ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 25ης Απριλίου 1996 *

Α — Εισαγωγή

1. Η υποβληθείσα από το Cour de cassation του Βελγίου αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως θέτει ζήτημα ερμηνείας του άρθρου 69, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 [1] (στο εξής: κανονισμός), το οποίο περιέχει ειδική ρύθμιση για το Βέλγιο.

2. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 1, του κανονισμού, ο άνεργος έχει καταρχήν δικαίωμα λήψεως παροχών ανεργίας για χρονικό διάστημα τριών μηνών, κατά τη διάρκεια του οποίου διαμένει σε άλλο κράτος μέλος προς αναζήτηση εργασίας. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις υπάρχει, κατά την παράγραφο 2, δεύτερο εδάφιο, της διατάξεως, δυνατότητα παρατάσεως του χρονικού αυτού διαστήματος. Αν ο άνεργος επιστρέψει εντός αυτού του χρονικού διαστήματος στο αρμόδιο κράτος, τότε συνεχίζει να έχει κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, δικαίωμα λήψεως παροχών. Αν, αντιθέτως επιστρέψει μετά την πάροδο αυτού του χρονικού διαστήματος, τότε, κατά τη διάταξη αυτή, χάνει το δικαίωμά του. Σε περίπτωση επιστροφής *μετά* το χρονικό αυτό διάστημα, το άρθρο 69, παράγραφος 4, περιέχει μια ειδική ρύθμιση για το Βέλγιο, κατά την οποία για την ανάκτηση του δικαιώματος ο άνεργος πρέπει να έχει εργαστεί στο κράτος αυτό επί τρεις τουλάχιστον μήνες.

3. Το υπό κρίση ζήτημα στην παρούσα διαφορά αφορά το αν, σε περίπτωση που πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις του δικαίου του κράτους μέλους για την κτήση του δικαιώματος λήψεως παροχών ανεργίας, πρέπει επιπροσθέτως να πληρούται η προϋπόθεση της προηγούμενης επί τρίμηνο απασχολήσεως κατά την έννοια του άρθρου 69, παράγραφος 4, του κανονισμού.

4. Ο προσφεύγων και αναιρεσίβλητος της κύριας δίκης (στο εξής: προσφεύγων) ελάμβανε παροχές ανεργίας στο Βέλγιο, όταν στις 14 Ιουλίου 1985 μετέβη στην Ιταλία, τη χώρα καταγωγής του, προς αναζήτηση εργασίας, χρησιμοποιώντας την παρεχομένη σ' αυτόν κατά το άρθρο 69, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 δυνατότητα διατηρήσεως του δικαιώματος λήψεως παροχών ανεργίας. Εντούτοις, δεν επέστρεψε, όπως ορίζεται, στο Βέλγιο μέχρι τις 13 Οκτωβρίου 1985, αλλά στα μέσα Δεκεμβρίου 1985 κατόπιν άκαρπης αναζητήσεως εργασίας. Στις 3 Ιανουαρίου 1986 άρχισε να εργάζεται στο

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, όπως τροποποιήθηκε και ενημερώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2001/83 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 1983 (ΕΕ L 230, σ. 6).

Βέλγιο στο πλαίσιο μιας νέας συμβάσεως εργασίας στον οικοδομικό κλάδο. Λόγω μετεωρολογικών συνθηκών έμεινε και πάλι άνεργος ήδη στις 20 Ιανουαρίου 1986 και ζήτησε να λάβει παροχές ανεργίας, τις οποίες ωστόσο ο Office national de l'emploi (στο εξής: Onem) αρνήθηκε να του χορηγήσει, επικαλούμενος το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού. Στρεφόμενος κατά της αποφάσεως αυτής, ο προσφεύγων ακολούθησε τη δικαστική οδό, όπου κέρδισε τη δίκη ενώπιον του Cour du travail της Λιέγης. Από την απόφαση του δικαστηρίου αυτού συνάγεται ότι ο προσφεύγων ναι μεν δεν μπορούσε να επικαλεστεί το άρθρο 123 [2] του βασιλικού διατάγματος του 1963 (στο εξής: βασιλικό διάταγμα) προκειμένου να στηριξει τη διατήρηση της ιδιότητας του δικαιούχου, πληρούσε όμως όλες τις προϋποθέσεις για τη λήψη παροχής κατά το άρθρο 118 του βασιλικού διατάγματος, ήτοι τουλάχιστον 450 ημέρες εργασίας ή εξομοιούμενες προς αυτές ημέρες εντός περιόδου αναφοράς 27 μηνών, ώστε να έχει δικαίωμα επί των παροχών.

5. Κατά της αποφάσεως αυτής ο Onem άσκησε αναίρεση ενώπιον του Cour de cassation με το επιχείρημα ότι ο άνεργος που, χρησιμοποιώντας τις δυνατότητες που του παρέχει το άρθρο 69 του κανονισμού 1408/71, μετέβη σε άλλο κράτος μέλος προς αναζήτηση εργασίας, εάν υπερβεί το προβλεπόμενο στο άρθρο αυτό χρονικό διάστημα, πρέπει *εν πάση περιπτώσει* να έχει εργαστεί επί τρεις τουλάχιστον μήνες, προτού μπορέσει εκ νέου να λάβει στο Βέλγιο παροχές ανεργίας.

2 — Στο περιεχόμενο της διατάξεως αυτής θα επανέλθω στη συνέχεια, βλ. σημείο 11.

6. Το Cour de cassation, το οποίο επελήφθη της υποθέσεως, υπέβαλε στο Δικαστήριο το εξής προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει η παράγραφος 4 του άρθρου 69 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, υπό τη μορφή που έλαβε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2001/83, την έννοια ότι ο όρος να έχει ο άνεργος εργαστεί τουλάχιστον επί τρεις μήνες μετά την επιστροφή του στο Βέλγιο έχει εφαρμογή, οσάκις ο άνεργος δεν επικαλείται το άρθρο 123 του βασιλικού διατάγματος της 20ής Δεκεμβρίου 1963 προκειμένου να υποστηρίξει ότι διατήρησε το δικαίωμά του επί των επιδομάτων ανεργίας, αλλά αποδεικνύει ότι πληροί, κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεώς του, τις προϋποθέσεις της δοκιμαστικής περιόδου για την απόκτηση του δικαιώματος επί των επιδομάτων αυτών;»

7. Στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου μετείχαν ο Onem ως αναιρεσείων της κύριας δίκης, η Βελγική και η Γαλλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Στις παρατηρήσεις των μετασχόντων θα επανέλθω στα πλαίσια της νομικής εκτιμήσεως.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

8. Ως προς την ερμηνεία του άρθρου 69, παράγραφος 4, του κανονισμού έχει ήδη εκδοθεί κατά το παρελθόν προδικαστική απόφαση [3], στην οποία ωστόσο η νομική προβληματική ετίθετο διαφορετικά σε σχέση με την προκειμένη υπόθεση. Η υπόθεση εκείνη αφορούσε τελικώς το ζήτημα αν μόνον η τρίμηνη απασχόληση κατά την έννοια του άρθρου 69, παράγραφος 4, συνεπάγεται ανάκτηση από τον άνεργο της ιδιότητας του δικαιούχου, ανεξαρτήτως περαιτέρω προϋποθέσεων κατά το δίκαιο του κράτους μέλους. Επομένως, η απόφαση Di Conti δεν προδικάζει το προκείμενο νομικό ζήτημα.

9. Η μόνο για το Βέλγιο ισχύουσα ρύθμιση του άρθρου 69, παράγραφος 4, δεν μπορεί να αποσπαστεί πλήρως από στο πλαίσιο των βελγικών διατάξεων. Έτσι, το Δικαστήριο, στην απόφαση Di Conti, έκρινε ότι το άρθρο 69, παράγραφος 4, δεν μπορεί να ερμηνεύεται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες της βελγικής νομοθεσίας.

10. Οι ιδιαιτερότητες αυτές είναι, κατά τη γνώμη μου, καθοριστικής σημασίας στην προκειμένη υπόθεση. Το άρθρο 118 του βασιλικού διατάγματος του 1963 [4] ορίζει τις προϋποθέσεις κτήσεως του δικαιώματος λήψεως παροχών ανεργίας. Καθορίζει, διαβαθμίζοντας κατά κατηγορίες ηλικίας, ορισμένες ελάχιστες περιόδους εργασίας καθώς και εξομοιούμενες προς αυτές περιόδους εντός ορισμένων περιόδων αναφοράς. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, ως προς τον προσφεύγοντα ισχύει η προϋπόθεση συμπληρώσεως 450 ημερών εργασίας ή εξομοιουμένων προς αυτές περιόδων εντός χρονικού διαστήματος 27 μηνών.

11. Το άρθρο 123 του βασιλικού διατάγματος [5] ρυθμίζει αντιθέτως τις προϋποθέσεις ανακτήσεως του δικαιώματος λήψεως παροχών μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα διακοπής των παροχών. Ο εργαζόμενος που κατέστη άνεργος διατηρεί κατά τη βασική προϋπόθεση εφαρμογής της διατάξεως αυτής [6] την ιδιότητα του δικαιούχου, εφόσον η χορήγηση των παροχών δεν έχει διακοπεί για διάστημα μεγαλύτερο των τριών ετών.

12. Επομένως, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ κτήσεως, διατηρήσεως και ανακτήσεως του δικαιώματος λήψεως των παροχών. Στις νομικές αυτές έννοιες αναφέρεται εξάλλου και το άρθρο 67 του κανονισμού.

13. Τέλος, θα πρέπει να διασαφηνιστεί αν η προϋπόθεση της τρίμηνης απασχολήσεως

3 — Απόφαση της 10ης Μαΐου 1990 στην υπόθεση C-163/89, Di Conti (Συλλογή 1990, σ. I-1829).

4 — Στο μεταξύ, άρθρο 30 του βασιλικού διατάγματος της 25ης Νοεμβρίου 1991, βάσει της επελθούσας τροποποιήσεως.

5 — Στο μεταξύ, άρθρο 42 του βασιλικού διατάγματος της 25ης Νοεμβρίου 1991, βάσει της επελθούσας τροποποιήσεως.

6 — Άρθρο 123, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο.

κατά το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού πρέπει να πληρούται σε κάθε περίπτωση αξιώσεως λήψεως παροχών, ανεξαρτήτως σε ποιο νομικό θεμέλιο στηρίζεται ο αιτών, όταν αυτός απλώς κάποτε επικαλέστηκε τη δυνατότητα του άρθρου 69, παράγραφος 1, του κανονισμού και έχει υπερβεί τα όρια του εκεί προβλεπομένου χρονικού διαστήματος.

14. Η *αναιρεσείουσα* αρχή (Onem) υποστηρίζει ότι το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού αποτελεί προαιρετική ειδική ρύθμιση, που έχει εφαρμογή μόνον όταν ο ενδιαφερόμενος το ζητεί και επομένως παραιτείται της εφαρμογής των γενικών διατάξεων του αρμοδίου κράτους. Η αναιρεσείουσα ισχυρίζεται ότι η προϋπόθεση περί προηγούμενης τρίμηνης απασχολήσεως πρέπει να πληρούται σε κάθε περίπτωση επικλήσεως του άρθρου 69, παράγραφος 1, του κανονισμού, διότι το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού θα καθίστατο διαφορετικά κενό περιεχομένου. Η διάταξη του άρθρου 123 του βασιλικού διατάγματος περί διατηρήσεως της ιδιότητας του δικαιούχου δεν μπορεί να εξεταστεί χωριστά από την κτήση της ιδιότητας του δικαιούχου κατά το άρθρο 118 του βασιλικού διατάγματος. Εξάλλου, η εφαρμογή των άρθρων 118 και 123 του βασιλικού διατάγματος καταλήγει συχνά στο ίδιο αποτέλεσμα. Επομένως, στην προκειμένη περίπτωση το δικαίωμα του προσφεύγοντος μπορεί να στηρίζεται τόσο στο άρθρο 118 όσο και στο άρθρο 123. Η διαφορά μεταξύ κτήσεως και διατηρήσεως του δικαιώματος είναι ως προς την εφαρμογή του άρθρου 69, παράγραφος 4, τεχνητή, διότι στο πλαίσιο αυτό ο εργαζόμενος *πάντοτε* έχει ήδη λάβει σε προηγούμενο χρονικό σημείο παροχές ανεργίας. Η έννοια «ανάκτηση του δικαιώματος παροχών» είναι γενική, οπότε, ενόψει του προηγουμένου δικαιώματος κατά το άρθρο 69, παράγραφος 4, να λαμβάνεται πάντοτε ως βάση η πλήρωση της προϋποθέσεως αυτής.

15. Η *Βελγική Κυβέρνηση* στηρίζει την επιχειρηματολογία της στη νομολογία του Δικαστηρίου. Στην απόφαση Testa [7] το Δικαστήριο έκρινε, κατά τη Βελγική Κυβέρνηση, ότι το άρθρο 69 του κανονισμού αποτελεί ένα ανεξάρτητο και παρεκκλίνον από τις εσωτερικές ρυθμίσεις των κρατών μελών σύστημα, το οποίο πρέπει να ερμηνεύεται σε όλα τα κράτη μέλη ενιαίως. Η απώλεια του δικαιώματος επί των παροχών κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού σε περίπτωση αδικαιολόγητης υπερβάσεως της τρίμηνης προθεσμίας δεν αποτελεί επομένως αναπαραπομπή στο εσωτερικό δίκαιο του κράτους μέλους, αλλά αυτοτελές πραγματικό της διατάξεως περί αποσβέσεως δικαιώματος.

16. Κατά τη Βελγική Κυβέρνηση, το άρθρο 69, παράγραφος 4, αποτελεί επίσης ειδική διάταξη περί ανακτήσεως του δικαιώματος επί των παροχών για τους επιστρέφοντες στο Βέλγιο ανέργους. Υπό το φως της αποφάσεως Testa, το άρθρο 69 μπορεί μόνο να έχει την έννοια ότι η συναρτώμενη με την επίκλησή του παραίτηση από την εφαρμογή της γενικής εσωτερικής ρυθμίσεως αποκλείει την επίκληση του άρθρου 123 του βασιλικού διατάγματος σε περίπτωση υπερβάσεως της τρίμηνης προθεσμίας. Μόνον η συμπλήρωση περιόδου εργασίας τριών μηνών και η συνδρομή όλων των προϋποθέσεων για την κτήση δικαιώματος λήψεως παροχών ανεργίας σύμφωνα με το άρθρο 118 του βασιλικού διατάγματος κατά το χρονικό σημείο υποβολής νέας αιτήσεως καθιστά δυνατή τη χορήγηση παροχών ανεργίας.

7 — Απόφαση της 19ης Ιουνίου 1980, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 41/79, 121/79 και 769/79, Testa κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1980/ΙΙ, σ. 319).

17. Βεβαίως, το Δικαστήριο δεν υιοθέτησε την ερμηνεία αυτή στην απόφαση Di Conti [8], διότι στην υπόθεση εκείνη θεώρησε την ανάκτηση του δικαιώματος δεδομένη, εφόσον ο άνεργος είχε διατηρήσει την ιδιότητα του δικαιούχου σύμφωνα με το άρθρο 123 του βασιλικού διατάγματος και είχε συμπληρώσει τουλάχιστον τρεις μήνες εργασίας.

18. Η ενιαία εφαρμογή του άρθρου 69 του κανονισμού σε όλα τα κράτη μέλη επομένως διακυβεύεται, διότι όλα τα άλλα κράτη μέλη θα μπορούσαν να θέσουν εκτός εφαρμογής τις εθνικές ρυθμίσεις τους περί ανακτήσεως και διατηρήσεως του δικαιώματος επί των παροχών, ενώ στο Βέλγιο, βάσει του άρθρου 69, παράγραφος 4, του κανονισμού έχουν εφαρμογή οι ρυθμίσεις των κρατών μελών αποκλειστικώς συνεπεία της συμπληρώσεως περιόδου εργασίας των τριών μηνών. Επομένως, ένας άνεργος μπορεί στο Βέλγιο σχεδόν πάντα να αποκτήσει νέο δικαίωμα επί των παροχών, στηριζόμενος στις προ της αναχωρήσεώς του συμπληρωθείσες περιόδους εργασίας υπό τη μόνη προϋπόθεση του άρθρου 69, παράγραφος 4, του κανονισμού, ενώ ένας άνεργος σε άλλα κράτη μέλη δεν μπορεί να επικαλεστεί διατηρούμενο δικαίωμα λήψεως παροχών ανεργίας, αλλά εν πάση περιπτώσει μπορεί να ζητήσει παροχές κοινωνικής προνοίας.

19. Στην προκειμένη περίπτωση ο προσφεύγων στηρίζει το δικαίωμά του στις σχετικές γενικές προϋποθέσεις του άρθρου 118 του βασιλικού διατάγματος. Στην πραγματικότητα, το Δικαστήριο στην απόφαση Di Conti θέλησε προφανώς να πει ότι το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού έχει εφαρμογή μόνο σε περιπτώσεις ανακτήσεως ή διατηρήσεως του δικαιώματος και όχι στις προϋποθέσεις κτήσεως. Αν χορηγούνταν στον προσφεύγοντα δικαίωμα επί των παροχών βάσει του άρθρου 118 του βασιλικού διατάγματος, τότε αυτό τελικά θα αντέβαινε στην απόφαση Di Conti, διότι ο προσφεύγων δεν θα έπρεπε να συμπληρώσει περίοδο εργασίας τριών μηνών κατά την έννοια του άρθρου 69, παράγραφος 4, του κανονισμού. Εφόσον το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού αποτελεί ειδική διάταξη, η περίοδος εργασίας των τριών μηνών σε περίπτωση αδικαιολόγητης υπερβάσεως της τρίμηνης προθεσμίας του άρθρου 69, παράγραφος 1, του κανονισμού πρέπει εν πάση περιπτώσει να συμπληρωθεί, πριν υπάρξει εκ νέου δικαίωμα λήψεως παροχών ανεργίας.

20. Η *Γαλλική Κυβέρνηση*, αναφερόμενη στην απόφαση επί της υποθέσεως Pinna II [9], αμφισβητεί τη νομιμότητα της ισχύουσας για το Βέλγιο ειδικής ρυθμίσεως. Κατά την άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως, η αναιρεσείουσα αρχή καλύπτεται πίσω από το κοινοτικό δίκαιο, για να μην εφαρμόσει την ευνοϊκότερη ρύθμιση κράτους μέλους. Το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού αποτελεί ειδική ρύθμιση, η οποία, όπως γενικώς οι ρυθμίσεις περί εξαιρέσεων, πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Αν ακολουθηθεί η προτεινόμενη από την αναιρεσείουσα αρχή ερμηνεία, αυτό θα συνεπάγεται ότι λόγω του κοινοτικού δικαίου τίθεται πρόσθετο εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, πράγμα που αντέβαινε στον σκοπό του άρθρου 69 του κανονισμού και αντιφάσκει προς τους επιδιωκόμενους από το κοινοτικό δίκαιο σκοπούς. Συναφώς

8 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3.

9 — Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986, 41/84 (Συλλογή 1986, σ. 1).

η Γαλλική Κυβέρνηση υπενθυμίζει τις αποφάσεις Petroni [10], Baccini [11] και Romano [12], προκειμένου να δείξει ότι είναι ανεπίτρεπτο να χάνει ένας εργαζόμενος λόγω του κοινοτικού δικαίου οφέλη, τα οποία του παρέχονται αποκλειστικά βάσει της εννόμου τάξεως κράτους μέλους. Καταλήγοντας, η Γαλλική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι σε μερικά κράτη μέλη — εν μέρει για νομικούς λόγους [13], εν μέρει βάσει πάγιας πρακτικής [14] — το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού παραμένει συνήθως ανεφάρμοστο.

21. Η *Επιτροπή* προσπαθεί να επιτύχει μια συνεπή ερμηνεία του κειμένου του κανονισμού και της επ' αυτού διαμορφωθείσας νομολογίας. Στηριζόμενη στην απόφαση Di Conti υποστηρίζει την άποψη ότι το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού ισχύει αποκλειστικώς για περιπτώσεις ανακτήσεως του δικαιώματος επί των παροχών. Επομένως, δεν μπορεί να συμφωνήσει με την άποψη του Onem ότι η τρίμηνη περίοδος εργασίας κατά το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού αποτελεί πρόσθετη προϋπόθεση για την κτήση του δικαιώματος επί των παροχών — όπως ήδη υποστηρίχθηκε στην υπόθεση Di Conti. Όσον αφορά τις προϋποθέσεις κτήσεως η τρίμηνη προθεσμία δεν ασκεί καμία επιρροή.

22. Κατά τα λοιπά, η Επιτροπή δεν βλέπει καμία αντίφαση μεταξύ των αποφάσεων Testa και Di Conti. Βεβαίως, το Δικαστήριο αποφάνθηκε στην υπόθεση Testa [15] ότι το άρθρο 69 περιέχει υπέρ των εργαζομένων, που χρησιμοποιούν τη διάταξη αυτή, αυτοτελή ρύθμιση σε σχέση με τις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου, ανεξαρτήτως της διαμορφώσεως της εθνικής νομοθεσίας περί διατηρήσεως και απωλείας του δικαιώματος επί των παροχών [16]. Αυτή η αυτοτελής ρύθμιση περί εξαιρέσεως συνδέεται ωστόσο με την προσωρινή διατήρηση του δικαιώματος επί των παροχών υπέρ του δικαιούχου, ο οποίος μεταβαίνει σε άλλο κράτος μέλος προς αναζήτηση εργασίας. Από την απόφαση Testa ωστόσο δεν προκύπτει ότι το άρθρο 69 του κανονισμού περιέχει επίσης αυτοτελή ρύθμιση περί εξαιρέσεως ως προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις κτήσεως του δικαιώματος. Επομένως, δεν μπορεί να ληφθεί ως βάση ότι το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού περιέχει εν προκειμένω πλήρεις ρυθμίσεις για το Βέλγιο.

23. Ως προς το περιεχόμενο του άρθρου 69, παράγραφος 4, του κανονισμού υπό το φως της μέχρι τούδε νομολογίας, πρέπει κατ' αρχάς να τονισθεί χάριν διευκρινίσεως ότι η απόφαση Testa αφορούσε πράγματι το άρθρο 69 του κανονισμού και ιδίως τις συνέπειες της παραγράφου 2, ενώ αντιθέτως η

10 — Απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 1975 στην υπόθεση 24/75 (Συλλογή τόμος 1975, σ. 347).

11 — Απόφαση της 23ης Μαρτίου 1982 στην υπόθεση 79/81 (Συλλογή 1982, σ. 1063).

12 — Απόφαση της 4ης Ιουνίου 1985 στην υπόθεση 58/84 (Συλλογή 1985, σ. 1679).

13 — Πρβλ. τα προστεθέντα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2332/89 του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 1989 (ΕΕ L 224, σ. 1), στο παράρτημα VI του κανονισμού 1408/71, σημείο 9 για την Ιρλανδία:
«Άνεργος ο οποίος επιστρέφει στην Ιρλανδία μετά τη λήξη της περιόδου των τριών μηνών κατά τη διάρκεια της οποίας εξακολουθούσε να λαμβάνει παροχές δυνάμει της νομοθεσίας της Ιρλανδίας κατ' εφαρμογή του άρθρου 69, παράγραφος 1, του κανονισμού, μπορεί να διεκδικήσει παροχές ανεργίας παρά τις διατάξεις του άρθρου 69, παράγραφος 2, εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις που ορίζονται από την εν λόγω νομοθεσία.»,
και το σημείο L, 16, για το Ηνωμένο Βασίλειο:
«Άνεργος ο οποίος επιστρέφει στο Ηνωμένο Βασίλειο μετά τη λήξη της περιόδου των τριών μηνών κατά τη διάρκεια της οποίας εξακολούθησε να λαμβάνει παροχές δυνάμει της νομοθεσίας του Ηνωμένου Βασιλείου κατ' εφαρμογή του άρθρου 69, παράγραφος 1, του κανονισμού, μπορεί να διεκδικήσει παροχές ανεργίας παρά τις διατάξεις του άρθρου 69, παράγραφος 2, εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις που ορίζονται από την εν λόγω νομοθεσία.»

14 — Όπως π.χ. στη Γαλλία.

15 — Αυτά ανέπτυξε η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία.

16 — Πρβλ. υπ' αυτήν την έννοια την απόφαση Testa (όπ.π., υποσημείωση 7), σκέψη 5.

παράγραφος 4 δεν αποτελούσε αντικείμενο της αποφάσεως. Στην απόφαση Testa το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι ο εργαζόμενος, ο οποίος μετά τη λήξη της τρίμηνης προθεσμίας του άρθρου 69, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού επιστρέφει στο αρμόδιο κράτος, κατά βάση δεν μπορεί πλέον, καταρχήν κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, να εγείρει καμία αξίωση λήψεως παροχών έναντι του αρμοδίου κράτους. Όσο και αν φαίνεται εκ πρώτης όψεως, η κρίση αυτή δεν μπορεί εντούτοις να θεωρηθεί ότι ισχύει οπωσδήποτε γενικώς βάσει της αποφάσεως Testa, διότι, σύμφωνα με την απόφαση ισχύει «εκτός αν η προαναφερθείσα προθεσμία έχει παραταθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 69, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο» [17].

24. Κατά την εξέταση της συμφωνίας του άρθρου 69, παράγραφος 2, του κανονισμού με τα εξασφαλιζόμενα από την κοινοτική έννομη τάξη θεμελιώδη δικαιώματα, το Δικαστήριο εγκαινίασε σαφώς έναν έλεγχο αναλογικότητας, ο οποίος δεν συνάγεται άμεσα από το κείμενο του κανονισμού. Στην απόφαση εκτίθεται:

«Τέλος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το άρθρο 69, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, προβλέποντας, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, την παράταση της προθεσμίας των τριών μηνών που αναφέρεται στο άρθρο 69, παράγραφος 1, περίπτωση γ', εμποδίζει την εφαρμογή του άρθρου 69, παράγραφος 2, να δώσει λαβή σε δυσανάλογα αποτελέσματα. Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφασή του της 20ής Μαΐου 1979 (...) επιτρέπεται παράταση της προθεσμίας αυτής ακόμη και αν η αίτηση παρατάσεως υποβλήθηκε *μετά τη λήξη της προθεσμίας*. (...) οι αρμόδιες υπηρεσίες και οι αρμόδιοι φορείς των κρατών διαθέτουν μεν ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας για να αποφασίσουν την ενδεχόμενη παράταση της προθεσμίας που προβλέπει ο κανονισμός, οφείλουν όμως, κατά την άσκηση αυτής της διακριτικής ευχέρειας, να λάβουν υπόψη τους *την αρχή της αναλογικότητας*, που αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου. Η ορθή εφαρμογή της αρχής αυτής σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη απαιτεί να *λάβουν* οι αρμόδιες υπηρεσίες και οι αρμόδιοι φορείς *υπόψη τους σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση τη διάρκεια της χρονικής υπερβάσεως της εν λόγω προθεσμίας, την αιτία της καθυστερημένης επιστροφής και τη βαρύτητα των εννόμων συνεπειών της καθυστερημένης επιστροφής*» [18].

25. Μολονότι από αυτό δεν προκύπτει κανένα στοιχείο για την ερμηνεία του άρθρου 69, παράγραφος 4, του κανονισμού, το αιτιολογικό αυτό δείχνει ωστόσο ότι ο εργαζόμενος, ο οποίος επικαλέστηκε το άρθρο 69, παράγραφος 1, του κανονισμού — κυρίως όταν έχει υπερβεί την προβλεπόμενη προθεσμία — δεν πρέπει να υφίσταται καμία δυσανάλογη δυσμενή συνέπεια όσον αφορά το δικαίωμά του.

26. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως ότι τόσο στη Γαλλία όσο και σε άλλα κράτη μέλη η διάταξη του άρθρου 69,

17 — Διατακτικό της αποφάσεως Testa (όπ.π., υποσημείωση 7).

18 — Πρβλ. απόφαση Testa (όπ.π., υποσημείωση 7), σκέψη 21. Η υπογράμμιση δική μου.

παράγραφος 2, του κανονισμού παραμένει απλώς ανεφάρμοστη [19].

27. Τέλος, από την απόφαση Testa δεν συνάγεται τίποτε σχετικά με το περιεχόμενο του άρθρου 69, παράγραφος 4, διότι κυρίως η διάταξη ήταν τελείως άσχετη με την τότε υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι η απόφαση εκδόθηκε κατόπιν τριών αιτήσεων για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως που προέρχονταν από τη Γερμανία.

28. Αναμφίβολα το άρθρο 69, παράγραφος 4, αποτελεί *ρύθμιση περί εξαιρέσεως* για το Βέλγιο. Δεν διαγιγνώσκονται στοιχεία υπέρ του ότι η γενική νομική αρχή κατά την οποία οι διατάξεις περί εξαιρέσεως πρέπει καταρχήν να ερμηνεύονται στενά δεν πρέπει να έχει εφαρμογή. Το *κείμενο* της διατάξεως ομιλεί ρητώς για ανάκτηση του δικαιώματος και όχι για διατήρησή του ή και κτήση του. Στις προτάσεις μου στην υπόθεση Di Conti [20] έχω ήδη περιγράψει *το ιστορικό της θεσπίσεως* της διατάξεως. Εκεί υπενθύμισα ότι — όπως προτάθηκε κατά τη διαδικασία — το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού θεωρήθηκε αντιστάθμισμα για τη γενναιόδωρη βελγική ρύθμιση περί διατηρήσεως της ιδιότητας του δικαιούχου ακόμη και σε περίπτωση διακοπής της χορηγήσεως των παροχών κατά κανόνα μέχρι τρία έτη.

29. Η σκέψη αυτή υπεισήλθε και στην απόφαση, κατά την οποία:

«Ως αντιστάθμισμα της διατηρήσεως εκ μέρους των ανέργων των δικαιωμάτων τους επί των παροχών για αρκετά μακρό χρονικό διάστημα, χωρίς αυτοί να παραμένουν στη διάθεση των βελγικών υπηρεσιών απασχολήσεως, το άρθρο 69, παράγραφος 4, τους επιβάλλει την υποχρέωση να απασχοληθούν επί τρεις τουλάχιστον μήνες στο Βέλγιο, μετά την επιστροφή τους στη χώρα αυτή, προκειμένου να ανακτήσουν το δικαίωμά τους παροχών» [21].

30. Η έννοια και ο σκοπός της ρυθμίσεως περί εξαιρέσεως, ενόψει του άρθρου 123 του βασιλικού διατάγματος, συνίσταται στην αντιστάθμιση μεταξύ, αφενός, του χρονικού περιορισμού της διατηρήσεως του δικαιώματος επί των παροχών κατά το άρθρο 69, παράγραφος 1, κανονικά σε τρεις μήνες, κατά τη διάρκεια των οποίων ο άνεργος πρέπει να βρίσκεται στη διάθεση των υπηρεσιών απασχολήσεως του αρμοδίου κράτους και, αφετέρου, του ουσιωδώς μακροτέρου χρονικού διαστήματος των τριών ετών κατά το άρθρο 123, κατά τη διάρκεια των οποίων ο δικαιούχος δεν λαμβάνει μεν καμία παροχή, ωστόσο το δικαίωμά του μπορεί οποτεδήποτε να αναβιώσει [22].

31. Το Δικαστήριο στην απόφαση Di Conti [23] συνέδεσε την εφαρμογή του άρθρου

19 — Πρβλ. ανωτέρω, σημείο 20.

20 — *Προτάσεις της 7ης Μαρτίου 1990 στην προαναφερθείσα* υπόθεση Di Conti (Συλλογή 1990, σ. I-1835).

21 — Σκέψη 16 της αποφάσεως Di Conti (όπ.π., υποσημείωση 3).

22 — Πρβλ. σκέψη 15 της αποφάσεως Di Conti (όπ.π., υποσημείωση 3).

23 — Πρβλ. σκέψεις 12 και 17.

69, παράγραφος 4, του κανονισμού μόνο με την ανάκτηση και όχι με την κτήση του δικαιώματος επί των παροχών. Αυτό το αποτέλεσμα, που ισχύει και για την προκειμένη περίπτωση, στηρίζεται εξάλλου στη σκέψη ότι με την παρέμβαση του κοινοτικού δικαίου δεν επιτρέπεται να τίθεται ο εργαζόμενος σε δυσμενέστερη θέση από την κατάσταση στην οποία θα βρισκόταν εφαρμοζομένης αποκλειστικώς της νομοθεσίας κράτους μέλους. Κάθε άλλη σκέψη θα κατέληγε σε παρεμπόδιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και έτσι θα αντέβαινε προς το άρθρο 51 της Συνθήκης ΕΚ και τους δεδηλωμένους σκοπούς του κανονισμού 1408/71 [24].

32. Το επιχείρημα του αναιρεσείοντος ότι η εφαρμογή του άρθρου 69, παράγραφος 4, του κανονισμού μόνο σε περιπτώσεις ανακτήσεως του δικαιώματος, όχι όμως ως προς τις προϋποθέσεις κτήσεως, θα αναιρούσε τον σκοπό της διατάξεως δεν μπορεί να γίνει δεκτό, διότι είναι καθόλα νοητές περιπτώσεις στις οποίες είναι δυνατή η ανάκτηση του δικαιώματος επί των παροχών, μολονότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις κτήσεως του δικαιώματος επί των παροχών. Παραδείγματος χάριν, επί μακρότερης διακοπής της χορηγήσεως των παροχών, η οποία εντάσσεται στα χρονικά πλαίσια του άρθρου 123 του βασιλικού διατάγματος, είναι πολύ πιθανό να μην έχουν συμπληρωθεί οι απαιτούμενες για την κτήση του δικαιώματος περίοδοι εργασίας κατά τη διάρκεια της αμέσως προηγούμενης περιόδου αναφοράς.

33. Το προβαλλόμενο επίσης από τη Βελγική Κυβέρνηση επιχείρημα ότι τελικά η εφαρμογή των άρθρων 118 και 123 του βασιλικού διατάγματος θα οδηγούσε συχνά στο ίδιο αποτέλεσμα δεν είναι πρόσφορο, επομένως, για να εξαλείψει τη διαφορά μεταξύ κτήσεως και ανακτήσεως του δικαιώματος.

34. Το κείμενο, το ιστορικό θεσπίσεως, η έννοια και ο σκοπός του κανόνα καθώς και η λειτουργία του στο συνολικό πλαίσιο της ρυθμίσεως συνηγορούν υπέρ του ότι το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού έχει εφαρμογή μόνο σε περιπτώσεις ανακτήσεως του δικαιώματος επί των παροχών.

Γ — Πρόταση

35. Ως πόρισμα των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω την ακόλουθη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα:

24 — Πρβλ. π.χ. την πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού.

Το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, όπως ισχύει βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 2001/83, έχει την έννοια ότι η προϋπόθεση να έχει εργαστεί ο άνεργος μετά την επιστροφή του στο Βέλγιο τουλάχιστον επί τρεις μήνες έχει εφαρμογή μόνον όταν ο άνεργος επικαλείται την ανάκτηση του δικαιώματός του επί των παροχών, όχι όμως όταν πρόκειται για τις κατά το δίκαιο κράτους μέλους προϋποθέσεις κτήσεως του δικαιώματος.