ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 29ης Ιανουαρίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Ο γερμανικός νόμος περί οικογενειακών επιδομάτων (Bundeskindergeldgesetz ή BKGG), όπως διατυπώθηκε στις 31 Ιανουαρίου 1975, προβλέπει τα εξής:

« Άρθρο 1: *Οι δικαιούχοι*

Κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου, δικαιούται οικογενειακά επιδόματα για τα τέκνα του:

1) κάθε πρόσωπο που έχει την κατοικία του ή τη συνήθη διαμονή του εντός του εδαφικού πεδίου εφαρμογής του παρόντος νόμου,

...

Άρθρο 8: *Άλλες παροχές για τέκνα*

1) Δεν χορηγείται οικογενειακό επίδομα για το τέκνο για το οποίο ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να λάβει, βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 1, μία από τις ακόλουθες παροχές:

...

4. παροχές που χορηγούνται για το τέκνο από διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς και οι οποίες είναι παρεμφερείς προς το επίδομα τέκνων. »

Η Επιτροπή φρονεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, θεσπίζοντας το κείμενο που περιέχεται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, περίπτωση 4, του εν λόγω νόμου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 67, παράγραφος 2, του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων (στο εξής: κανονισμός υπηρεσιακής καταστάσεως) καθώς και από δύο ακόμα διατάξεις που έχουν ταυτόσημο περιεχόμενο, δηλαδή το άρθρο 68, παράγραφος 2, του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως και το άρθρο 20 του καθεστώτος λοιπού προσωπικού.

Το άρθρο 67, παράγραφος 2, έχει ως εξής:

« Οι υπάλληλοι που δικαιούνται οικογενειακών επιδομάτων, τα οποία αναφέρονται στο παρόν άρθρο, υποχρεούνται να δηλώσουν τα επιδόματα ιδίας φύσεως που λαμβάνουν ενδεχομένως από άλλη πηγή, προκειμένου αυτά τα τελευταία να αφαιρεθούν από εκείνα που καταβάλλονται δυνάμει των άρθρων 1, 2 και 3 του παραρτήματος VII. »

Οι τελευταίες αυτές διατάξεις καθορίζουν τις προϋποθέσεις χορηγήσεως του επιδόματος στέγης, του επιδόματος συντηρουμένων τέκνων και του σχολικού επιδόματος.

I — Από την ανάγνωση του άρθρου 67, παράγραφος 2, προκύπτει σαφώς ότι το Συμβούλιο, όταν θέσπισε την εν λόγω διάταξη, είχε εκκινήσει από τη διαπίστωση ή τουλάχιστον από την εικασία ότι σε ορισμένες περιπτώσεις ο αρμόδιος φορέας ενός κράτους μέλους *κατέβαλλε* οικογενειακά επιδόματα σε υπαλλήλους της Κοινότητας. Κατά συνέπεια, προκειμένου να αποφευχθεί περίπτωση αδικαιολόγητου πλουτισμού, το Συμβούλιο επέβαλε στους ενδιαφερόμενους υπαλλήλους την υποχρέωση να δηλώνουν τα εν λόγω επιδόματα, στα δε όργανα της Κοινότητας την υποχρέωση να αφαιρούν τα επιδόματα αυτά από τα χορηγούμενα βάσει του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως.

Το ζήτημα από το οποίο εξαρτάται η τύχη της υπό κρίση προσφυγής έγκειται στο αν το Συμβούλιο θέλησε επιπλέον να ορίσει με την ίδια αυτή διάταξη ότι οι κρατικοί φορείς *οφείλουν* να καταβάλλουν οικογενειακά επιδόματα για τα τέκνα των υπαλλήλων της Κοινότητας.

Στο εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο η Επιτροπή προέβαλε σαφέστατα την άποψη αυτή,

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

αναφέροντας στο σημείο II.2 του εν λόγω δικογράφου τα εξής: « Ο κοινοτικός νομοθέτης, ορίζοντας ότι καταρχήν πρέπει να καταβάλλονται και να συνυπολογίζονται οι εθνικές παροχές, έθεσε την αρχή ότι κατά κανόνα τα τέκνα των υπαλλήλων της Κοινότητας δικαιούνται επίσης να λαμβάνουν τις παροχές, εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπει το εθνικό δίκαιο ».

Η άποψη αυτή της Επιτροπής είναι λογική εφόσον γίνει αποδεκτή η αρχή επί της οποίας στηρίζεται.

Πράγματι, αν θεωρήσει κανείς, όπως και η Επιτροπή, ότι το άρθρο 67, παράγραφος 2, είναι κάτι παραπάνω από μια απλή διάταξη περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως και ότι δημιουργεί υποχρέωση σε βάρος των κρατών μελών, η εν λόγω υποχρέωση δεν μπορεί να είναι άλλη από αυτή που αναφέρει η Επιτροπή, δηλαδή η καταβολή των εθνικών οικογενειακών επιδομάτων οσάκις πληρούνται οι προϋποθέσεις χορηγήσεώς τους, όποιες και αν είναι αυτές, που προβλέπει το εθνικό δίκαιο.

Ωστόσο, η άποψη της Επιτροπής δεν μου φαίνεται πειστική.

Καταρχάς, η άποψη αυτή δεν βρίσκει κανένα έρεισμα στο γράμμα του άρθρου 67, παράγραφος 2, που, όπως μόλις τώρα ανέφερα, απευθύνεται μόνο στους υπαλλήλους και δευτερευόντως στα θεσμικά όργανα της Κοινότητας.

Περαιτέρω, η άποψη αυτή συνεπάγεται τη δημιουργία άνισων επιβαρύνσεων για τα διάφορα κράτη μέλη στο έδαφος των οποίων διαμένουν υπάλληλοι της Κοινότητας.

Τα κράτη μέλη που, όπως η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, χορηγούν οικογενειακά επιδόματα για όλα τα τέκνα που διαμένουν στο έδαφός τους θα υποχρεωθούν να επιβαρυνθούν με τα οικογενειακά επιδόματα όλων των τέκνων των υπαλλήλων της Κοινότητας που διαμένουν στη χώρα τους, δεδομένου ότι η Κοινότητα θα καταβάλλει μόνο κάποιο συμπληρωματικό ποσό.

Τα κράτη μέλη που, όπως το Βέλγιο, εξαρτούν την καταβολή των επιδομάτων από την υπαγωγή σε ταμείο κοινωνικής ασφαλίσεως θα καταβάλλουν επιδόματα μόνο στην περίπτωση κατά την οποία ο ένας από τους συζύγους εργάζεται μεν, αλλά δεν είναι υπάλληλος της Κοινότητας. Αλλά σ' αυτή την περίπτωση μια χώρα που, όπως η Γαλλία, χορηγεί οικογενειακά επιδόματα για το πρώτο τέκνο μόνο μέχρι την ηλικία των 3 ετών δεν πρόκειται να υποχρεωθεί να καταβάλει οικογενειακό επίδομα για το πρώτο τέκνο των υπαλλήλων της Κοινότητας που διαμένουν στο έδαφός της, εφόσον το τέκνο αυτό έχει υπερβεί την εν λόγω ηλικία.

Τέλος, τα κράτη μέλη που, όπως το Λουξεμβούργο, εφαρμόζουν ένα μικτό σύστημα και χορηγούν οικογενειακά επιδόματα για όλα τα τέκνα που διαμένουν στο έδαφός τους, αλλ' επιβάλλουν παράλληλα στους εργοδότες και στους ελεύθερους επαγγελματίες που διαθέτουν εισοδήματα την υποχρέωση να καταβάλλουν εισφορές, θα πρέπει να καταβάλλουν τα οικογενειακά επιδόματα στους υπαλλήλους της Κοινότητας εξομοιώνοντάς τους προς απόρους.

Δεν μπορώ να πιστέψω ότι το Συμβούλιο θέλησε να θεσπίσει με το άρθρο 67, παράγραφος 2, όπως είναι διατυπωμένο, ένα σύστημα που να έχει τόσο διαφορετικές συνέπειες από ένα κράτος μέλος σε άλλο.

Ωστόσο, προς στήριξη της απόψεώς της η Επιτροπή επικαλείται την απόφαση του Δικαστηρίου, της 13ης Ιουλίου 1983 (υπόθεση 152/82, Forcheri κατά Βελγίου, Συλλογή 1983, σ. 2323, σκέψη 9), με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι « η νομική κατάσταση των υπαλλήλων της Κοινότητας στο κράτος μέλος υπηρεσίας τους εμπίπτει στον τομέα εφαρμογής της Συνθήκης για δύο λόγους: αφενός μεν, λόγω της σχέσεως εργασίας που έχουν με την Κοινότητα, αφετέρου δε, διότι πρέπει να απολαύουν του συνόλου των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο για τους υπηκόους των κρατών μελών στους τομείς της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, της εγκαταστάσεως και της κοινωνικής προστασίας ».

Προσωπικά φρονώ ότι η αρχή της εφαρμογής των διατάξεων που ισχύουν στη χώρα υπηρεσίας ως προς τον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως δεν μπορεί να ισχύει για τους υπαλλήλους της Κοινότητας παρά μόνο καθόσον ο κανονισμός υπηρεσιακής καταστάσεως δεν έχει θεσπίσει κάποιο ειδικό καθεστώς.

Ο υπάλληλος της Κοινότητας όμως υπάγεται, όσον αφορά την ασφάλιση ασθενείας, την ασφάλιση ατυχημάτων και το συνταξιοδοτικό σύστημα, σε ειδικό καθεστώς και όχι στο καθεστώς που ισχύει στη χώρα όπου εργάζεται.

Έτσι, οι υπάλληλοι της Κοινότητας που εργάζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο εξακολουθούν να υπάγονται στο σύστημα ασφαλίσεως ασθενείας που έχει θεσπίσει ο κανονισμός υπηρεσιακής καταστάσεως και όχι στο σύστημα της δωρεάν ιατρικής περιθάλψεως που ισχύει στη χώρα αυτή.

Επομένως, δεν θα ήταν κατανοητό γιατί ο υπάλληλος των Κοινοτήτων θα έπρεπε να θεωρείται ότι υπάγεται κατά προτεραιότητα στο σύστημα της χώρας υποδοχής, όσον αφορά το σύστημα χορηγήσεως των οικογενειακών επιδομάτων, που και αυτό καθορίζεται από τον κανονισμό υπηρεσιακής καταστάσεως, καθόσον μάλιστα οι διατάξεις περί οικογενειακών επιδομάτων περιλαμβάνονται στο τμήμα του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως που επιγράφεται « Αποδοχές ».

Τέλος, όπως ανέφερα διεξοδικώς στις προτάσεις που ανέπτυξα στο Δικαστήριο στις 15 Μαΐου 1986 στην υπόθεση 186/85, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, δεν έχω καθόλου πειστεί από την επιχειρηματολογία της Επιτροπής, κατά την οποία η ερμηνεία που δίνει στο άρθρο 67, παράγραφος 2, μπορεί να εξηγηθεί πλήρως από τη μέριμνα του Συμβουλίου να απαλλάξει την Κοινότητα από αυτή τη δημοσιονομική επιβάρυνση.

Συνεπώς δεν εκπλήσσομαι όταν διαπιστώνω ότι στην υπό κρίση υπόθεση η ίδια η Επιτροπή έχει βαθμιαία εγκαταλείψει την άποψη που είχε υποστηρίξει αρχικά. Καταρχάς « βελτίωσε » την αρχική της άποψη, μη απαιτώντας πλέον να χορηγούνται τα γερμανικά οικογενειακά επιδόματα παρά μόνο στην περίπτωση κατά την οποία δικαιούχος είναι ο σύζυγος υπαλλήλου της Κοινότητας (σημείο 7 της απαντήσεως).

Τέλος, κατά την προφορική διαδικασία η Επιτροπή έκανε ένα ακόμη βήμα, διευκρινίζοντας ότι η προσφυγή της κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας δεν αφορούσε στην πραγματικότητα παρά μόνο τις « οριακές περιπτώσεις » (Randgebiete), δηλαδή τις περιπτώσεις των τέκνων από προηγούμενο γάμο του ενός από τους συζύγους τα οποία μέχρι τότε υπάγονταν σε κάποιο εθνικό σύστημα, καθώς και των τέκνων των συνταξιοδοτημένων υπαλλήλων της Κοινότητας ή των τέκνων των χήρων των οποίων ο/η πρώην σύζυγος ήταν υπάλληλος της Κοινότητας.

Εντούτοις, τίθεται το ερώτημα από πού η Επιτροπή αντλεί το δικαίωμα να προβαίνει σ' αυτό που η ίδια ονομάζει « minimum ερμηνεία » μιας διατάξεως, η οποία κατά τη γνώμη της έχει καταρχήν πολύ ευρύτερη έκταση. Πράγματι, ή το άρθρο 67, παράγραφος 2, έχει την έκταση που του προσέδωσε αρχικά η Επιτροπή και επομένως ούτε η Επιτροπή ούτε κανένα άλλο όργανο μπορεί να περιορίσει την έκταση εφαρμογής του, ή το εν λόγω άρθρο αφορά στην πραγματικότητα μόνο τις « οριακές περιπτώσεις » και επομένως η ερμηνεία αυτή πρέπει να ισχύσει και ως προς τα άλλα κράτη μέλη και κυρίως ως προς το Βέλγιο. Ωστόσο, το άρθρο 67 δεν αναφέρει πουθενά αυτές τις « οριακές περιπτώσεις ».

Θα ήταν τελείως αδιανόητο να προσδίδεται διαφορετική έκταση εφαρμογής στην εν λόγω διάταξη ανάλογα με τα κράτη μέλη και στο μεν Βέλγιο παραδείγματος χάρη να εφαρμόζεται η διάταξη αυτή στην περίπτωση του συζύγου που ασκεί άλλο επάγγελμα, ενώ στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να εφαρμόζεται μόνο στις « οριακές περιπτώσεις ».

Στην πραγματικότητα οι υπεκφυγές της Επιτροπής αποδεικνύουν ότι το άρθρο 67, παράγραφος 2, του κανονισμού υπηρεσιακής κατα-

στάσεως και οι άλλες δύο εξεταζόμενες διατάξεις δεν αποτελούν παρά απλές ρήτρες περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως που έχουν εφαρμογή μόνο στην περίπτωση κατά την οποία όντως καταβάλλονται οικογενειακά επιδόματα βάσει του εθνικού συστήματος. Οι εν λόγω διατάξεις δεν περιορίζουν την αυτονομία των κρατών μελών κατά τη χορήγηση κοινωνικών παροχών, αρχή που διαπνέει όλη την κοινοτική νομοθεσία.

II — Εντούτοις, είναι γεγονός ότι το άρθρο 67, παράγραφος 2, εκκινεί από την αντίληψη ότι υπό ορισμένες συνθήκες οι αρμόδιοι κρατικοί φορείς είναι δυνατό να χορηγούν οικογενειακά επιδόματα για τα τέκνα των υπαλλήλων των Κοινοτήτων.

Κατά συνέπεια, τίθεται το ερώτημα αν κατά το χρόνο θεσπίσεως του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως υπήρχε μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών κάποιο είδος σιωπηρής συμφωνίας ως προς τις περιπτώσεις για τις οποίες αυτό θα ήταν εφικτό. Δυστυχώς δεν διαθέτουμε σχετικά καμιά πληροφορία.

Εντούτοις, τα έγγραφα του φακέλου της υποθέσεως 186/85 (Επιτροπή κατά Βελγίου) και η πρακτική η ακολουθούμενη από το Βέλγιο επί πολλά έτη οδηγούν στη σκέψη ότι την εποχή εκείνη το εν λόγω κράτος μέλος και η Επιτροπή συμφωνούσαν ως προς την αρχή ότι, όταν ο σύζυγος υπαλλήλου της Κοινότητας ασκεί στο Βέλγιο επάγγελμα που επιβάλλει την ασφάλιση σε ταμείο οικογενειακών επιδομάτων, τα επιδόματα που χορηγούνται βάσει αυτού του συστήματος πρέπει να καταβάλλονται κατά προτεραιότητα.

Πάντως, βάσει του άρθρου 5 της Συνθήκης τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκπλήρωση της αποστολής της.

Βάσει του άρθρου 15 του πρωτοκόλλου περί των προνομίων και ασυλιών «το Συμβούλιο καθορίζει... το καθεστώς των κοινωνικών παροχών που εφαρμόζεται στους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό των Κοινοτήτων». Το άρθρο 19 του ίδιου πρωτοκόλλου ορίζει ότι «τα όργανα των Κοινοτήτων ενεργούν σε συνεννόηση με τις αρμόδιες αρχές των ενδιαφερομένων κρατών μελών» για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου.

Επομένως για τη μεταβολή της ακολουθούμενης από ένα κράτος μέλος πρακτικής πρέπει προηγουμένως να υπάρξει τέτοια συνεννόηση. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο πρότεινα στο Δικαστήριο, στο πλαίσιο της υποθέσεως 186/85, να κρίνει ότι επί του θέματος αυτού υπάρχει παράβαση εκ μέρους του Βελγίου.

Στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή ανέφερε βέβαια τα τρία πιο πάνω άρθρα στο κείμενο της προσφυγής της, αλλά δεν θεώρησε την παράβαση των άρθρων αυτών ως αντικείμενο της προσφυγής της.

Συνεπώς το Δικαστήριο δεν μπορεί να αποφανθεί επ' αυτού ούτε είναι αναγκαίο να εξετάσει μήπως η διατύπωση του 1975 του Bundeskindergeldgesetz επέφερε όντως κάποια μεταβολή σε σχέση με την προγενέστερη κατάσταση (άποψη της Επιτροπής) ή δεν εισήγαγε κανένα άλλο στοιχείο (άποψη της γερμανικής κυβερνήσεως).

Επιτρέψτε μου ακόμη να προσθέσω ότι δεν αμφισβητώ ότι υπάρχουν επιχειρήματα που συνηγορούν υπέρ της πλήρους εξομοιώσεως των συζύγων των υπαλλήλων της Κοινότητας που ασκούν κάποιο επάγγελμα στη χώρα υποδοχής με τους εργαζομένους ή απασχολουμένους στη χώρα αυτή, ακόμη και από άποψη οικογενειακών επιδομάτων. Θα μπορούσε επίσης να υποστηριχθεί ότι σε παρόμοιες περιπτώσεις τα οικογενειακά επιδόματα πρέπει να καταβάλλονται από το σύστημα στο οποίο υπάγεται ο σύζυγος ο οποίος φέρει κατά κύριο λόγο το βάρος της εκπαιδεύσεως του τέκνου.

Εν πάση περιπτώσει, αν η Επιτροπή φρονεί ότι είναι αναγκαίο να υπάρξει σαφής και οριστική λύση του προβλήματος αυτού, έχει πά-

ντοτε τη δυνατότητα να υποβάλει προτάσεις στο Συμβούλιο προκειμένου να συμπληρωθεί ο κανονισμός υπηρεσιακής καταστάσεως ή, εναλλακτικώς, να προβεί σε κάποιο ρητό « διακανονισμό » με τα κράτη μέλη.

Κατά τη γνώμη μου, είναι βέβαιο ότι καμιά υποχρέωση ως προς την καταβολή των εθνικών οικογενειακών επιδομάτων δεν μπορεί να συναχθεί από το άρθρο 67, παράγραφος 2, του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως.

Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή παραβάσεως που άσκησε η Επιτροπή κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και να καταδικάσει το προσφεύγον όργανο στα δικαστικά έξοδα.