνους του γήρατος και της αναπηρίας. Όπως και στις αποφάσεις Drake [24] και Richardson [25], η επέλευση ενός συγκεκριμένου κινδύνου αποτελεί απ' ευθείας οριζόμενη από τον νόμο προϋπόθεση χορηγήσεως της παροχής. Όπως σημειώθηκε στο σημείο 33, οι ηλικιωμένοι συχνά έχουν ιδιαίτερη ανάγκη να καταφεύγουν στα κοινά μεταφορικά μέσα, δεδομένου ότι συχνά δεν έχουν τη δυνατότητα να βρουν άλλη λύση.

21 — Βλ. την υποσημείωση 11.

22 — Βλ. την υποσημείωση 11, σκέψεις 11 και 12.

23 — Προαναφερθείσα απόφαση Jackson και Cresswell, σκέψη 18. Το Δικαστήριο δεν ακολούθησε τον γενικό εισαγγελέα Van Gerven, ο οποίος είχε ταχθεί στις προτάσεις του υπέρ μιας ευρείας ερμηνείας, κατά την οποία αρκούσε ο δικαιούχος να επηρεάζεται συγκεκριμένα από έναν από τους απαριθμούμενους κινδύνους στην περίπτωση ελλείψεως άλλων παροχών εξασφαλιζουσών στον ενδιαφερόμενο τα ελάχιστα μέσα διαβιώσεως.

24 — Βλ. την υποσημείωση 11, σκέψη 24.

25 — Βλ. την υποσημείωση 11, σκέψη 12.

43. Θα μπορούσε να τεθεί το ζήτημα αν το γεγονός ότι ένα σύστημα αφορά συγχρόνως τους ηλικιωμένους και τους αναπήρους και ότι ο νόμος επιτρέπει και τη χορήγηση τέτοιων παροχών στους νέους έχει ως συνέπεια ότι δεν πρόκειται περί παροχής που εμπίπτει στην οδηγία. Με άλλα λόγια, πρέπει εξ ορισμού το σύστημα να εξασφαλίζει προστασία μόνον κατά *ενός* συγκεκριμένου κινδύνου; Κατ' εμέ, ένας τέτοιος περιορισμός δεν θα μπορούσε να συναχθεί ούτε από το περιεχόμενο της οδηγίας ούτε από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', αναφέρεται στους κινδύνους που λαμβάνονται υπόψη, χωρίς όμως να επιβάλλει ότι το σύστημα ή η παροχή πρέπει να αφορά αποκλειστικώς έναν συγκεκριμένο κίνδυνο, προς αυτή δε την κατεύθυνση, στη σκέψη 17 της αποφάσεως Smithson, το Δικαστήριο έκρινε ότι η επίμαχη παροχή δεν μπορούσε να χαρακτηριστεί ως αυτοτελές σύστημα «προοριζόμενο να εξασφαλίσει προστασία από *ορισμένους* από τους κινδύνους που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 1».

44. Εξάλλου, η ερμηνεία κατά την οποία ένα σύστημα θα έπρεπε να έχει σχέση με *έναν* συγκεκριμένο κίνδυνο θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια, αφενός, τη μη ομοιόμορφη εφαρμογή της οδηγίας εντός της Κοινότητας και, αφετέρου, τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής της. Αν, παραδείγματος χάριν, χορηγείται ένα «επίδομα κινήσεως» μόνο στους αναπήρους, είναι σαφέστατο ότι η παροχή αυτή θα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, σύμφωνα με την προαναφερθείσα απόφαση Newton. Αντιθέτως, αν — επί πλέον — οι ηλικιωμένοι μπορούν να αξιώσουν την ίδια παροχή, καμία από τις δύο αυτές κατηγορίες προσώπων — αν γίνει δεκτή η ερμηνεία αυτή — δεν θα μπορεί να επικαλεστεί την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, πράγμα που, κατά την άποψή μου, θα οδηγούσε σε μια αυθαίρετη κατάσταση. Συνεπώς, δεν είναι δυνατόν να αποκλειστεί μια παροχή απλώς και μόνον για τον λόγο ότι, κατά τον νόμο που αποτελεί τη νομική της βάση, η παροχή αυτή προστατεύει από πλείονες κινδύνους που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας.

45. Ο νόμος προβλέπει την ευχέρεια καλύψεως και των νέων από τα κατά τόπους ισχύοντα συστήματα. Το Wrekin District Council δεν έκανε χρήση της εξουσιοδοτήσεως αυτής, δεδομένου ότι το σύστημα που θέσπισε περιλαμβάνει μόνον τους ηλικιωμένους και τους αναπήρους. Όμως, δεν είναι δυνατόν να αποκλειστεί μια παροχή από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας απλώς και μόνον για τον λόγο ότι, εκτός από τους κινδύνους που περιλαμβάνονται στην οδηγία, χορηγείται και για τους κινδύνους που δεν περιλαμβάνονται στην οδηγία. Το γεγονός ότι και οι νέοι έχουν τη δυνατότητα να τύχουν απαλλαγών, ώστε να ικανοποιηθεί η προφανής ανάγκη να αποκτήσουν πρόσβαση, με χαμηλό εισιτήριο, στα δημόσια μεταφορικά μέσα, δεν έχει, κατ' εμέ, ως αποτέλεσμα να περιορίσει την άμεση και πραγματική σχέση μεταξύ της παροχής και των κινδύνων που απαριθμούνται στην οδηγία. Η αντίθετη άποψη θα παρείχε στα κράτη μέλη ένα εύχρηστο μέσο για να απομακρύνουν τις παροχές από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Βέβαια, από την άλλη πλευρά, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι ένα σύστημα, το οποίο, αντιθέτως, καθορίζει πολύ μεγάλο αριθμό κινδύνων που γεννούν δικαίωμα λήψεως της παροχής, θα μπορεί να θεωρηθεί τόσο γενικό ώστε να μην εμπίπτει, για τον λόγο αυτόν, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Όμως, δεν συμβαίνει αυτό στην περίπτωση ενός συστήματος όπως αυτού που προβλέπεται στο άρθρο 93 του νόμου Transport Act 1985, κατά το οποίο μόνον οι ανάπηροι, οι νέοι και οι ηλικιωμένοι μπορούν να αξιώσουν την παροχή.

46. Ως συμπέρασμα, είμαι της γνώμης ότι ένα σύστημα που προβλέπει μειωμένα εισιτήρια για τους ηλικιωμένους που χρησιμοποιούν τις δημόσιες συγκοινωνίες, όπως το σύστημα που διαχειρίζεται το Wrekin District Council, εμφανίζει τα χαρακτηριστικά ενός εκ του νόμου προβλεπομένου συστήματος έχοντος αρκούντως στενή σχέση με την προστασία από τον κίνδυνο του γήρατος και, συνεπώς, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

47. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο πρώτο ερώτημα την απάντηση ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 79/7 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ένα προβλεπόμενο με νόμο σύστημα, που παρέχει μειωμένα εισιτήρια για τους ηλικιωμένους που χρησιμοποιούν τις δημόσιες συγκοινωνίες, εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

Το δεύτερο ερώτημα

48. Μέσω του ερωτήματος αυτού, το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί στην πραγματικότητα να διευκρινίσει το Δικαστήριο την εκ μέρους του ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας, κατά το οποίο η οδηγία δεν θίγει την ευχέρεια που έχουν τα κράτη μέλη να αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής της, μεταξύ άλλων, τον καθορισμό της ηλικίας συνταξιοδοτήσεως και τις συνέπειες που είναι δυνατόν να προκύψουν για άλλες παροχές.

49. Ο Atkins υποστηρίζει ότι πρόκειται περί μη ανταποδοτικού συστήματος, κατά το οποίο οι παροχές χορηγούνται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι εισφορές του δικαιούχου στο σύστημα ασφαλίσεως γήρατος και ότι, συνεπώς, δεν είναι αναγκαίο να γίνει προσφυγή στην εισάγουσα παρέκκλιση διάταξη για να εξασφαλιστεί η ισορροπία του συνταξιοδοτικού συστήματος. Άλλωστε, δεν υφίσταται καμμία αναγκαία και αντικειμενική συνάρτηση μεταξύ της παροχής και της νόμιμης ηλικίας συνταξιοδοτήσεως.

50. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ισχυρίζεται ότι η εφαρμογή του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο α', δεν πρέπει να συνεπάγεται μια αναγκαία σχέση μεταξύ της ηλικίας συνταξιοδοτήσεως και μιας άλλης παροχής εν στενή εννοία, αλλά ότι πρέπει μόνο να απαιτείται μια εύλογη σχέση. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και το Wrekin District Council υποστηρίζουν, επί πλέον, ότι η κατάργηση της διαφορετικής μεταχειρίσεως θα είχε ως αποτέλεσμα να εξαφανιστούν οι οικονομικές βάσεις του συστήματος, το οποίο σε μεγάλο βαθμό χρηματοδοτείται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως.

51. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι το Δικαστήριο έχει ήδη ορίσει τα αναγκαία ερμηνευτικά στοιχεία και, κατά συνέπεια, ζητεί απ' αυτό να εμμείνει στη νομολογία του.

52. Το Δικαστήριο είχε κατά το παρελθόν την ευκαιρία να αποφανθεί επί του περιεχομένου της εισάγουσας παρέκκλιση διατά-

ξεως του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο α' [26]. Από τη νομολογία αυτή προκύπτει ότι η διάταξη αυτή, ως εξαίρεση από μια γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να ερμηνεύεται στενώς [27]. Το Δικαστήριο έχει κρίνει, επί πλέον, ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο α', δεύτερη φράση, αφορά μόνον τις διακρίσεις που συνδέονται αναγκαίως και αντικειμενικώς με τη διαφορετική ηλικία συνταξιοδοτήσεως [28]. Συνεπώς, η διάκριση πρέπει να είναι αντικειμενικώς αναγκαία για να διατηρηθεί η οικονομική ισορροπία του συστήματος συντάξεων λόγω συμπληρώσεως συνταξίμου χρόνου ή του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως ή για να εξασφαλιστεί η συνοχή μεταξύ του συστήματος συντάξεων λόγω συμπληρώσεως συνταξίμου χρόνου και του συστήματος των άλλων παροχών [29].

53. Όσον αφορά την επιταγή διατηρήσεως της οικονομικής ισορροπίας του συνταξιοδοτικού συστήματος, το Δικαστήριο διευκρίνισε, στην προαναφερθείσα απόφαση Thomas κ.λπ. [30], ότι η χορήγηση παροχών, που εμπίπτουν σε μη ανταποδοτικά συστήματα, σε πρόσωπα που πλήττονται από ορισμένους κινδύνους, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το δικαίωμα των προσώπων αυτών για σύνταξη γήρατος βάσει συμπληρωθεισών περιόδων ασφαλίσεως, δεν ασκεί άμεση επιρροή στην οικονομική ισορροπία.

54. Η παροχή που χορηγείται δυνάμει του νόμου από το Wrekin District Council δεν έχει σχέση με την έκταση του δικαιώματος συντάξεως λόγω συμπληρώσεως συνταξίμου χρόνου και με τη χρηματοδότηση του συνταξιοδοτικού αυτού συστήματος. Συνεπώς, η κατάργηση της διακρίσεως δεν θα είχε, κατ' εμέ, επίπτωση στην οικονομική ισορροπία του συνταξιοδοτικού συστήματος.

55. Για να τεθεί σε εφαρμογή η παρέκκλιση του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο α', δεν αρκεί η κατάργηση της διακρίσεως να συνεπάγεται, αναλόγως του τρόπου που επελέγη για να καταργηθεί η διάκριση, αύξηση των συνολικών δαπανών για τα μη ανταποδοτικά συστήματα. Κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να καθορίζουν τη φύση και την έκταση των μέτρων κοινωνικής προστασίας, περιλαμβανομένου και του τομέα κοινωνικής ασφαλίσεως, καθώς και τον συγκεκριμένο τρόπο της υλοποιήσεώς τους και μπορούν, ελέγχοντας τις κοινωνικές τους δαπάνες, να λαμβάνουν μέτρα που έχουν ως αποτέλεσμα την αφαίρεση από ορισμένες κατηγορίες προσώπων του ευεργετήματος παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως, εφόσον, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, τηρούν την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών [31]. Αντιθέτως, το κρίσιμο ζήτημα έγκειται, κατ' εμέ, στο αν η αδυναμία επικλήσεως της παρεκκλίσεως έχει ως συνέπεια ότι ο δικαιούχος δικαιούται να λάβει πλείονες παροχές καλύπτουσες τις ίδιες ανάγκες [32]. Εν προκειμένω, δεν προσκομίστηκαν στοιχεία δικαιολογούντα τη σκέψη ότι η κατάργηση της διακρίσεως θα συνεπαγόταν μια τέτοια σώρευση παροχών.

26 — Βλ., ιδίως, την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 11 απόφαση Richardson και τις αποφάσεις της 11ης Αυγούστου 1995, C-92/94, Graham (Συλλογή 1995, σ. I-2521), της 30ής Μαρτίου 1993, C-328/91, Thomas κ.λπ. (Συλλογή 1993, σ. I-1247), και της 7ης Ιουλίου 1992, C-9/91, Equal Opportunities Commission (Συλλογή 1992, σ. I-4297).

27 — Βλ. την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 26 απόφαση Thomas κ.λπ., σκέψη 8.

28 — Βλ. τις προαναφερθείσες αποφάσεις Richardson, σκέψη 18, και Thomas κ.λπ., σκέψη 11.

29 — Βλ. τις προαναφερθείσες αποφάσεις Richardson, σκέψη 19, και Thomas κ.λπ., σκέψεις 12, 15 και 16.

30 — Βλ. σκέψη 14. Η υπόθεση ήταν σχετική με την απόρριψη αιτήσεων χορηγήσεως «severe disablement allowance» και «invalid care allowance», οι οποίες είχαν υποβληθεί από πρόσωπα που συνέχιζαν να εργάζονται αφού είχαν συμπληρώσει την κανονική συντάξιμη ηλικία των γυναικών.

31 — Βλ., γενικώς την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 11 απόφαση Richardson, σκέψη 24.

32 — Βλ. την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 26 απόφαση Thomas κ.λπ., σκέψη 15.

56. Στην προαναφερθείσα απόφαση Richardson, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν υφίστατο αναγκαίος αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της νόμιμης ηλικίας συνταξιοδοτήσεως και ενός συστήματος που χορηγούσε απαλλαγή από τα φαρμακευτικά τέλη. Το Δικαστήριο σημείωσε ότι μπορεί ενδεχομένως να δικαιολογηθεί ότι οι ηλικιωμένοι απαλλάσσονται, από μια ορισμένη ηλικία, των φαρμακευτικών τελών, αν ληφθεί υπόψη ότι οι ηλικιωμένοι έχουν να αντιμετωπίσουν γενικώς υψηλότερα ιατρικά έξοδα, και μάλιστα σε χρόνο κατά τον οποίο διαθέτουν συνήθως χαμηλότερα εισοδήματα· όμως, δεν είναι δυνατόν να επιβάλλεται η χορήγηση του οφέλους αυτού κατά τη νόμιμη ηλικία συνταξιοδοτήσεως και, συνεπώς, σε διαφορετική ηλικία για τους άνδρες και τις γυναίκες [33]. Πράγματι, όπως μια γυναίκα που έχει φθάσει στη νόμιμη ηλικία συνταξιοδοτήσεως έχει το δικαίωμα να συνεχίσει την επαγγελματική της δραστηριότητα πέραν της ηλικίας αυτής και, συνεπώς, μπορεί να βρεθεί στην ίδια κατάσταση με έναν άνδρα της ίδιας ηλικίας που εξακολουθεί να ανήκει στον ενεργό πληθυσμό, ένας άνδρας μπορεί να λάβει σύνταξη λόγω συμπληρώσεως συνταξίμου χρόνου πριν συμπληρώσει τη νόμιμη ηλικία συνταξιοδοτήσεως και έτσι να βρεθεί στην ίδια κατάσταση με μια γυναίκα της ίδιας ηλικίας η οποία λαμβάνει τη σύνταξη λόγω συμπληρώσεως συνταξίμου χρόνου την οποία δικαιούται [34]. Οι ίδιες σκέψεις ισχύουν, κατ' εμέ, και στην παρούσα υπόθεση.

57. Η ερμηνεία ότι μια παροχή όπως αυτή που διαχειρίζεται το Wrekin District Council εμπίπτει στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο α', θα είχε, κατ' εμέ, ως συνέπεια ότι κάθε παροχή που εξασφαλίζει προστασία κατά του γήρατος θα εμπίπτει στην ανωτέρω διάταξη που εισάγει παρέκκλιση. Έτσι, το κράτος μέλος θα έπρεπε να εξαρτήσει τη χορήγηση της παροχής μόνον από την προϋπόθεση ότι ο δικαιούχος έχει φθάσει στην ηλικία που παρέχει δικαίωμα λήψεως συντάξεως λόγω συμπληρώσεως συνταξίμου χρόνου. Όμως, η άποψη αυτή δύσκολα θα συμβιβαζόταν με το ότι ο κίνδυνος «γήρας» εμπίπτει ρητώς στην οδηγία και, συνεπώς, πρέπει να του δοθεί πραγματικό περιεχόμενο. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο είναι αναγκαίο οι παροχές που προορίζονται για τους ηλικιωμένους και δεν έχουν τα χαρακτηριστικά συντάξεως λόγω συμπληρώσεως συνταξίμου χρόνου να εμπίπτουν κατ' εξαίρεση, και όχι συστηματικά, στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας.

58. Σε αντίθεση με την απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-92/94, Graham κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-2521), η οποία αφορούσε σύνταξη αναπηρίας, στην παρούσα υπόθεση δεν πρόκειται περί παροχής προοριζομένης να αντικατασταθεί από τη σύνταξη λόγω συμπληρώσεως συνταξίμου χρόνου. Αντιθέτως, η παροχή αυτή είναι μια συμπληρωματική παροχή προστασίας κατά του γήρατος, χωρίς όμως να προκύπτει εντεύθεν αναγκαία σχέση της παροχής με την ηλικία συνταξιοδοτήσεως. Η παροχή αυτή έχει συλληφθεί έτσι ώστε να χορηγείται μόνον στους ηλικιωμένους που έχουν εγκαταλείψει την αγορά εργασίας, οπότε η παροχή θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μορφή συμπληρώματος της συντάξεως. Η παροχή αυτή εξαρτάται μόνον από την προϋπόθεση ότι ο δικαιούχος έχει συμπληρώσει ορισμένη ηλικία, το εξηκοστό έτος για τις γυναίκες και το εξηκοστό πέμπτο για τους άνδρες. Συνεπώς, όπως στην υπόθεση Richardson, η παροχή μπορεί κάλλιστα να χορηγείται σε μια γυναίκα που συνεχίζει να εργάζεται, ενώ δεν χορηγείται σε έναν άνδρα που έχει εγκαταλείψει την αγορά εργασίας.

59. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο δεύτερο ερώτημα την απάντηση ότι το άρθρο

33 — Βλ. τη σκέψη 26.

34 — Βλ. τη σκέψη 27.

7, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η παρέκκλιση αυτή δεν έχει εφαρμογή επί ενός συστήματος μειωμένων κομίστρων στις δημόσιες συγκοινωνίες όπως το σύστημα που διαχειρίζεται το Wrekin District Council.

Το τρίτο ερώτημα

60. Το Δικαστήριο, στην απόφαση της 24ης Μαρτίου 1987, στην υπόθεση McDermott και Cotter [35], διαπίστωσε, μεταξύ άλλων, ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας, το οποίο απαγορεύει τις διακρίσεις λόγω φύλου, έχει άμεσο αποτέλεσμα. Συνεπώς, μέσω του τρίτου ερωτήματος ζητείται στην πραγματικότητα από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του ζητήματος αν πρέπει να να περιορίσει το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας στην περίοδο που ακολουθεί την απόφαση με την οποία θα ορίζεται ότι η οδηγία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ένα σύστημα μειωμένου εισιτηρίου, όπως το επίμαχο σύστημα στην κύρια δίκη, εμπίπτει στην οδηγία, χωρίς να συντρέχει λόγος να γίνει προσφυγή στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο α'.

61. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και το Wrekin District Council ζήτησαν από το Δικαστήριο να περιορίσει τα διαχρονικά αποτελέσματα της αποφάσεως που καλείται να εκδώσει, λόγω της μη υπάρξεως δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επιβατών ως προς το ότι η οδηγία αντιτίθεται στη διατήρηση του άρθρου 93 του νόμου και λόγω των διοικητικών δυσχερειών που συνδέονται με τον έλεγχο των πραγματικών στοιχείων επί των οποίων θα στηρίζονται οι αιτήσεις επιστροφής χρηματικών ποσών που θα υποβάλουν ενδεχομένως οι επιβάτες. Επί πλέον, επικαλούνται τις οικονομικές συνέπειες, ιδίως δε για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως. Στο παράρτημα 2 των παρατηρήσεων που υπέβαλε το Wrekin District Council ενώπιον του Δικαστηρίου, υπολογίζεται ότι η μείωση του ορίου ηλικίας των ανδρών στο εξηκοστό έτος θα συνεπαγόταν αύξηση κατά 13,1 % του αριθμού των δικαιούχων και ετήσια αύξηση των δαπανών κατά 53,7 εκατομμύρια UK£ (αντιστοιχούν σε 65,17 εκατομμύρια ECU).

62. Ο Atkins και η Επιτροπή υποστηρίζουν, αντιθέτως, ότι δεν συντρέχει λόγος να περιοριστούν τα διαχρονικά αποτελέσματα, δεδομένου ότι η απόφαση του Δικαστηρίου δεν θα ανατρέψει τα μέχρι σήμερα ισχύοντα στον χώρο του κοινοτικού δικαίου και ουδενός κοινοτικού οργάνου η συμπεριφορά είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργήσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του Ηνωμένου Βασιλείου. Οι οικονομικές συνέπειες, αυτές καθαυτές, δεν αρκούν για να δικαιολογήσουν τον περιορισμό των διαχρονικών αποτελεσμάτων μιας αποφάσεως.

63. Κατά πάγια νομολογία, τα αποτελέσματα της ερμηνείας από το Δικαστήριο μιας νομικής πράξεως δεν περιορίζονται στην περίοδο που ακολουθεί τη δημοσίευση της αποφάσεως. Πράγματι, η ερμηνεία που δίδεται από το Δικαστήριο αποσαφηνίζει απλώς την έννοια και το περιεχόμενο μιας νομικής πράξεως, όπως πρέπει ή θα έπρεπε

35 — 286/85, Συλλογή 1987, σ. 1453, σκέψη 16.

να είχε νοηθεί από τον χρόνο της θέσεώς της σε ισχύ [36]. Μόνο στο Δικαστήριο απόκειται να αποφανθεί επί του περιορισμού των διαχρονικών αποτελεσμάτων μιας αποφάσεως [37], αλλά μόνον κατ' εξαίρεση το Δικαστήριο μπορεί, κατ' εφαρμογήν της γενικής αρχής της ασφαλείας δικαίου, να εκδώσει απόφαση με αυτό το περιεχόμενο [38]. Στο πλαίσιο εμπεριστατωμένης εξετάσεως της υποθέσεως, το Δικαστήριο αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο ζήτημα αν η επίμαχη πράξη αντιπροσωπεύει εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου [39] και αν, λαμβανομένων υπόψη της στάσεως ή των δηλώσεων ενός κοινοτικού οργάνου, οι ενδιαφερόμενοι κύκλοι θεώρησαν ευλόγως ότι δεν υφίστατο παράβαση του κοινοτικού δικαίου [40], όπως και αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στις συνέπειες που μπορεί να έχει στην πράξη το να μη περιοριστούν τα διαχρονικά αποτελέσματα μιας αποφάσεως [41]. Οι οικονομικές συνέπειες μιας αποφάσεως για το κράτος μέλος δεν αρκούν, αυτές καθαυτές, για να δικαιολογήσουν τον περιορισμό αυτόν [42].

64. Όπως έχω πει, είμαι της γνώμης ότι η οδηγία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εκτείνεται σε ένα σύστημα μειωμένου εισιτηρίου όπως το σύστημα που διαχειρίζεται το Wrekin District Council. Δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι μια απόφαση που δέχεται την ερμηνεία αυτή θα δώσει λαβή σε πολυάριθμες αιτήσεις επιστροφής που θα αφορούν σχετικά μικρά ποσά. Τούτο θα μπορούσε να αποβεί, από διοικητική άποψη, δυσβάστακτο για τις αρχές. Όμως, το βάρος αυτό θα εξαρτηθεί τα μέγιστα από τους εθνικούς κανόνες περί αποδείξεως και παραγραφής. Καίτοι είναι ελκυστική η ιδέα να περιοριστούν, κατά λιγότερο αυστηρό τρόπο απ' ό,τι έχει γίνει μέχρι τώρα στη νομολογία του Δικαστηρίου, τα διαχρονικά αποτελέσματα της αποφάσεως, εφόσον, αν δεν γίνει ο περιορισμός αυτός, θα υπάρξουν εντεύθεν απροσδόκητες διοικητικές συνέπειες ή εξαιρετικός φόρτος εργασίας για το εθνικό δικαστικό σύστημα, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι εν προκειμένω δεν προσκομίστηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου στοιχεία που να δικαιολογούν τη σκέψη ότι ο περιορισμός των διαχρονικών αποτελεσμάτων της αποφάσεως είναι αναγκαίος για να αποφευχθούν τέτοιες απροσδόκητες συνέπειες.

65. Επί πλέον, είμαι της γνώμης ότι η προτεινόμενη ερμηνεία συνάδει τόσο με το περιεχόμενο της οδηγίας όσο και με τη μέχρι τώρα νομολογία του Δικαστηρίου. Συνεπώς, φρονώ ότι δεν πρόκειται περί εισαγωγής καινοτομίας στο κοινοτικό δίκαιο ή περί αναθεωρήσεως της νομολογίας σχετικά με τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη.

66. Ούτε προκύπτει ότι η Επιτροπή ή άλλο κοινοτικό όργανο συμπεριφέρθηκε κατά τέτοιο τρόπο ώστε να δικαιολογείται ο περιορισμός των διαχρονικών αποτελεσμάτων της αποφάσεως. Θα παρατηρήσω ότι είναι άνευ σημασίας το ότι η Επιτροπή δεν προέβαλε αντιρρήσεις κατά του άρθρου 93 του νόμου

36 — Βλ., π.χ., τις αποφάσεις της 13ης Φεβρουαρίου 1996, C-197/94 και C-252/94, Bautiaa και Société française maritime (Συλλογή 1996, σ. I-505, σκέψη 47), και της 6ης Ιουλίου 1995, C-62/93, BP Soupergkáz (Συλλογή 1995, σ. I-1883, σκέψη 39).

37 — Βλ., π.χ., τις αποφάσεις της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 24/86, Blaizot (Συλλογή 1988, σ. 379)· της 17ης Μαΐου 1990, C-262/88 (Συλλογή 1990, σ. I-1889), και της 26ης Απριλίου 1994, C-228/92, Roquette Frères (Συλλογή 1994, σ. I-1445).

38 — Βλ., π.χ., τις προαναφερθείσες στην υποσημείωση 37 αποφάσεις Blaizot, σκέψη 28, και Barber, σκέψη 41.

39 — Βλ., π.χ., την προαναφερθείσα απόφαση Blaizot, σκέψη 31.

40 — Βλ., π.χ., την απόφαση της 8ης Απριλίου 1976, 43/75, Defrenne (Συλλογή τόμος 1976, σ. 175, σκέψεις 72 και 73)· την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 37 απόφαση Blaizot, σκέψεις 32 και 33· την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 37 απόφαση Barber, σκέψη 43, και την απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, C-163/90, Legros κ.λπ. (Συλλογή 1992, σ. I-4625, σκέψεις 31, 32 και 33).

41 — Βλ., π.χ., την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 40 απόφαση Defrenne, σκέψη 74, και την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 37 απόφαση Blaizot, σκέψη 34.

42 — Βλ., π.χ., την απόφαση της 31ης Μαρτίου 1992, C-200/90, Dansk Denkavit και Poulsen Trading (Συλλογή 1992, σ. I-2217, σκέψεις 20, 21 και 22)· την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 11 απόφαση Richardson, σκέψη 37, και την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 36 απόφαση Bautiaa και Société française maritime, σκέψη 55.

ή των συστημάτων που λειτουργούν βάσει του νόμου αυτού [43].

67. Εν κατακλείδι, είμαι συνεπώς της γνώμης ότι εν προκειμένω δεν προσκομίστηκαν στοιχεία δυνάμενα να στηρίξουν επαρκώς τον περιορισμό των διαχρονικών αποτελεσμάτων της αποφάσεως.

68. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο τρίτο ερώτημα την απάντηση ότι εν προκειμένω δεν συντρέχει λόγος περιορισμού των διαχρονικών αποτελεσμάτων της αποφάσεως, με αποτέλεσμα να μπορεί να γίνει επίκληση του αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ προς στήριξη και των αιτήσεων που αφορούν χρονικά διαστήματα προγενέστερα της ημερομηνίας εκδόσεως της αποφάσεως του Δικαστηρίου και που υποβάλλονται από πρόσωπα που δεν έχουν ασκήσει αγωγή ή υποβάλει ισοδύναμη ένσταση πριν από την ημερομηνία αυτή.

Πρόταση

69. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα που υπέβαλε με διάταξη της 3ης Αυγούστου 1994 το High Court of Justice, Queen's Bench Division, ως εξής:

«1) Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1978, περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ένα προβλεπόμενο με νόμο σύστημα κατά το οποίο οι δημόσιες αρχές χορηγούν μειώσεις στην τιμή των εισιτηρίων, για να χρησιμοποιούνται τα δημόσια μεταφορικά μέσα από τους ηλικιωμένους, εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

2) Το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο α', της προαναφερθείσας οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η διάταξη αυτή δεν έχει εφαρμογή επί ενός συστήματος μειωμένων κομίστρων στις δημόσιες συγκοινωνίες, όπως το σύστημα που διαχειρίζεται το Wrekin District Council.

3) Εν προκειμένω δεν συντρέχει λόγος περιορισμού των διαχρονικών αποτελεσμάτων της αποφάσεως, με αποτέλεσμα να μπορεί να γίνει επίκληση του αμέσου αποτελέσματος του άρθρου 4, παράγραφος 1, της προαναφερθείσας οδηγίας προς στήριξη και των αιτήσεων που αφορούν χρονικά διαστήματα προγενέστερα της ημερομηνίας εκδόσεως της αποφάσεως του Δικαστηρίου και που υποβάλλονται από πρόσωπα που δεν έχουν ασκήσει αγωγή ή υποβάλει ισοδύναμη ένσταση πριν από την ημερομηνία αυτή».

43 — Βλ. την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 11 απόφαση Richardson, σκέψη 37.