ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ F. G. JACOBS της 8ης Φεβρουαρίου 1990 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το Δικαστήριο επελήφθη της παρούσης διαφοράς κατόπιν αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως σχετικής με τους κανόνες περί σωρεύσεως παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως και τις συνέπειες του νέου υπολογισμού των παροχών.

2. Ο G. Cabras εργάστηκε επί 635 εβδομάδες στην Ιταλία και επί 506 εβδομάδες στο Βέλγιο. Δεδομένου ότι έχει καταστεί ανίκανος προς εργασία από τις 19 Σεπτεμβρίου 1972, λαμβάνει από την 1η Οκτωβρίου 1973 παροχές αναπηρίας και στα δύο αυτά κράτη.

3. Η βελγική νομοθεσία είναι νομοθεσία τύπου Α (δηλαδή το ύψος των παροχών δεν εξαρτάται από τη διάρκεια των συμπληρωθεισών περιόδων ασφαλίσεως), ενώ η ιταλική νομοθεσία είναι τύπου Β (δηλαδή το ύψος των παροχών εξαρτάται από τη διάρκεια των συμπληρωθεισών περιόδων ασφαλίσεως).

4. Κατά το άρθρο 40, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε (βλέπε παράρτημα Ι του κανονισμού 2001/83 του Συμβουλίου, ΕΕ 1983, L 230, σ. 6), για τον υπολογισμό των παροχών τις οποίες δικαιούνταν ο G. Cabras έπρεπε να εφαρμοστούν οι διατάξεις του άρθρου 46 του εν λόγω κανονισμού. Οι ιταλικές παροχές υπολογίστηκαν με βάση τους κανόνες περί συνυπολογισμού και αναλογικού επιμερισμού που θεσπίζονται με το άρθρο 46, παράγραφος 2. Οι βελγικές παροχές υπολογίστηκαν μόνο βάσει των διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας, κατά την οποία ο G. Cabras δικαιούνταν πλήρη σύνταξη. Στη συνέχεια, ο βελγικός ασφαλιστικός φορέας, το Institut national d' assurance maladie-invalidité (στο εξής: Institut national), προέβη σε μείωση της πλήρους βελγικής συντάξεως κατά το ποσό των ιταλικών παροχών, κατ' εφαρμογή της εθνικής διατάξεως περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως παροχών.

5. Φαίνεται ότι ο G. Cabras δεν αμφισβήτησε τον αρχικό υπολογισμό των προς αυτόν παροχών ούτε την εφαρμογή του βελγικού κανόνα περί μη σωρεύσεως. Αντίθετα, προσέβαλε τη μεταγενέστερη απόφαση με την οποία υπολογίστηκαν εκ νέου οι βελγικές παροχές καθώς και την αναδρομική ισχύ της αποφάσεως αυτής. Οι λόγοι που οδήγησαν στον νέο υπολογισμό των βελγικών παροχών είναι οι εξής.

6. Προϊόντος του χρόνου, το ύψος τόσο των ιταλικών όσο και των βελγικών παροχών αναπροσαρμόστηκε παρακολουθώντας τις αυξήσεις του κόστους ζωής. Η αύξηση των ιταλικών παροχών ήταν ιδιαίτερα μεγάλη, προφανώς λόγω εσφαλμένης ερμηνείας των σχετικών εθνικών διατάξεων περί τιμαριθμικής αναπροσαρμογής. Ενώ αρχικά είχε καθοριστεί, την 1η Οκτωβρίου 1973, στο ισόποσο των 51 βελγικών φράγκων (BFR) την ημέρα, την 1η

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Αυγούστου 1981 έφθασε το ισόποσο των 377 BFR. Κατά την περίοδο αυτή αναπροσαρμοζόταν τιμαριθμικά και το ποσό των βελγικών παροχών, αλλά κατά την εφαρμογή του κανόνα περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως δεν λαμβάνονταν υπόψη οι αυξήσεις των ιταλικών παροχών. Το Institut national εξακολουθούσε να αφαιρεί το ποσό που αφαιρούσε τον Οκτώβριο του 1973, παρά το ότι οι ιταλικές παροχές είχαν επταπλασιαστεί. Στην πραγματικότητα, το άρθρο 51, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71, το οποίο ορίζει ότι, αν λόγω της αυξήσεως του κόστους ζωής τροποποιηθούν οι παροχές κατά ένα καθορισμένο ποσοστό ή ποσό, « το ποσοστό ή ποσό αυτό πρέπει να εφαρμοστεί απευθείας στις παροχές που καθορίστηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 46, χωρίς να χρειάζεται νέος υπολογισμός κατά τις διατάξεις του άρθρου αυτού », δεν επέτρεπε στο Institut national να λάβει υπόψη τις αυξήσεις των ιταλικών παροχών.

7. Οι εφαρμοστέες βελγικές διατάξεις τροποποιήθηκαν από την 1η Ιουλίου 1982, με αποτέλεσμα ο G. Cabras να μη θεωρείται πλέον, ενόψει του εισοδήματος της συζύγου του, ως βαρυνόμενος με οικογενειακά βάρη. Κατά συνέπεια, μειώθηκε το ύψος των βελγικών παροχών που του καταβάλλονταν. Το γεγονός αυτό είχε επίσης τη δυσμενή για τον G. Cabras συνέπεια ότι το Institut national μπορούσε πλέον να προχωρήσει σε νέο υπολογισμό των παροχών σύμφωνα με το άρθρο 46 και να λάβει υπόψη, κατά την εφαρμογή του βελγικού κανόνα περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως, τις αυξήσεις των ιταλικών παροχών. Το Institut national είχε πλέον τη δυνατότητα αυτή, επειδή η τροποποίηση της βελγικής νομοθεσίας συνιστούσε τροποποίηση του « τρόπου καθορισμού ή των κανόνων υπολογισμού των παροχών », κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71. Μπορεί να ξενίζει το γεγονός ότι οι βελγικές αρχές δεν είχαν τη δυνατότητα να λαμβάνουν υπόψη τις αυξήσεις των ιταλικών παροχών κατά την εφαρμογή του βελγικού κανόνα περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως επί μια σειρά ετών και ότι στη συνέχεια απέκτησαν τη δυνατότητα αυτή απλώς και μόνο επειδή τροποποιήθηκε η δική τους νομοθεσία. Ωστόσο αυτό φαίνεται να είναι το νόημα του άρθρου 51, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1408/71, όπως προκύπτει και από την ερμηνεία που δόθηκε στις διατάξεις αυτές από το Δικαστήριο στην υπόθεση 7/81, Sinatra κατά FNROM (Συλλογή 1982, σ. 137) και στην υπόθεση 104/83, Cinciuolo κατά INAMI (Συλλογή 1984, σ. 1285).

8. Το τελικό αποτέλεσμα για τον G. Cabras ήταν ότι οι βελγικές παροχές του υπέστησαν διπλή μείωση. Πρώτον, μειώθηκαν λόγω του ότι έπαυσε να θεωρείται ότι βαρύνεται με οικογενειακά βάρη· δεύτερον, μειώθηκαν συνεπεία του ότι το Institut national μπορούσε πλέον να αφαιρεί από τις εν λόγω παροχές το πλήρες ποσό των αυξημένων ιταλικών παροχών. Σαν να μην έφθαναν αυτά, το Institut national ήθελε να ισχύσει ο νέος υπολογισμός από την 1η Ιουλίου 1982, δηλαδή αφότου τέθηκε σε ισχύ η τροποποίηση της βελγικής νομοθεσίας. Ωστόσο, η απόφαση για τον νέο υπολογισμό των παροχών του δεν κοινοποιήθηκε στον G. Cabras πριν από τις 23 Φεβρουαρίου 1984, το δε Institut national ζητεί την απόδοση των ποσών που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως κατά το διάστημα που μεσολάβησε. Το επίδικο ποσό υπερβαίνει τα 60 000 BFR.

9. Ο G. Cabras προσέβαλε ενώπιον του Tribunal du travail των Βρυξελλών την απόφαση περί του νέου υπολογισμού των παροχών του καθώς και την απόφαση περί αναζητήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών. Το Tribunal du travail υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

« 1) Συνιστά το θεωρητικό ποσό που αναφέρεται στο άρθρο 46, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 απόλυτο όριο, του οποίου δεν επιτρέπεται κατ' ουδένα τρόπο η υπέρβαση, ακόμα και όταν, σε περίπτωση εφαρμογής νομοθεσίας τύπου Α, η θεωρητική σύνταξη ισούται με την εθνική σύνταξη;

Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως: Συμβιβάζεται με το άρθρο 51 της Συνθήκης το να απορροφάται η αναγνωριζόμενη σε ορισμένο κράτος βάσει του κοινοτικού δικαίου απαίτηση εξ ολοκλήρου από την απαίτηση που αναγνωρίζεται σε άλλο κράτος μέλος βάσει του εθνικού δικαίου και μόνο;

Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως: Πώς προσδιορίζεται ο διορθωτικός συντελεστής όταν μόνο μία από τις παροχές καθορίζεται κατά τις διατάξεις της παραγράφου 1;

2) Όταν ο φορέας κράτους μέλους προβαίνει στην επανεκτίμηση της καταστάσεως διακινουμένου εργαζομένου, βάσει του άρθρου 51, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71, και αυτός ο νέος υπολογισμός καταλήγει σε περιορισμό των δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου, επειδή λαμβάνονται υπόψη οι παροχές που χορηγούνται από άλλο κράτος όπου δεν ισχύει ο νέος υπολογισμός, δικαιούται αυτός ο ίδιος φορέας να αναζητήσει αναδρομικά το αχρεώστητο που δημιουργήθηκε με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου (άρθρα 46 και 51 του κανονισμού 1408/71) ή οφείλει να παραιτηθεί της αναζητήσεως, κατ' εφαρμογή του άρθρου 112 του κανονισμού 574/72, εφόσον ο φορέας του άλλου κράτους, οφειλέτης της παροχής που δεν αναπροσαρμόστηκε, δεν οφείλει καθυστερούμενα ποσά που θα μπορούσε να παρακρατήσει υπέρ του πρώτου φορέα; »

Επί του πρώτου ερωτήματος

10. Πριν προχωρήσω στην εξέταση των ειδικών θεμάτων που τίθενται με το πρώτο ερώτημα, θεωρώ σκόπιμο να αναφερθώ συνοπτικά στις διατάξεις του άρθρου 46 που αφορούν τον υπολογισμό των παροχών, καθότι η κατανόηση της δομής και του συστήματος του άρθρου αυτού είναι απαραίτητη για να γίνει αντιληπτή η λογική της παραγράφου 3.

11. Το άρθρο 46, παράγραφος 1, εφαρμόζεται στην περίπτωση που αποκτάται δικαίωμα λήψεως παροχών χωρίς να είναι αναγκαίος ο συνυπολογισμός περιόδων ασφαλίσεως που έχουν συμπληρωθεί σε άλλα κράτη μέλη. Ο αρμόδιος φορέας του οικείου κράτους μέλους προβαίνει, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο, στον υπολογισμό των παροχών με βάση τις περιόδους ασφαλίσεως που έχουν συμπληρωθεί υπό τη νομοθεσία που τον διέπει. Προβαίνει επίσης, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο, στον υπολογισμό του ποσού των παροχών που θα οφείλονταν βάσει του συστήματος συνυπολογισμού και αναλογικού επιμερισμού που καθιερώνεται στο άρθρο 46, παράγραφος 2, στοιχεία α και β. Το μεγαλύτερο από τα δύο ποσά είναι το μόνο που λαμβάνεται υπόψη.

12. Το άρθρο 46, παράγραφος 2, εφαρμόζεται στην περίπτωση κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος δεν αποκτά δικαίωμα λήψεως παροχών σε ορισμένο κράτος μέλος παρά μόνον εάν ληφθούν υπόψη οι περίοδοι ασφαλίσεως που έχει συμπληρώσει σε άλλο κράτος μέλος. Στην περίπτωση αυτή, ο φορέας του πρώτου κράτους μέλους υπολογίζει το θεωρητικό ποσό των παροχών το οποίο θα δικαιούνταν ο ενδιαφερόμενος αν όλες οι περίοδοι ασφαλίσεως που συμπλήρωσε στα διάφορα κράτη μέλη είχαν συμπληρωθεί στο κράτος αυτό [άρθρο 46, παράγραφος 2, στοιχείο α)]. Στη συνέχεια, προσδιορίζει το πραγματικό ποσό των παροχών βάσει του θεωρητικού ποσού και κατ' αναλογία της σχέσεως μεταξύ της διάρκειας των περιόδων ασφαλίσεως που έχουν συμπληρωθεί υπό τη νομοθεσία του και της συνολικής διάρκειας των περιόδων ασφαλίσεως που έχουν πραγματοποιηθεί στα διάφορα

κράτη μέλη [άρθρο 46, παράγραφος 2, στοιχείο β)]. Έτσι, αν κάποιος έχει εργασθεί στο κράτος μέλος Α επί δέκα έτη και στο κράτος μέλος Β επί είκοσι έτη, τότε, ακόμη και αν κατά τη νομοθεσία του κράτους μέλους Α δεν έχει δικαίωμα συντάξεως για περίοδο ασφαλίσεως δέκα ετών, δικαιούται να λάβει στο κράτος μέλος Α το ένα τρίτο των παροχών που θα δικαιούνταν εάν είχε εργασθεί στο εν λόγω κράτος επί τριάντα έτη. Η διαδικασία αυτή είναι γνωστή ως σύστημα συνυπολογισμού και αναλογικού επιμερισμού.

13. Το εν λόγω σύστημα θα μπορούσε υπό ορισμένες συνθήκες να οδηγήσει σε αδικαιολόγητη σώρευση παροχών. Αυτό δεν θα μπορούσε κανονικά να συμβεί στην περίπτωση του αναλογικού επιμερισμού όλων των παροχών κατά το άρθρο 46, παράγραφος 2, καθότι, στην περίπτωση αυτή, όλες οι παροχές θα είναι, εξ ορισμού, ανάλογες προς τη διάρκεια των συμπληρωθεισών περιόδων ασφαλίσεως. Το πρόβλημα των αδικαιολογήτων σωρεύσεων δημιουργείται μόνο στην περίπτωση που μία ή περισσότερες παροχές υπολογίζονται βάσει του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 46, και ειδικότερα σε περίπτωση εφαρμογής νομοθεσίας τύπου Α, κατά την οποία είναι δυνατή η χορήγηση πλήρους συντάξεως κατόπιν σχετικώς βραχείας περιόδου ασφαλίσεως.

14. Η παράγραφος 3 προστέθηκε στο άρθρο 46 προκειμένου να αντιμετωπιστούν καταστάσεις σαν αυτή που μόλις περιέγραψα. Η εν λόγω παράγραφος ορίζει τα εξής:

« Ο ενδιαφερόμενος δικαιούται το συνολικό ποσό των παροχών που υπολογίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2, με ανώτατο όριο το μεγαλύτερο από τα θεωρητικά ποσά παροχών που υπολογίζονται κατά τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2. Εφόσον το ποσό που αναφέρεται στο προηγούμενο εδάφιο υπερβαίνει το όριο, κάθε φορέας ο οποίος εφαρμόζει την παράγραφο 1 προσαρμόζει την παροχή του κατά το ποσό που αντιστοιχεί στη σχέση μεταξύ του ποσού της εν λόγω παροχής και του συνολικού ποσού των παροχών που προσδιορίζονται κατά τις διατάξεις της παραγράφου 1. »

15. Εκ πρώτης όψεως, η διάταξη αυτή φαίνεται περίπλοκη και δυσνόητη. Αν, ωστόσο, εξετασθεί στο πλαίσιο του συστήματος του άρθρου 46 που περιγράφεται ανωτέρω, είναι πολύ απλή. Με το πρώτο εδάφιο θέτει ανώτατο όριο του συνολικού ποσού των παροχών που ο ενδιαφερόμενος μπορεί να λάβει στα διάφορα κράτη μέλη. Με το δεύτερο εδάφιο θεσπίζει ένα μηχανισμό που εξασφαλίζει ότι δεν θα υπάρξουν υπερβάσεις του ορίου αυτού. Ο μηχανισμός αυτός περιγράφεται με κάπως πολύπλοκο τρόπο. Επαναλαμβάνω όμως ότι γίνεται εύκολα αντιληπτός, αν εξεταστεί υπό το φως του συστήματος του άρθρου 46. Η βασική ιδέα είναι ότι οι παροχές που υπολογίζονται κατόπιν αναλογικού επιμερισμού σύμφωνα με το άρθρο 46, παράγραφος 2, δεν χρειάζεται να μειωθούν, καθότι είναι εξ ορισμού ανάλογες προς τη διάρκεια των συμπληρωθεισών περιόδων ασφαλίσεως. Μόνον οι καθοριζόμενες σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 46, παράγραφος 1, παροχές χρήζουν μειώσεως, επειδή, όπως ήδη ανέφερα, αυτές είναι που προκαλούν το πρόβλημα των αδικαιολόγητων σωρεύσεων. Είναι προφανές ότι, για να τηρείται το ανώτατο όριο που καθιερώνεται με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 του άρθρου 46 πρέπει να αφαιρείται από τις παροχές που καθορίζονται σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 46, παράγραφος 1, ολόκληρο το πέραν του ορίου αυτού ποσό. Αν οι εν λόγω παροχές καταβάλλονται από έναν μόνο φορέα, ο τελευταίος πρέπει να αφαιρεί ολόκληρο το πέραν του ορίου ποσό από τις παροχές αυτές. Αυτή ήταν η άποψη την οποία υιοθέτησε το Δικαστήριο στην υπόθεση 323/86, Collini κατά ONPTS (Συλλογή 1987, σ. 5489). Αυτό ακριβώς έκανε και το Institut

national στην περίπτωση του G. Cabras. Στην πραγματικότητα, η πολυπλοκότητα του συστήματος που θεσπίζεται με το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 3 του άρθρου 46 οφείλεται στο γεγονός ότι με την εν λόγω διάταξη επιδιώκεται η ρύθμιση της ακόμη πιο περίπλοκης καταστάσεως που δημιουργείται όταν οι παροχές που καθορίζονται βάσει του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 46 καταβάλλονται από περισσότερους του ενός φορείς. Στην περίπτωση αυτή, το καθιερούμενο σύστημα έχει ως σκοπό να κατανείμει τη μείωση μεταξύ των εν λόγω φορέων. Όταν οι εν λόγω παροχές καταβάλλονται από έναν μόνον φορέα, δεν υπάρχει ασφαλώς ανάγκη τέτοιας κατανομής.

16. Ενόψει των ανωτέρω καθίσταται, ελπίζω, σαφές ότι, αν περιοριστούμε στην ερμηνεία του άρθρου 46, παράγραφος 3, και δεν εξετάσουμε το ζήτημα του κύρους της εν λόγω διατάξεως, δεν υπάρχει περιθώριο αμφιβολίας. Στην υπό κρίση περίπτωση, το Institut national, που είναι και ο μόνος φορέας που καταβάλλει παροχές καθοριζόμενες βάσει του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 46, όφειλε να αφαιρέσει από τις εν λόγω παροχές ολόκληρο το πέραν του ανωτάτου θεωρητικού ποσού ποσό.

17. Ο G. Cabras υποστηρίζει όμως ότι η ερμηνεία αυτή του άρθρου 46, παράγραφος 3, προσκρούει στο άρθρο 51 της Συνθήκης. Το βασικό του επιχείρημα είναι ότι, εφόσον οι βελγικές παροχές που δικαιούται μειώνονται καθ' ολόκληρο το ποσό των ιταλικών παροχών του, δεν αποκομίζει κανένα όφελος από τις ασφαλιστικές περιόδους που συμπλήρωσε στην Ιταλία. Δεν βρίσκεται δηλαδή σε πλεονεκτικότερη θέση, από άποψη κοινωνικής ασφαλίσεως, από τον εργαζόμενο που έχει έργαστεί αποκλειστικά και μόνο στο Βέλγιο. Προς άρση της προφανούς αυτής αδικίας, ο προσφεύγων προτείνει έναν ειδικό μηχανισμό, που θα του έδινε τη δυνατότητα να λαμβάνει ένα μέρος των ιταλικών παροχών.

18. Παρόμοια επιχειρήματα προβάλλει και η ιταλική κυβέρνηση, η οποία υποστηρίζει περαιτέρω ότι το Institut national, μειώνοντας τις βελγικές παροχές κατά το πλήρες ποσό των ιταλικών παροχών, παραβίασε την « αρχή της αναλογικότητας », στην οποία στηρίζεται η μέθοδος υπολογισμού που καθιερώνεται με το άρθρο 46, παράγραφος 3. Η ιταλική κυβέρνηση επίσης προτείνει έναν ειδικό μηχανισμό, ο οποίος καταλήγει στα ίδια αποτελέσματα με τον προτεινόμενο από τον G. Cabras, μολονότι επιφανειακά οι δύο αυτοί μηχανισμοί διαφέρουν μεταξύ τους. Η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι οι βελγικές παροχές πρέπει να μειώνονται βάσει ενός συντελεστή που προκύπτει από το κλάσμα του οποίου αριθμητής είναι το « ανώτερο θεωρητικό ποσό » και παρονομαστής το άθροισμα των δύο παροχών.

19. Παρά τα επιχειρήματα που ανέπτυξαν οι δικηγόροι του G. Cabras και της ιταλικής κυβερνήσεως (οι οποίοι καταφέρθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση κατά των παράλογων αποτελεσμάτων του άρθρου 46), πιστεύω ότι προκύπτει σαφώς από όσα έχω ήδη εκθέσει ότι το σύστημα υπολογισμού που καθιερώνεται με το άρθρο 46 έχει και λογική και συνέπεια. Ο βασικός σκοπός που επιδιώκεται με το άρθρο αυτό είναι να εξασφαλιστεί — σύμφωνα και με το άρθρο 51 της Συνθήκης — ότι ο διακινούμενος εργαζόμενος δεν περιέρχεται σε δυσμενέστερη θέση λόγω του ότι έχει εργαστεί σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη και ότι κανείς από τους ενδιαφερόμενους ασφαλιστικούς φορείς δεν θα επιβαρυνθεί δυσανάλογα. Πιο πάνω προσπάθησα να δείξω τις περιπτώσεις στις οποίες ο εργαζόμενος μπορεί να αποκομίσει αδικαιόλογητα οφέλη από τη σώρευση των παροχών, ιδιαίτερα δε όταν η μία παροχή δεν εξαρτάται από τη διάρκεια των περιόδων ασφαλίσεως. Επομένως, ήταν αναγκαίο να τεθεί ένα ανώτατο όριο για τη σώρευση των παροχών. Το όριο που τίθεται με το άρθρο 46, παράγραφος 3, δεν αποτελεί έκφραση φειδωλίας: στον εργαζόμενο αναγνωρίζεται το δικαίωμα να λαμβάνει το ανώτατο ποσό που θα λάμβανε, αν όλες οι ασφαλιστικές του περίοδοι είχαν συμπληρωθεί σε ένα από τα κράτη μέλη στα

οποία έχει εργαστεί. Δεν έχει σημασία το γεγονός ότι στην περίπτωση του Cabras το όριο που καθιερώνεται με το άρθρο 46, παράγραφος 3, ισούται με τη σύνταξη που καταβάλλεται κατά τη βελγική νομοθεσία, με αποτέλεσμα ο Cabras να μην αποκομίζει κανένα περαιτέρω όφελος για τις ασφαλιστικές περιόδους που έχει συμπληρώσει στην Ιταλία. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να έχει σημασία μόνον εφόσον έπρεπε να γίνει δεκτή η άποψη του Cabras ότι όποιος έχει εργαστεί σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνει επιπλέον παροχές για τις περιόδους ασφαλίσεως που έχει συμπληρώσει σε κάθε κράτος μέλος. Η μείζων αυτή πρόταση όμως του συλλογισμού του Cabras είναι πεπλανημένη. Στηρίζεται στην αντίληψη ότι όποιος έχει εργαστεί σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη πρέπει, κατά το άρθρο 51 της Συνθήκης, να βρίσκεται από άποψη κοινωνικής ασφαλίσεως σε πλεονεκτικότερη θέση από όσους έχουν εργαστεί αποκλειστικά και μόνο σε ένα κράτος μέλος. Η άποψη αυτή είναι οπωσδήποτε εσφαλμένη: το άρθρο 51 ορίζει απλώς ότι ο εν λόγω εργαζόμενος δεν πρέπει να βρίσκεται σε χειρότερη θέση από τους τελευταίους αυτούς εργαζόμενους.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

20. Το ερώτημα αυτό αφορά ειδικότερα το άρθρο 112 του κανονισμού 574/72, όπως έχει τροποποιηθεί (βλέπε παράρτημα II του κανονισμού 2001/83 του Συμβουλίου, ΕΕ 1983, L 230, σ. 6), το οποίο ορίζει τα εξής:

« Εφόσον ένας φορέας έχει προβεί σε καταβολή αχρεωστήτων ποσών είτε απευθείας είτε μέσω άλλου φορέα και η αναζήτησή τους είναι αδύνατη, τα ποσά αυτά παραμένουν οριστικά εις βάρος του πρώτου φορέα, εκτός αν η μη οφειλομένη καταβολή είναι αποτέλεσμα δολίας πράξεως. »

21. Η διάταξη αυτή μπορεί να κατανοηθεί μόνον εφόσον εξεταστεί εντός του γενικού πλαισίου στο οποίο εντάσσεται. Η εν λόγω διάταξη ανήκει στον τίτλο VI του κανονισμού 574/72 (« διάφορες διατάξεις »). Τα άρθρα 111 και 112 αποτελούν ένα ενιαίο τμήμα, το οποίο φέρει την επικεφαλίδα « Αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τους φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως και αξίωση αποδόσεως των οργανισμών προνοίας ». Οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 111 ορίζουν κατ' ουσία ότι, αν ο ασφαλιστικός φορέας έχει καταβάλει μεγαλύτερο ποσό παροχών από το οφειλόμενο, μπορεί να ζητήσει από τον φορέα άλλου κράτους μέλους, ο οποίος οφείλει να καταβάλει παροχές στον ενδιαφερόμενο, να παρακρατήσει το πέραν του οφειλομένου καταβληθέν ποσό από τα ποσά που καταβάλλει στον ενδιαφερόμενο και να μεταφέρει το παρακρατηθέν ποσό στον πρώτο ασφαλιστικό οργανισμό.

22. Ο G. Cabras συνάγει από το γράμμα του άρθρου 112 και από την εγγύτητα του άρθρου αυτού προς το άρθρο 111 το συμπέρασμα ότι υπό τις παρούσες περιστάσεις το Institut national δεν έχει το δικαίωμα να του ζητήσει την απόδοση των ποσών που του κατέβαλε αχρεωστήτως μεταξύ 1ης Ιουλίου 1982 και 23ης Φεβρουαρίου 1984.

23. Ανεξάρτητα από την πραγματική έννοια του άρθρου 112 (και ομολογώ πάραυτα ότι η έννοια αυτή δεν είναι και τόσο σαφής), δεν καταλαβαίνω πώς θα μπορούσε η διάταξη αυτή να έχει την έννοια που της αποδίδει ο Cabras, και τούτο για τους εξής λόγους.

24. Πρώτον, όπως τόνισε και το Institut national, οι κανονισμοί 1408/71 και 574/72

προβλέπουν απλώς τον *συντονισμό* των εθνικών δικαίων, η δε ερμηνεία που προτείνει ο Cabras δεν συμβιβάζεται με την έννοια του συντονισμού. Οι ανωτέρω κανονισμοί δεν καθιέρωσαν κανένα κοινό σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως και μεταξύ των εθνικών συστημάτων εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές διαφορές, όσον αφορά τόσο την ουσία όσο και τη διαδικασία. Επομένως δεν θα ήταν λογικό να θεωρηθεί ότι τα κοινοτικά νομοθετικά όργανα είχαν την πρόθεση να θεσπίσουν κανόνα που να καθορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες οι αρμόδιοι ασφαλιστικοί φορείς των κρατών μελών δεν έχουν τη δυνατότητα να αναζητούν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα. Τα ζητήματα αυτά επαφίενται καταρχήν στον εθνικό νομοθέτη.

25. Δεύτερον, αν ο κοινοτικός νομοθέτης ήθελε να θεσπίσει μια τέτοια διάταξη, αμφιβάλλω πολύ αν θα την είχε συμπεριλάβει μεταξύ των « διαφόρων διατάξεων » του κανονισμού 574/72, ο οποίος απλώς προβλέπει τη διαδικασία εφαρμογής του κανονισμού 1408/71. Μια τέτοια σημαντική διάταξη ουσιαστικού δικαίου θα είχε οπωσδήποτε ενταχθεί στον ίδιο τον κανονισμό 1408/71.

26. Τρίτον, το Institut national ήταν υποχρεωμένο, βάσει του άρθρου 45, παράγραφος 1, του κανονισμού 574/72, το οποίο εφαρμοζόταν δυνάμει του άρθρου 49, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού, να καταβάλλει τις παροχές σε προσωρινή βάση. Συμφυής ακριβώς προς την ίδια την έννοια της προσωρινής καταβολής είναι η δυνατότητα αναζητήσεώς της, εφόσον αποδειχθεί ότι πραγματοποιήθηκε αχρεωστήτως.

27. Τέταρτον, η ερμηνεία που υποστηρίζει ο δικηγόρος του Cabras βασίζεται σε παρανόηση της εκτάσεως εφαρμογής και των σκοπών του άρθρου 111 του κανονισμού 574/72. Οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 111 δίνουν στον ασφαλιστικό φορέα που έχει καταβάλει τα αχρεώστητα ποσά τη δυνατότητα να ζητήσει από τον φορέα άλλου κράτους μέλους την παρακράτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, καταρχάς μεν από τα καθυστερούμενα ποσά που πρόκειται να καταβληθούν στον ενδιαφερόμενο, αφετέρου δε από οποιοδήποτε άλλο ποσό που πρόκειται να του καταβληθεί. Δεν θα ήταν λογικό να γίνει δεκτό ότι αυτός είναι ο μόνος τρόπος για να αναζητηθούν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά από πρόσωπα που υπόκεινται στους κοινοτικούς κανονισμούς και ότι ο ασφαλιστικός φορέας δεν μπορεί να αναζητήσει τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά με κάποιο αμεσότερο τρόπο, παρακρατώντας τα π. χ. από τις παροχές τις οποίες οφείλει ο ίδιος ή προσφεύγοντας στο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται — αν και δεν χρειάζεται καμία επιβεβαίωση — από τη χρήση του ρήματος « δύναται » στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 111. Το άρθρο 111 αποσκοπεί απλώς στη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των ασφαλιστικών φορέων των διαφόρων κρατών μελών σε σχέση με την αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων. Σκοπός του δεν είναι να καθορίσει λεπτομερώς τη διαδικασία και την αναζήτηση των ποσών αυτών, μολονότι το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση 111/80, Fanara κατά INAMI (Συλλογή 1981, σ. 1269), ότι το άρθρο 111 « ρυθμίζει κατά τρόπο εξαντλητικό το θέμα της αναζητήσεως του επιπλέον καταβληθέντος ποσού, όσον αφορά τις παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως που οφείλονται σε εργαζόμενο, στον οποίο οι παροχές έχουν καταβληθεί προσωρινώς, δυνάμει του άρθρου 45, παράγραφος 1, του κανονισμού 574/72 » (σκέψη 14, Συλλογή 1981, σ. 1281). Η έκφραση « κατά τρόπο εξαντλητικό » που χρησιμοποίησε το Δικαστήριο στο χωρίο αυτό πρέπει να εξεταστεί στο γενικό πλαίσιο της συγκεκριμένης εκείνης υποθέσεως. Το μόνο που σήμαινε, νομίζω, είναι ότι η εθνική νομοθεσία δεν μπορεί να ορίσει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις επιτρέπεται, εφόσον τα καθυστερούμενα ποσά που ελήφθησαν από τον αλλοδαπό ασφαλιστικό φορέα υπερβαίνουν το ποσό των αχρεωστήτως καταβληθέντων, η διαφορά να μην καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο.

28. Πέμπτον, ακόμη και η γραμματική ερμηνεία του άρθρου 112 δεν βοηθεί τον G. Cabras, αφού το άρθρο αυτό εφαρμόζεται μόνο όταν «η αναζήτηση (των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών) είναι αδύνατη». Υπάρχουν τέσσερις τουλάχιστον τρόποι με τους οποίους οι ασφαλιστικοί φορείς μπορούν να αναζητούν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά: α) ζητώντας από έναν αλλοδαπό φορέα, σύμφωνα με το άρθρο 111, παράγραφος 1, του κανονισμού 574/72, να παρακρατήσει τα εν λόγω ποσά από τα καθυστερούμενα ποσά που οφείλει να καταβάλει στον ενδιαφερόμενο, β) ζητώντας από έναν αλλοδαπό φορέα, σύμφωνα με το άρθρο 111, παράγραφος 2, να παρακρατήσει τα εν λόγω ποσά από άλλες παροχές που καταβάλλει στον ενδιαφερόμενο, γ) παρακρατώντας τα εν λόγω ποσά από τις παροχές που καταβάλλουν οι ίδιοι στον ενδιαφερόμενο και δ) προσφεύγοντας ενώπιον των αρμόδιων εθνικών διαστηρίων. Εν προκειμένω αδύνατος φαίνεται να είναι μόνο ο πρώτος τρόπος αναζητήσεως. Μπορεί βέβαια να προβληθεί, υπέρ του Cabras, το επιχείρημα ότι η λέξη «αδύνατη» του άρθρου 112 αναφέρεται ουσιαστικά στην αδυναμία αναζητήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων με τη χρησιμοποίηση της πρώτης μεθόδου. Νομίζω όμως ότι, αν αυτή ήταν η πρόθεση των συντακτών του κανονισμού 574/72, θα το είχαν εκφράσει σαφώς και δεν θα είχαν χρησιμοποιήσει την αόριστη διατύπωση «εφόσον η αναζήτησή τους είναι αδύνατη».

29. Αν το άρθρο 112 δεν έχει την έννοια που του αποδίδει ο Cabras, τότε θα μπορούσε να τεθεί το ερώτημα πώς πρέπει να ερμηνευθεί. Είναι αναμφισβήτητο ότι η εν λόγω διάταξη είναι κάπως ασαφής και δεν υπάρχουν συγκεκριμένες ερμηνευτικές οδηγίες στη νομολογία του Δικαστηρίου, στην οποία δεν φαίνεται να εξετάστηκε ποτέ. Για να άρει ακριβώς τις αμφιβολίες που δημιουργεί το γράμμα του άρθρου 112, το Δικαστήριο απηύθυνε εγγράφως ορισμένες ερωτήσεις στην Επιτροπή σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 112 και του προηγουμένου άρθρου. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο ερώτησε την Επιτροπή αν είχε στη διάθεσή της «προπαρασκευαστικές εργασίες» που θα μπορούσαν να διασαφηνίσουν τις προθέσεις των συντακτών του κανονισμού.

30. Οι απαντήσεις της Επιτροπής στις ερωτήσεις αυτές δεν διέλυσαν πλήρως τις αμφιβολίες μου ως προς την ακριβή έννοια του άρθρου 112, αλλά οπωσδήποτε με βοήθησαν. Από τις απαντήσεις αυτές συνάγεται ότι η προσθήκη του άρθρου 112 αποφασίστηκε στην τελική φάση των συζητήσεων. Το στοιχείο αυτό δεν με εκπλήσσει και εξηγεί για ποιο λόγο το άρθρο 112 δεν φαίνεται να εντάσσεται πλήρως στο όλο σύστημα του κανονισμού. Από τις εν λόγω απαντήσεις προκύπτει επίσης ότι η αρχική πρόταση για την προσθήκη του άρθρου 112 στον κανονισμό είχε υποβληθεί από την Επιτροπή Λογαριασμών, όργανο του οποίου το βασικό έργο, σύμφωνα με το άρθρο 78 του κανονισμού αριθ. 4 (ΕΕ [μόνο σε ξενόγλωσσες εκδόσεις] του 1958, σ. 597), ήταν να επικουρεί τη Διοικητική Επιτροπή για την Κοινωνική Ασφάλιση των Διακινούμενων Εργαζόμενων κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών, σύμφωνα με τις διάφορες διατάξεις του κανονισμού αριθ. 3 (ΕΕ [μόνο σε ξενόγλωσσες εκδόσεις] του 1958, σ. 561), σχετικά με την απόδοση από τον ασφαλιστικό φορέα του ενός κράτους μέλους των ποσών που έχει καταβάλει ο φορέας άλλου κράτους μέλους. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει την ορθότητα της απόψεώς μου ως προς την ερμηνεία του άρθρου 112, αφού θα ήταν πολύ απίθανο να επιζητεί ένα τέτοιο όργανο τη θέσπιση ενός κανόνα ουσιαστικού δικαίου που να καθορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες ο ασφαλισμένος στον οποίο έχουν καταβληθεί ασφαλιστικές παροχές απαλλάσσεται από την υποχρέωση αποδόσεως των ποσών που καταβλήθηκαν πέραν των οφειλομένων. Είναι πολύ πιθανότερο να ήθελε το όργανο αυτό να καθοριστεί ποιος από τους φορείς των διαφόρων κρατών μελών θα φέρει το βάρος της ζημίας, όταν

έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως ποσά των οποίων έχει καταστεί αδύνατη η αναζήτηση, λόγω π.χ. του θανάτου ή της αφερεγγυότητας του ασφαλισμένου ή της λήξεως της περιόδου καταβολής των παροχών. Αυτή είναι ουσιαστικά η ερμηνεία που προτείνει η Επιτροπή με τις απαντήσεις της στα ερωτήματα του Δικαστηρίου και νομίζω ότι είναι η ορθή ερμηνεία. Ομολογώ βέβαια ότι δεν αίρονται όλες οι αμφιβολίες σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 112: παραμένει ασαφής η σημασία της ρήτρας σχετικά με τις απάτες. Είμαι όμως πεπεισμένος ότι η εν λόγω διάταξη δεν μπορεί να έχει την έννοια που της αποδίδει ο Cabras και ότι δεν καλύπτει τα επίμαχα εν προκειμένω περιστατικά.

31. Πριν καταλήξω στην τελική μου πρόταση, θα ήθελα να προσθέσω ένα τελικό σχόλιο. Μολονότι το άρθρο 112 του κανονισμού 574/72 δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να βοηθήσει τον G. Cabras εν προκειμένω, νομίζω ότι υπάρχουν ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες ο ασφαλιστικός φορέας δεν επιτρέπεται, χάριν της τηρήσεως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, να αναζητεί τις αχρεωστήτως καταβληθέντες παροχές. Θα ήθελα να αναφέρω δύο παραδείγματα, που είναι υποθετικά, αφού οι σχετικές διατάξεις δεν αναφέρθηκαν καθόλου στην παρούσα υπόθεση.

32. Πρώτον, το άρθρο 49, παράγραφος 2, του κανονισμού 574/72 ορίζει ότι « σε περίπτωση νέου υπολογισμού ... ο φορέας που έλαβε την απόφαση την κοινοποιεί αμελλητί στον ενδιαφερόμενο ... ». Νομίζω ότι, αν ο φορέας καθυστέρησε αδικαιολόγητα να προβεί στον νέο υπολογισμό ή να κοινοποιήσει το αποτέλεσμα του υπολογισμού αυτού στον ενδιαφερόμενο, ο οποίος εν τω μεταξύ εξακολούθησε να λαμβάνει καλόπιστα υψηλότερες παροχές, τότε θα μπορούσαν να υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες η απόφαση δεν μπορεί να αρχίσει να παράγει αποτελέσματα πριν από την ημέρα της κοινοποιήσεώς της στον ενδιαφερόμενο. Δεύτερον, το άρθρο 49, παράγραφος 1, του κανονισμού 574/72 ορίζει ότι οι διατάξεις του άρθρου 45 εφαρμόζονται κατ' αναλογία στις περιπτώσεις στις οποίες οι παροχές υπολογίζονται εκ νέου σύμφωνα με το άρθρο 51, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71. Ενδέχεται επομένως, κατά το άρθρο 45, παράγραφος 1, του κανονισμού 574/72, να πρέπει ο ασφαλιστικός φορέας να καταβάλλει τις παροχές σε προσωρινή βάση, οπότε πρέπει, κατά το άρθρο 45, παράγραφος 4, « να πληροφορήσει γι' αυτό αμέσως τον αιτούντα, εφιστώντας κατηγορηματικά την προσοχή του στο ότι το μέτρο που λαμβάνεται έχει προσωρινό χαρακτήρα ». Και στην περίπτωση αυτή, είναι σαφές ότι, αν δεν τηρηθούν οι διατάξεις αυτές, μπορεί να προκύψει ζήτημα δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

33. Κατόπιν των ανωτέρω, είμαι της γνώμης ότι στα ερωτήματα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το Tribunal du travail των Βρυξελλών πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

« 1) Στις περιπτώσεις στις οποίες ο αρμόδιος φορέας κράτους μέλους εφαρμόζει τον κανόνα περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως παροχών, που θεσπίζεται με το άρθρο 46, παράγραφος 3, του κανονισμού 1408/71, το γεγονός ότι το " μεγαλύτερο από τα θεωρητικά ποσά παροχών ", κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου της διατάξεως αυτής, ισούται με την παροχή που καταβάλλεται βάσει της οικείας εθνικής νομοθεσίας και μόνο δεν σημαίνει ότι ο εν λόγω φορέας δεν επιτρέπεται να μειώσει την παροχή αυτή κατά τρόπο ώστε να εξασφαλιστεί ότι το συνολικό άθροισμα των παροχών που λαμβάνει ο ενδιαφερόμενος δεν υπερβαίνει το μεγαλύτερο θεωρητικό ποσό.

2) Δεν αντιβαίνει προς το άρθρο 51 της Συνθήκης το άρθρο 46, παράγραφος 3, του κανονισμού 1408/71, το οποίο στην ανωτέρω περίπτωση έχει ως αποτέλεσμα ότι η παροχή που καταβάλλεται σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του προαναφερθέντος κράτους μέλους μειώνεται κατά το πλήρες ποσό των παροχών που καταβάλλονται σε άλλο κράτος μέλος.

3) Όταν ο φορέας κράτους μέλους προβαίνει σε νέο υπολογισμό κατά το άρθρο 51, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71, ο οποίος καταλήγει στη μείωση του καταβλητέου ποσού της παροχής, το άρθρο 112 του κανονισμού 574/72 δεν έχει την έννοια ότι ο φορέας αυτός δεν επιτρέπεται να αναζητήσει τα ποσά που καταβλήθηκαν πέραν των οφειλομένων. »