ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 21 ΙΟΥΝΙΟΥ 1984 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το Cour de cassation του Βασιλείου του Βελγίου σας υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα επί καταστάσεως με την οποία έχετε ήδη ασχοληθεί:

Υπήκοος κράτους μέλους της Κοινότητας — εδώ ο Salvatore Patteri, ιταλός υπήκοος — ο οποίος συνταξιοδοτήθηκε και δικαιούται συντάξεως αναπηρίας, και ο οποίος επιστρέφει για να εγκατασταθεί με την οικογένειά του στη χώρα καταγωγής του, αφού έχει εργαστεί σε άλλο κράτος μέλος — εν προκειμένω, το Βέλγιο — μπορεί να επιτύχει από τον αρμόδιο βελγικό φορέα — στην υπό κρίση υπόθεση το Caisse de compensation pour allocations familiales du batiment, de l'industrie et du commerce du Hainaut (στο εξής: «το Caisse») — την καταβολή της διαφοράς μεταξύ του ποσού των οικογενειακών επιδομάτων που εισέπραττε στο Βέλγιο και του, κατώτερου από το πρώτο, ποσού το οποίο δικαιούται να εισπράττει στην Ιταλία;

2. Ακριβώς με τους ίδιους όρους, σχετικά με τα ίδια κράτη και ενόψει των ιδίων εθνικών νομοθεσιών εμφανιζόταν η περίπτωση του Cosimo Laterza στην υπόθεση 733/79.

Με την απόφασή σας της 12ης Ιουνίου 1980 [2], απαντήσατε στο ερώτημα που σας είχε τότε υποβάλει το Tribunal du travail de Charleroi ότι [3]:

«το άρθρο 77, παράγραφος 2, στοιχείο 6, i), του κανονισμού 1408/71 έχει την έννοια ότι το δικαίωμα επί οικογενειακών παροχών, σε βάρος του κράτους στο έδαφος του οποίου κατοικεί ο δικαιούχος συντάξεως αναπηρίας, δεν εξαλείφει το δικαίωμα επί υψηλοτέρων οικογενειακών παροχών το οποίο έχει αποκτηθεί προγενεστέρως σε βάρος άλλου κράτους μέλους. Όταν το ποσό των οικογενειακών παροχών το οποίο πράγματι εισπράττεται στο κράτος μέλος της κατοικίας είναι κατώτερο του ποσού των παροχών που προβλέπονται από τη νομοθεσία του άλλου κράτους μέλους, ο εργαζόμενος δικαιούται, σε βάρος του αρμόδιου φορέα του τελευταίου αυτού κράτους, συμπληρώματος παροχών ίσου με τη διαφορά μεταξύ των δύο ποσών».

3. Τη νομολογία αυτή τη γνώριζαν καλά τόσο οι ενδιαφερόμενοι διάδικοι όσο και το Cour d'appel και το Cour de cassation στα οποία υποβλήθηκε διαδοχικά η διαφορά των διαδίκων.

Εντούτοις, το Cour de cassation θεωρεί ότι ο λόγος ακυρώσεως που πρόβαλε το Caisse προς στήριξη της αναιρέσεώς του «εγείρει ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου που δεν φαίνεται να έχουν υποβληθεί στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Σας υποβάλλει με την ακόλουθη διατύπωση, τα εξής δύο ερωτήματα:

«1) Το άρθρο 51 της Συνθήκης της Ρώμης εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο των υπουργών αποκλειστικώς να θεσπίζει τα μέτρα που επιτρέπουν τη διασφάλιση της πραγματικής καταβολής των κοινωνικών παροχών στους διακινούμενους εργαζόμενους, ενώ οι παροχές αυτές εξακολουθούν να διέπονται από απόψεως αρχής και ποσού, αποκλειστικώς από διαφορετικά συστήματα που προβλέπουν διαφορετικές αξιώσεις έναντι διαφορετικών φορέων και συ-

1 — Μετάφραση από τα γαλλικά.

2 — Υπόθεση 733/79, Laterza, Recueil 1980, σ. 1915.

3 — Σημείο 10, σ. 1926.

ντρέχει, συνεπώς, λόγος να δοθεί στις διατάξεις του κανονισμού 1408/71, και ιδίως στο άρθρο 77 του κανονισμού αυτού, η ερμηνεία ότι δεν παρέχει άμεσο δικαίωμα υπέρ των ιδιωτών παρά μόνο κατά το αναγκαίο μέτρο για να επιτύχουν την πραγματική καταβολή των παροχών, οι οποίες από απόψεως αρχής και ποσού, εξακολουθούν να διέπονται αποκλειστικώς από τα διάφορα εθνικά δίκαια, έτσι ώστε η εν λόγω διάταξη να μη μπορεί να δημιουργήσει, υπέρ των διακινούμενων εργαζομένων, άμεσο δικαίωμα επί της καταβολής, σε βάρος των αρχών κράτους μέλους, οικογενειακών επιδομάτων που δεν οφείλονται δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας αυτού του κράτους μέλους;

2) Αν υποτεθεί ότι πρέπει να δοθεί στο άρθρο 77, παράγραφος 2, στοιχείο 6, i), του κανονισμού 1408/71 η ερμηνεία ότι το δικαίωμα επί οικογενειακών παροχών σε βάρος του κράτους στο έδαφος του οποίου κατοικεί ο δικαιούχος συντάξεως αναπηρίας, δεν εξαλείφει το δικαίωμα επί υψηλοτέρων παροχών που έχει αποκτηθεί προηγουμένως σε βάρος άλλου κράτους μέλους, ή τουλάχιστον επί συμπληρωματικού ποσού ίσου προς τη διαφορά μεταξύ των δύο ποσών, προκαλώντας τη γένεση, υπέρ του δικαιούχου, δικαιώματος το οποίο καμία εθνική νομοθεσία δεν έχει θεσπίσει, ο κανονισμός 1408/71 είναι έγκυρος ενόψει του άρθρου 51 της Συνθήκης της Ρώμης;»

4. Το Caisse είπε καθαρά, τόσο στο γραπτό υπόμνημά του όσο και στις προφορικές παρατηρήσεις του, ότι ήλπιζε σε μια μεταστροφή της νομολογίας Laterza, μολονότι δεν αγνοεί ότι η τελευταία ακολουθεί ακριβώς τη γραμμή της προηγούμενης νομολογίας [1] και ότι την έχετε πρόσφατα ακόμα επιβεβαιώσει [2].

Προς τούτο, υποστηρίζει ότι το άρθρο 77, παράγραφος 2, στοιχείο 6, i), δεν μπορεί να ερμηνεύεται παρά μόνο μέσα στα όρια των εξουσιών που απονέμει στο Συμβούλιο το άρθρο 51 της Συνθήκης ΕΟΚ, δηλαδή για την επιδίωξη των δύο συγκεκριμένων αντικειμενικών σκοπών που προβλέπει το κείμενο αυτό, ήτοι

— το συνυπολογισμό των περιόδων αναφοράς,

— την «εξαγωγή» των παροχών στις χώρες της Κοινότητας.

Όμως, κατά το Caisse, το θέμα περί εξουσιών, στο οποίο μπορούν τα πάντα να αναχθούν, δεν σας έχει ποτέ υποβληθεί με σαφήνεια και, εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο δεν έχει δώσει ακόμα επ' αυτού ρητή απάντηση.

Ειδικότερα, δεν έχετε ποτέ αποφανθεί

«αν — και κατά πόσο — το άρθρο 51 της Συνθήκης απονέμει εξουσία στο Συμβούλιο των υπουργών να θεσπίσει κανονισμό που να έχει ως αποτέλεσμα να υποχρεώνει τις αρχές κράτους μέλους, αντίθετα προς τις ρητές διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας [3], να καταβάλλει οικογενειακά επιδόματα υπέρ τέκνων τα οποία δεν κατοικούν στο έδαφος του κράτους αυτού, όχι μόνο όταν δεν υφίσταται κανένα δικαίωμα στο κράτος κατοικίας ... αλλά και όταν επίσης παρόμοιο δικαίωμα» αναγνωρίζεται από το κράτος αυτό.

Επομένως, κατά το Caisse, η εν λόγω διάταξη του άρθρου 77, πρέπει να ερμηνεύεται:

— είτε «κατά τη φυσιολογική έννοια των όρων της», δηλαδή αντίθετα από την

1 — Ιδίως υπόθεση 100/78, Rossi, απόφαση της 6. 3. 1979, Recueil σ. 831.

2 — Υπόθεση 320/82, D'Amario, απόφαση της 24. 11. 1983, Συλλογή 1983, σ. 3811.

3 — Εν προκειμένω, το άρθρο 51, εδάφιο 3, των κωδικοποιημένων βελγικών νόμων περί οικογενειακών επιδομάτων, το οποίο ορίζει ότι οι παροχές αυτές «δεν οφείλονται υπέρ τέκνων τα οποία ανατρέφονται εκτός του Βασιλείου».

απόφασή σας στην υπόθεση Laterza, ότι θεσπίζει κανόνα παραπομπής ιδιωτικού διεθνούς δικαίου στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης, ο οποίος επιτρέπει τον καθορισμό της εφαρμοστέας εθνικής νομοθεσίας στο θέμα των οικογενειακών επιδομάτων: το δικαίωμα επί των παροχών που καταβάλλει κράτος άλλο από το κράτος κατοικίας δεν διατηρείται, λαμβανομένης υπόψη της υποχρεώσεως που επιβάλλει το άρθρο 51, στοιχείο 6, της Συνθήκης στο Συμβούλιο, παρά μόνο όταν η νομοθεσία του κράτους κατοικίας δεν αναγνωρίζει το δικαίωμα αυτό,

— είτε κατά την έννοια που της αποδώσατε στην προαναφερθείσα υπόθεση, πράγμα που την καθιστά ανίσχυρη ενόψει του άρθρου 51 της Συνθήκης το οποίο δεν επιβάλλει ούτε φαίνεται να επιτρέπει στο Συμβούλιο, αρμόδιο για τον καθορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας, να συνδυάσει δύο εθνικές νομοθεσίες για να διατηρήσει, για το διακινούμενο εργαζόμενο και τους εξ αυτού έλκοντες δικαιώματα, το δικαίωμα επί της «διαφοράς» για την οποία πρόκειται.

Στηριζόμενη μόνο στις διατάξεις του άρθρου 77, η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, παρεμβαίνουσα στη διαδικασία, θεωρεί, όπως και το Caisse,

«ότι κατά το κοινοτικό δίκαιο, δεν υπάρχει, στην προκειμένη περίπτωση, δικαίωμα επί βελγικών οικογενειακών επιδομάτων».

5. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή στο υπόμνημά της, το πρόβλημα του κύρους του άρθρου 77, παράγραφος 2, στοιχείο 6, i), γεννά το ζήτημα του περιεχομένου του άρθρου 51 της Συνθήκης.

Το τελευταίο, ας υπενθυμίσουμε, έχει την ακόλουθη διατύπωση:

«Το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, λαμβάνει ομοφώνως στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως τα αναγκαία μέτρα για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ιδίως με τη θέσπιση ενός συστήματος που να εξασφαλίζει στους διακινούμενους εργαζόμενους και στους εξ αυτών έλκοντες δικαιώματα:

α) το συνυπολογισμό όλων των περιόδων που λαμβάνονται υπόψη από τις διάφορες εθνικές νομοθεσίες, για την κτήση και τη διατήρηση του δικαιώματος προς λήψη παροχής όπως και για τον υπολογισμό του ύψους αυτών·

6) την καταβολή των παροχών στα πρόσωπα που κατοικούν στις επικράτειες των κρατών μελών».

Ήδη από το 1964, ιδίως με τις αποφάσεις σας Unger, Nonnenmacher και van der Veen, καθορίσατε την έννοια και την έκταση τόσο των άρθρων 48 μέχρι 51 της Συνθήκης όσο και των κανονισμών εφαρμογής τους.

Αποφανθήκατε:

— ότι το άρθρο 51 περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο που έχει την επικεφαλίδα "οι εργαζόμενοι" και βρίσκεται στον τίτλο III ("Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων") του δεύτερου μέρους της Συνθήκης ("Οι βάσεις της Κοινότητος")· ότι η εγκαθίδρυση όσο το δυνατόν πληρέστερης ελευθερίας στην κυκλοφορία των εργαζομένων, η οποία εντάσσεται στις "βάσεις" της Κοινότητας, αποτελεί επομένως τον κύριο σκοπό του άρθρου 51 και ως εκ τούτου διέπει την ερμηνεία των κανονισμών που θεσπίζονται κατ' εφαρμογή του άρθρου αυτού» [1].

— «ότι [τα άρθρα 48 μέχρι 51 της Συνθήκης] ... επιδιώκουν την εγκαθί-

1 — Υπόθεση 75/63, Unger, απόφαση της 19. 3. 1964, Recueil σ. 362.

δρυση όσο το δυνατόν πληρέστερης ελευθερίας στην κυκλοφορία των εργαζομένων· ότι ο στόχος αυτός συνεπάγεται την απάλειψη των νομοθετικών κωλυμάτων που είναι ενδεχόμενο να θλάπτουν τους διακινούμενους εργαζομένους· ότι, εν αμφιβολία, τα προαναφερθέντα άρθρα και τα μέτρα που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή τους πρέπει να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι επιδιώκουν την αποτροπή δυσμενών εννόμων καταστάσεων για τους διακινούμενους εργαζομένους, ιδίως στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης» [1].

— «ότι οι κανονισμοί στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης έχουν ως έρεισμα, πλαίσιο και όρια τα άρθρα 48 μέχρι 51 της Συνθήκης, σκοπός των οποίων είναι να εξασφαλίσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων· ... ότι ο σκοπός των άρθρων 48 μέχρι 51 της Συνθήκης δεν επιτυγχάνεται αλλά αγνοείται αν ο εργαζόμενος, για να κάνει χρήση της ελεύθερης κυκλοφορίας που του εξασφαλίζεται, είναι υποχρεωμένος να υποστεί απώλεια δικαιωμάτων τα οποία έχει ήδη αποκτήσει σε μία από τις χώρες μέλη, χωρίς αυτά να τα αναπληροί με παροχές τουλάχιστον ισοδύναμες» [2].

Από τη νομολογία αυτή, η οποία έκτοτε επιβεβαιώνεται σταθερά, προκύπτει ότι σκοπός του άρθρου 51 είναι να εξασφαλίσει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Τα δύο μέτρα που αναφέρονται στα σημεία α) και 6) είναι μέσα για την επίτευξη του αντικειμενικού αυτού σκοπού. Εφαρμόζουν γενικότερα την αρχή της διατήρησης των κεκτημένων δικαιωμάτων, την οποία η νομολογία σας έχει ρητά καθιερώσει. Επομένως, δεν μπορείτε να δεχθείτε τη στενή ερμηνεία του άρθρου 51 που προτείνει το Caisse.

6. Ο σεβασμός της αρχής αυτής, σκοπός της οποίας είναι η εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, αποτελεί τη βάση των αποφάσεών σας Rossi και Laterza, για να μη μνημονεύσω παρά μόνο αυτές.

Έτσι, ακολουθώντας τη γραμμή της νομολογίας σας του 1964, στην απόφασή σας Rossi επισημάνατε ότι οι κανονισμοί που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση των διακινούμενων εργαζομένων πρέπει να ερμηνεύονται «υπό το φως των αντικειμενικών σκοπών που επιδιώκουν οι διατάξεις της Συνθήκης (άρθρα 48 μέχρι 51) βάσει των οποίων έχουν θεσπιστεί οι κανονισμοί αυτοί [3]».

Σεβόμενοι ακριβώς το «έρεισμα», το «πλαίσιο» και τα «όρια» των άρθρων αυτών, ερμηνεύσατε με την απόφασή σας Laterza, η οποία εξάλλου αναφέρεται ρητά στην απόφαση Rossi, τη διάταξη που περιέχεται στο άρθρο 77, παράγραφος 2, στοιχείο 6, i), του κανονισμού 1408/71.

Θεωρώντας ότι το ζήτημα του περιεχόμενου του άρθρου 51 της Συνθήκης έχει ήδη λυθεί, βρισκόμαστε μπροστά στο ίδιο πρόβλημα που είχατε να λύσετε στην υπόθεση Laterza.

Παράθεσα την απάντηση που δώσατε στο ερώτημα που σας είχε υποβληθεί [4].

Δώσατε αυτή την απάντηση, αφού υπενθυμίσατε ότι

«ο κανονισμός 1408/71, θεσπίζοντας και αναπτύσσοντας τους κανόνες συντονισμού των εθνικών νομοθεσιών, εμπνέεται ... από τη θεμελιώδη αρχή που εκφράζεται στην έβδομη και την όγδοη αιτιολογική σκέψη, κατά την οποία οι εν λόγω κανόνες οφείλουν να εξασφαλίζουν στους εργαζόμενους που διακινούνται μέσα στην Κοινότητα το σύνολο των παροχών τις οποίες

1 — Υπόθεση 92/63, Nonnenmacher, απόφαση της 9. 6. 1964, Recueil σ. 573.

2 — Υπόθεση 100/63, van der Veen, απόφαση της 15. 7. 1964, Recueil σ. 1123-1124.

3 — Σημείο 12.

4 — Πιο πάνω, σημείο 2.

έχουν αποκτήσει στα διάφορα κράτη μέλη "μέσα στο όριο του υψηλότερου ποσού" των παροχών αυτών».

Ερμηνεύσατε επομένως, στην υπόθεση αυτή, το άρθρο 77 σύμφωνα με τη μέθοδο που υπενθυμίσατε με την απόφαση Rossi, δηλαδή «υπό το φως» των αντικειμενικών σκοπών που επιδιώκει το άρθρο 51 της Συνθήκης. Αυτή η «τελεολογική» ερμηνεία είναι αντίθετη προς την ερμηνεία, και εδώ επίσης στενή, την οποία σας ζητεί το Caisse να υιοθετήσετε.

Πρέπει να καταφύγω σε εκτενέστερη ανάπτυξη του θέματος; Θα αποτελούσε απλώς επανάληψη των όρων ή τουλάχιστον της ουσίας των αποφάσεών σας Rossi και Laterza. Θα περιοριστώ, επομένως, να πω ότι ο επιδιωκόμενος από το άρθρο 51 σκοπός επιτάσσει, υπό το φως ιδίως της έβδομης και όγδοης αιτιολογικής σκέψης του κανονισμού 1408/71, τη διατήρηση της νομολογίας σας.

7. Συμφωνώντας με το περιεχόμενο των παρατηρήσεων που κατέθεσαν το Συμβούλιο, η Επιτροπή, η ιταλική κυβέρνηση και ο καθού στην κύρια δίκη, προτείνω να αποφανθείτε ότι

1. Το άρθρο 51 της Συνθήκης ΕΟΚ επιδιώκει την καθιέρωση και την εξασφάλιση, στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, όσο το δυνατόν πληρέστερης ελευθερίας της κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας· επομένως οι κανονισμοί που θεσπίζονται από το Συμβούλιο κατ' εφαρμογή του άρθρου αυτού πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με τον αντικειμενικό αυτό σκοπό.

2. Έπεται ότι, όπως έχετε ήδη αποφανθεί, «το άρθρο 77, παράγραφος 2, στοιχείο 6, i), του κανονισμού 1408/71 έχει την έννοια ότι το δικαίωμα επί οικογενειακών παροχών σε βάρος του κράτους στο έδαφος του οποίου κατοικεί ο δικαιούχος συντάξεως αναπηρίας δεν εξαλείφει το δικαίωμα επί υψηλότερων οικογενειακών παροχών το οποίο έχει αποκτηθεί προγενεστέρως σε βάρος άλλου κράτους μέλους. Όταν το ποσό των οικογενειακών παροχών το οποίο πράγματι εισπράττεται στο κράτος μέλος της κατοικίας είναι κατώτερο του ποσού των παροχών που προβλέπονται από τη νομοθεσία του άλλου κράτους μέλους, ο εργαζόμενος δικαιούται, σε βάρος του αρμόδιου φορέα του τελευταίου αυτού κράτους, συμπληρώματος παροχών ίσου με τη διαφορά μεταξύ των δύο ποσών».

3. Εφόσον το άρθρο 77, ερμηνευόμενο υπό την έννοια αυτή, συμφωνεί με το έρεισμα και βρίσκεται μέσα στο πλαίσιο και τα όρια του άρθρου 51 της Συνθήκης, είναι έγκυρο έναντι της τελευταίας αυτής διατάξεως.