ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 28ης Ιανουαρίου 1999 *

1. Ο γενικός κανόνας κατά τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1408/71 [1] είναι ότι ένας εργαζόμενος υπόκειται στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως του κράτους στο οποίο εργάζεται (άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο α). Εντούτοις, αν η «επιχείρηση στην οποία κανονικά υπάγεται» τον αποσπά στο έδαφος άλλου κράτους μέλους προς εκτέλεση προσωρινής εργασίας, ο εργαζόμενος εξακολουθεί να υπάγεται στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως του πρώτου κράτους μέλους (άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α) [2].

2. Η παρούσα υπόθεση αφορά την ερμηνεία του τελευταίου κανόνα (του κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων), ως προς τον οποίον εκφράστηκαν φόβοι μήπως το σύστημα προκαλέσει καταχρήσεις εκ μέρους των εργοδοτών που παρέχουν υπηρεσίες εντός ενός κράτους αλλά προτίθενται να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος στο οποίο οι δαπάνες κοινωνικής ασφαλίσεως είναι χαμηλότερες. Η εφαρμογή του κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων πιστοποιείται με πιστοποιητικό που εκδίδει το κράτος μέλος του οποίου η νομοθεσία πρέπει να εξακολουθήσει να εφαρμόζεται, σύμφωνα με το άρθρο 11 του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 [3] (πιστοποιητικό Ε 101). Ερωτήματα υποβλήθηκαν επίσης όσον αφορά τον βαθμό κατά τον οποίο τα πιστοποιητικά αυτά δεσμεύουν άλλα κράτη μέλη.

Τα πραγματικά περιστατικά

3. Η Fitzwilliam Executive Search Ltd (στο εξής: Fitzwilliam) είναι εταιρία εξευρέσεως προσωρινής εργασίας που ασκεί τις δραστηριότητες διαθέσεως προσωπικού τόσο στην Ιρλανδία όσο και στις Κάτω Χώρες. Η επιχείρηση είχε έδρα την Ιρλανδία το 1989. Πρόκειται για εταιρία ιρλανδικού δικαίου. Άρχισε να διαθέτει εργαζομένους στις Κάτω Χώρες το 1991. Από το 1993 έως το 1996 ο κύκλος εργασιών που πραγματοποίησε στις Κάτω Χώρες υπερέβη τον κύκλο εργασιών που πραγματοποίησε στην Ιρλανδία. Φαίνεται πάντως ότι αποσπά μόνον Ιρλανδούς εργαζομένους που κατοικούν στην Ιρλανδία και ότι δεν προτίθεται να αποσπάσει κατοίκους των Κάτω Χωρών.

4. Τα γραφεία της Fitzwilliam βρίσκονται στο Δουβλίνο. Περιλαμβάνουν ένα πενταόροφο κτίριο περίπου 200 m^2, με είκοσι

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — Κανονισμός 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 με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2001/83 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 1983 (ΕΕ L 230, σ. 6, παράρτημα Ι).

2 — Υπό τον όρον ότι η προβλεπόμενη διάρκεια της εργασίας αυτής δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες και ότι δεν αποστέλλεται σε αντικατάσταση άλλου προσώπου, του οποίου έληξε η περίοδος αποσπάσεως.

3 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 21ης Μαρτίου 1972, περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού 1408/71, όπως αυτός έχει κωδικοποιηθεί με τον προπαρατεθέντα στην υποσημείωση 1 κανονισμό 2001/83, παράρτημα ΙΙ.

εργαζομένους. Καίτοι έχει επίσης δύο εκπροσώπους στις Κάτω Χώρες, η Fitzwilliam ισχυρίζεται ότι λειτουργούν απλώς ως σημείο επαφής και δεν έχουν την εξουσία να δεσμεύσουν την εταιρία.

5. Στις Κάτω Χώρες η Fitzwilliam διαθέτει εργαζομένους κυρίως στους τομείς της γεωργίας και της κηπουρικής. Στην Ιρλανδία ασκεί δραστηριότητες σε άλλους τομείς. Η Fitzwilliam ισχυρίζεται ότι η εργασία που εκτελείται και στα δύο κράτη είναι παρεμφερής, εφόσον απαιτεί μικρές ικανότητες. Προσθέτει ότι οι εργασίες που εκτελούνται στις Κάτω Χώρες δεν χαίρουν μεγάλης εκτιμήσεως στους Ολλανδούς υπηκόους και ασκούνται συχνά από παράνομο εργατικό δυναμικό από τρίτες χώρες. Σύμφωνα με τον ολλανδικό φορέα κοινωνικής ασφαλίσεως, που είναι ο καθού στην κύρια δίκη, τώρα δε καλείται Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (στο εξής: LISV), το προσωπικό που διαθέτει η Fitzwilliam στην Ιρλανδία εργάζεται πρωτίστως στη βιομηχανία της πληροφορικής.

6. Το Irish Department of Social Welfare [4] (ιρλανδικό Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων) εξέδωσε πιστοποιητικά E 101 που πιστοποιούν ότι οι εργαζόμενοι τους οποίους απέστειλε η Fitzwilliam στις Κάτω Χώρες εξακολουθούσαν να υπόκεινται στην ιρλανδική νομοθεσία περί κοινωνικής ασφαλίσεως. Πάντως, το LISV αμφισβήτησε το κύρος των πιστοποιητικών αυτών. Φρονεί ότι οι εργαζόμενοι που απεστάλησαν από την Fitzwilliam δεν εμπίπτουν στον κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων. Χωρίς να συμβουλευτεί το Irish Department of Social Welfare, ζήτησε την είσπραξη των εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως όσον αφορά τους εργαζομένους αυτούς. Η Fitzwilliam άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής και στο πλαίσιο της προσφυγής αυτής το Arrondissementsrechtbank te Amsterdam υπέβαλε στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τα ερωτήματα που εκτίθενται κατωτέρω.

7. Η Fitzwilliam ισχυρίστηκε ότι παρενοχλήθηκε από πολυάριθμες επισκέψεις και έρευνες που πραγματοποίησε το LISV και ότι οι απροειδοποίητες επισκέψεις του LISV στους πελάτες της είχαν ως συνέπεια να διερωτηθούν αυτοί ως προς τη νομιμότητα των εμπορικών μεθόδων της Fitzwilliam. Η Fitzwilliam διαμαρτυρήθηκε συναφώς στην Επιτροπή.

8. Τα ερωτήματα που υπέβαλε το Arrondissementsrechtbank έχουν ως εξής:

«1) α) Μπορεί η αναφερόμενη στο άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71 έννοια "επιχείρηση στην οποία κανονικά υπάγεται" να συμπληρωθεί με συγκεκριμένες προϋποθέσεις ή όρους που δεν αναφέρονται ρητώς στη διάταξη αυτή;

4 — Τώρα καλείται Department of Social, Community and Family Affairs.

β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως

i) μπορούν οι αρχές κράτους μέλους να διατυπώσουν αυτοτελώς αυτούς τους όρους και προϋποθέσεις;

ii) Μπορεί προς συμπλήρωση της αναφερόμενης στο άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71 έννοιας "επιχείρηση στην οποία κανονικά υπάγεται" να τεθούν ποσοτικής φύσεως προϋποθέσεις, που δεν στηρίζονται στην απόφαση 128, όσον αφορά τις εντός των διαφόρων κρατών μελών ασκούμενες δραστηριότητες, τον πραγματοποιούμενο κύκλο εργασιών και τα απασχολούμενα πρόσωπα;

iii) Μπορεί στην αλληλουχία αυτή να τεθεί η προϋπόθεση ότι οι ασκούμενες από τον εργοδότη εντός των διαφόρων κρατών μελών δραστηριότητες πρέπει να έχουν το ίδιο ακριβώς αντικείμενο;

iv) Αν οι αναφερόμενες στις περιπτώσεις ii και iii προϋποθέσεις δεν μπορούν να τεθούν, τι (είδους) προϋποθέσεις θα μπορούσαν τότε να τεθούν;

v) Πρέπει αυτές οι — ενδεχομένως — δυνάμενες να τεθούν προϋποθέσεις να γνωστοποιούνται στον εργοδότη πριν από την έναρξη των δραστηριοτήτων του;

γ) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα 1, στοιχείο α,

i) εξακολουθούν να έχουν τα εκτελεστικά όργανα, εν όψει των αποφάσεων του Δικαστηρίου στις υποθέσεις 19/67 (Van der Vecht) και 35/70 (Manpower), ορισμένη ευχέρεια ερμηνείας όσον αφορά τη μνημονευόμενη στο άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71 έννοια "επιχείρηση στην οποία κανονικά υπάγεται";

ii) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, τι περιθώριο ερμηνείας διαθέτουν τα ανωτέρω όργανα;

2) α) Είναι το χορηγηθέν από το προς τούτο εξουσιοδοτημένο συναφώς όργανο κράτους μέλους πιστοποιητικό, κατά την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 574/92, όσον αφορά τις οριζόμενες σ' αυτό έννομες συνέπειες, εν πάση περιπτώσει, δεσμευτικό για τις αρχές άλλου κράτους μέλους;

β) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως,

i) υπό ποιες περιστάσεις δεν συμβαίνει αυτό;

ii) Μπορεί η αποδεικτική ισχύς του πιστοποιητικού να αγνοηθεί από τις αρχές κράτους μέλους χωρίς παρέμβαση του οργάνου που εξέδωσε το πιστοποιητικό;

iii) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ανωτέρω ερώτημα, σε τι πρέπει να συνίσταται η παρέμβαση του οργάνου που εξέδωσε το πιστοποιητικό;»

9. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν οι διάδικοι, η Βελγική, η Γαλλική, η Γερμανική, η Ιρλανδική, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Επιτροπή. Εξαιρουμένης της Κυβερνήσεως του Βελγίου, όλοι όσοι υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις εκπροσωπήθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου

10. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 θεσπίζει τον γενικό κανόνα ότι τα πρόσωπα στα οποία έχει εφαρμογή ο παρών κανονισμός υπόκεινται στη νομοθεσία ενός μόνον κράτους μέλους. Η εφαρμοστέα νομοθεσία ορίζεται σύμφωνα με τον τίτλο ΙΙ του παρόντος κανονισμού.

11. Ο γενικός κανόνας που προβλέπει ο κανονισμός 1408/71 όσον αφορά τον καθορισμό της νομοθεσίας κοινωνικής ασφαλίσεως που έχει εφαρμογή στους διακινουμένους εργαζομένους περιλαμβάνεται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο α. Το άρθρο αυτό ορίζει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη των διατάξεων των άρθρων 14 μέχρι 17:

α) το πρόσωπο που ασκεί μισθωτή δραστηριότητα στο έδαφος κράτους μέλους υπόκειται στη νομοθεσία του κράτους αυτού, ακόμη και αν κατοικεί στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, ή αν η επιχείρηση ή ο εργοδότης που τον απασχολεί έχει την έδρα της ή την κατοικία του στο έδαφος άλλου κράτους μέλους.

(...)»

12. Πράγματι, η εφαρμοστέα νομοθεσία είναι συνήθως η νομοθεσία του κράτους απασχολήσεως. Εντούτοις, το άρθρο 14 θεσπίζει «ειδικούς κανόνες που έχουν εφαρμογή στα πρόσωπα, πλην των ναυτικών, που ασκούν μισθωτή δραστηριότητα». Η παράγραφος 1, στοιχείο α, του άρθρου αυτού, που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως, θεσπίζει τους κανόνες για τους αποσπασμένους εργαζομένους. Ορίζει τα εξής:

«το πρόσωπο που ασκεί μισθωτή δραστηριότητα στο έδαφος ενός κράτους μέλους σε επιχείρηση, στην οποία κανονικά υπάγεται και η οποία τον αποσπά στο έδαφος άλλου κράτους μέλους προς εκτέλεση εργασίας για λογαριασμό της, εξακολουθεί να υπόκειται στη νομοθεσία του πρώτου κράτους, υπό τον όρο ότι η προβλεπόμενη διάρκεια της εργασίας αυτής δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες και ότι δεν αποστέλλεται σε αντικατάσταση άλλου προσώπου, του οποίου έληξε η περίοδος αποσπάσεως».

13. Αντικείμενο συζητήσεως αποτέλεσε ειδικότερα η φράση «επιχείρηση, στην οποία κανονικά υπάγεται».

14. Ο προκάτοχος του κανονισμού 1408/71, ο κανονισμός 3 [5] περιελάμβανε παρεμφερείς διατάξεις. Έχει σημασία να σημειωθούν οι όροι της διατάξεως αυτής διότι οι κύριες αποφάσεις του Δικαστηρίου ως προς τον τομέα αυτό εκδόθηκαν στο πλαίσιο του κανονισμού 3 μάλλον παρά του κανονισμού 1408/71. Το άρθρο 13, στοιχείο α, του κανονισμού 3 όριζε τα εξής:

«ο ασκών μισθωτή δραστηριότητα ή ο εξομοιούμενος προς αυτόν του οποίου η μόνιμη κατοικία είναι στο έδαφος ενός κράτους μέλους και απασχολείται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους από επιχείρηση διαθέτουσα στο έδαφος του προηγουμένου κράτους εγκατάσταση στην οποία αυτός κανονικώς υπάγεται υπόκειται στη νομοθεσία του πρώτου κράτους ως εάν να συνεχίζει να απασχολείται στο έδαφός του, υπό τον όρο ότι η προβλεπόμενη διάρκεια της εργασίας στο έδαφος του δευτέρου κράτους δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες».

15. Η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε μεταγενέστερα με τον κανονισμό 24/64 ΕΟΚ [6] και κατέστη άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 3. Η τροποποιηθείσα διάταξη όριζε τα εξής:

«ο ασκών μισθωτή δραστηριότητα ή ο εξομοιούμενος προς αυτόν ο οποίος, ενώ εργάζεται σε επιχείρηση διαθέτουσα στο έδαφος κράτους μέλους εγκατάσταση στην οποία αυτός κανονικώς υπάγεται, αποσπάται από την επιχείρηση αυτή στο έδαφος άλλου κράτους μέλους προκειμένου να εργαστεί εκεί για την επιχείρηση αυτή εξακολουθεί να υπόκειται στη νομοθεσία του πρώτου κράτους ως εάν να συνεχίζει να απασχολείται στο έδαφός του, υπό τον όρο ότι η προβλεπόμενη διάρκεια της εργασίας αυτής δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες και ότι δεν αποστέλλεται σε αντικατάσταση

5 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 25ης Σεπτεμβρίου 1958, για την κοινωνική ασφάλιση των διακινουμένων εργαζομένων (ΕΕ 1958, L 30, σ. 561).

6 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 1964 (ΕΕ 1964, 47, σ. 746).

άλλου εργαζομένου του οποίου έληξε η περίοδος αποσπάσεως».

16. Το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71 αποτέλεσε το αντικείμενο ερμηνευτικών αποφάσεων που εξέδωσε η διοικητική επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την κοινωνική ασφάλιση των διακινουμένων εργαζομένων (στο εξής: διοικητική επιτροπή). Οι αποφάσεις αυτές εκδόθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 81 του κανονισμού 1408/71 (πρώην άρθρο 43 του κανονισμού 3). Η παράγραφος 1 της αποφάσεως 128 [7] της διοικητικής επιτροπής, η οποία ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, όριζε τα εξής:

«Οι διατάξεις του άρθρου 14, παράγραφος 1, στοιχείο α (...) του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 εφαρμόζονται επίσης σε εργαζόμενο που υπόκειται στη νομοθεσία κράτους μέλους, ο οποίος προσλαμβάνεται σε αυτό το κράτος μέλος, στο οποίο η επιχείρηση έχει την έδρα της ή την εγκατάστασή της, με σκοπό να αποσπαστεί (...) στο έδαφος άλλου κράτους μέλους (...), με τον όρο ότι:

α) εξακολουθεί να υπάρχει οργανικός δεσμός μεταξύ της επιχείρησης αυτής και του εργαζόμενου κατά την περίοδο της απόσπασής του·

β) η επιχείρηση αυτή ασκεί κανονικά τη δραστηριότητά της στο έδαφος του πρώτου κράτους μέλους, δηλαδή στην περίπτωση επιχείρησης η δραστηριότητα της οποίας συνίσταται να θέτει προσωρινώς προσωπικό στη διάθεση άλλων επιχειρήσεων, και [8] ότι αυτή θέτει συνήθως προσωπικό στη διάθεση χρηστών που είναι εγκατεστημένοι στο έδαφος αυτού του κράτους μέλους με σκοπό να απασχοληθεί σ' αυτό το έδαφος.»

17. Η απόφαση αυτή έχει έκτοτε αντικατασταθεί με την απόφαση 162 [9]. Η απόφαση αυτή έχει παρεμφερή διατύπωση, καίτοι πρέπει να σημειωθεί ότι στο αγγλικό κείμενο η φράση «normally makes staff available» (θέτει κανονικά προσωπικό στη διάθεση) αντικαταστάθηκε με τη φράση «usually makes staff available» (θέτει συνήθως προσωπικό στη διάθεση). Ορίζει επίσης ότι στην περίπτωση επιχειρήσεως της οποίας η δραστηριότητα συνίσταται σε κάτι διαφορετικό από τη θέση προσωρινώς προσωπικού στη διάθεση άλλων επιχειρήσεων, η επιχείρηση πρέπει να ασκεί «ουσιαστικές δραστηριότητες» στο έδαφος του πρώτου κράτους μέλους και να χρησιμοποιεί «συνήθως» προσωπικό στο κράτος αυτό.

18. Πρέπει να σημειωθεί στο στάδιο αυτό ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία, μολονότι οι αποφάσεις αυτές μπορούν να

7 — Απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1985, σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, και 14β, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 για τη νομοθεσία που έχει εφαρμογή στους αποσπασθέντες εργαζομένους (ΕΕ 1986, C 141, σ. 6).

8 — Η λέξη and εμφανίζεται εν προκειμένω στο αγγλικό κείμενο αλλά φαίνεται ότι είναι σφάλμα: βλ. το γαλλικό κείμενο.

9 — Απόφαση της διοικητικής επιτροπής της 31ης Μαΐου 1996, για την ερμηνεία των άρθρων 14, παράγραφος 1, και 14α, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 για τη νομοθεσία σχετικά με τους αποσπασθέντες εργαζομένους (ΕΕ L 241, σ. 28).

διαφωτίσουν τους φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στον τομέα αυτόν, δεν μπορούν να υποχρεώσουν τους φορείς αυτούς να ακολουθήσουν ορισμένες μεθόδους ή να υιοθετήσουν ορισμένη ερμηνεία όταν προβαίνουν στην εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων (αποφάσεις Van der Vecht [10] και Romano [11]).

19. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η εφαρμογή του κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων σε συγκεκριμένο εργαζόμενο πιστοποιείται με πιστοποιητικό που εκδίδεται σύμφωνα με το άρθρο 11 του κανονισμού 574/72. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι, κατόπιν αιτήσεως του μισθωτού ή του εργοδότη του, «ο φορέας που ορίζεται από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους, η νομοθεσία του οποίου παραμένει εφαρμοστέα, χορηγεί πιστοποιητικό που βεβαιώνει ότι ο μισθωτός εξακολουθεί να υπάγεται στη νομοθεσία αυτή και προσδιορίζει μέχρι ποιας ημερομηνίας».

Πρώτο ερώτημα

20. Με το πρώτο μέρος του πρώτου του ερωτήματος, το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν η φράση «επιχείρηση στην οποία κανονικά υπάγεται» του άρθρου 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71 μπορεί να συμπληρωθεί με άλλες προϋποθέσεις ή όρους που δεν αναφέρονται ρητώς στη διάταξη αυτή.

21. Είναι σαφές ότι οι διατάξεις των κανονισμών μπορούν να συμπληρωθούν μόνο με περαιτέρω κοινοτική νομοθεσία. Αν ένα κράτος μέλος μπορούσε ελεύθερα να επιβάλλει περαιτέρω όρους ή προϋποθέσεις, τούτο θα ματαίωνε σαφώς την ομοιόμορφη εφαρμογή του επίμαχου κανονισμού και θα έθιγε τον ίδιο τον σκοπό του κανονισμού. Τούτο καθίσταται ιδιαίτερα σαφές σε σχέση με τον τίτλο ΙΙ του κανονισμού 1408/71 που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως. Το Δικαστήριο έχει κρίνει με συνέπεια ότι οι διατάξεις του τίτλου ΙΙ συνιστούν πλήρες και ενιαίο σύστημα κανόνων ιδιωτικού διεθνούς δικαίου, σκοπός του οποίου είναι η υπαγωγή των εργαζομένων που διακινούνται εντός της Κοινότητας στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως ενός μόνον κράτους μέλους, ώστε να αποφεύγονται η σώρευση εφαρμοστέων εθνικών νομοθεσιών και οι εξ αυτών δυνάμενες να προκύψουν περιπλοκές [12]. Η παρούσα υπόθεση καθιστά σαφές πώς ο σκοπός αυτός θα μπορούσε να ματαιωθεί αν ένα κράτος μέλος επέβαλλε πρόσθετους όρους: εάν οι όροι αυτοί δεν συμβιβάζονταν προς τον κανονισμό, ένας εργαζόμενος θα μπορούσε να υπάγεται ταυτοχρόνως σε περισσότερα του ενός συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως.

22. Ακόμη και η διοικητική επιτροπή [13] δεν μπορεί να επιβάλλει περαιτέρω όρους ή προϋποθέσεις, εφόσον είναι επιφορτισμένη μόνο με ζητήματα ερμηνείας που ανακύπτουν από τις διατάξεις του κανονισμού 1408/71.

10 — Απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 1967, 19/67 (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 617).

11 — Απόφαση της 14ης Μαΐου 1981, 98/80 (Συλλογή 1981, σ. 1241, σκέψη 20).

12 — Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 1995, C-425/93, Calle Grenzshop Andresen (Συλλογή 1995, σ. I-269, σκέψη 9).

13 — Βλ. σημείο 16 ανωτέρω.

23. Εντούτοις, όπως παρατηρεί η Fitzwilliam, με το πρώτο ερώτημα στο σύνολό του μπορεί να θεωρηθεί ότι ερωτάται κατ' ουσίαν πώς θα πρέπει να ερμηνευθεί το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α: ποια κριτήρια πρέπει να εφαρμοστούν προκειμένου να εξακριβωθεί αν ένας εργαζόμενος υπάγεται κανονικώς σε μια επιχείρηση. Θα εξετάσω κατά συνέπεια το υπόλοιπο τμήμα του πρώτου ερωτήματος στη βάση αυτή.

24. Η προηγούμενη νομολογία του Δικαστηρίου μπορεί να παράσχει ενδείξεις για την απάντηση στο ερώτημα αυτό.

25. Το Δικαστήριο καθιέρωσε σε δύο προηγούμενες αποφάσεις (Van der Vecht [14] και Manpower [15]) ορισμένες αρχές που έχουν εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά της παρούσας υποθέσεως. Είναι αληθές ότι οι αποφάσεις εκείνες εκδόθηκαν πριν από πολλά χρόνια και αφορούσαν τον προγενέστερο του κανονισμού 1408/71 κανονισμό 3. (Πράγματι, οι διατάξεις που αποτελούσαν το αντικείμενο των δύο εκείνων υποθέσεων διέφεραν ελαφρώς μεταξύ τους, εφόσον η υπόθεση Manpower αφορούσε τον κανονισμό 3 όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 24/64). Πάντως, οι κρίσιμες διατάξεις του κανονισμού 3 είχαν παρεμφερή διατύπωση προς αυτή του άρθρου 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71.

26. Το αρχικό κείμενο του κανονισμού 3 δεν περιελάμβανε τον όρο «αποσπασμένος». Σύμφωνα με τον γενικό εισαγγελέα Dutheillet de Lamothe, στις προτάσεις του στην υπόθεση Manpower, ο όρος αυτός περιελήφθη για την αποτροπή καταχρήσεως του συστήματος. Διευκρίνισε ότι ορισμένες επιχειρήσεις «άνοιγαν εργοτάξια έξω από τη χώρα που είχαν την έδρα τους και προέβαιναν στην αναγκαία ανακύκλωση του αποσπασμένου προσωπικού, προκειμένου το προσωπικό αυτό να εξακολουθήσει να υπάγεται στη νομοθεσία της χώρας της έδρας, όπου ήσαν χαμηλότερες οι κοινωνικές εισφορές σε σχέση με τη χώρα όπου το προσωπικό απασχολείτο. Η πρακτική αυτή διαπιστώθηκε κυρίως στη Γαλλία στη βιομηχανία κατασκευών και τη βιομηχανία ξυλείας» [16]. Πρέπει να σημειωθεί επιπλέον ότι το τροποποιηθέν κείμενο του κανονισμού 3/58 προσέθεσε επίσης τον όρο ότι το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο α δεν θα είχε εφαρμογή αν ο εργαζόμενος αποστελλόταν σε αντικατάσταση άλλου προσώπου του οποίου έληξε η περίοδος αποσπάσεως.

27. Το αρχικό κείμενο του κανονισμού 3/58 προέβλεπε την εφαρμογή του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως του κράτους στο οποίο η επιχείρηση διέθετε *εγκατάσταση στην οποία ο εργαζόμενος υπαγόταν κανονικώς* και στο οποίο ο εργαζόμενος είχε τη *μόνιμη κατοικία* του, στην περίπτωση κατά την οποία ο εργαζόμενος απασχολούνταν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους από την επιχείρηση αυτή υπό τον όρον ότι η προβλεπόμενη διάρκεια της απασχολήσεως στο κράτος αυτό δεν υπερέβαινε τους δώδεκα μήνες. Το τροποποιηθέν κείμενο του κανονισμού αυτού όριζε ότι ο εργαζόμενος εξακολουθούσε να υπάγεται στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως του κράτους στο οποίο η επιχείρηση διέθετε

14 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 10.

15 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970, 35/70 (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 657).

16 — Βλ. προτάσεις, Συλλογή, σ. 670.

εγκατάσταση στην οποία αυτός κανονικώς υπαγόταν, ως εάν να συνέχιζε να απασχολείται στο έδαφός του, αν απεσπάτο από την επιχείρηση αυτή σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να εργαστεί εκεί για την επιχείρηση αυτή, υπό τον όρον ότι η προβλεπόμενη διάρκεια της εργασίας αυτής δεν υπερέβαινε τους δώδεκα μήνες και ότι δεν αποστελλόταν σε αντικατάσταση άλλου εργαζομένου, του οποίου έληξε η περίοδος αποσπάσεως.

28. Το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1407/71 προβλέπει την εξακολούθηση της ισχύος της νομοθεσίας του κράτους μέλους *εντός του οποίου ένα πρόσωπο απασχολείται από επιχείρηση στην οποία κανονικά υπάγεται* όταν *αποσπάται* από την επιχείρηση αυτή στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, υπό την προϋπόθεση ότι η προβλεπόμενη διάρκεια της εργασίας αυτής δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες και ότι δεν αποστέλλεται σε αντικατάσταση άλλου προσώπου, του οποίου έληξε η περίοδος αποσπάσεως.

29. Η προπαρατεθείσα νομολογία όρισε ότι ο κανόνας των αποσπασμένων εργαζομένων δεν παύει να εφαρμόζεται:

— για τον λόγο ότι ο εργαζόμενος αποστέλλεται σε άλλο κράτος μέλος από επιχείρηση που διαθέτει έκτακτο προσωπικό (απόφαση Manpower, σκέψεις 13 έως 15)·

— για τον λόγο ότι ο εργαζόμενος έχει προσληφθεί για να εργαστεί στο έδαφος κράτους μέλους διαφορετικού από το κράτος στο οποίο έχει την έδρα της η επιχείρηση η οποία τον απαοχολεί (αποφάσεις Van der Vecht, σ. 457· και Manpower, σκέψη 14)· ή

— για τον λόγο ότι η επίμαχη εργασία διαφέρει από την εργασία που εκτελεί συνήθως η εν λόγω επιχείρηση (απόφαση Van der Vecht, σ. 457).

30. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο κανόνας των αποσπασμένων εργαζομένων έχει ως στόχο «να υπερνικήσει τα εμπόδια που θα μπορούσαν να παρεμβληθούν στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και να διευκολύνει την οικονομική αλληλοδιείσδυση, αποφεύγοντας συγχρόνως τις διοικητικές περιπλοκές για τους εργαζόμενους, τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης» (απόφαση Manpower, σκέψη 10). Το Δικαστήρο παρατήρησε επίσης ότι, αν ήταν ανάγκη να εφαρμοστεί το σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως του κράτους στο οποίο εκτελείται εργασία για μικρό χρονικό διάστημα από τον αποσπασμένο εργαζόμενο, ο εργαζόμενος θα αδικείτο συχνότερα επειδή γενικά οι εθνικές νομοθεσίες δεν χορηγούν για σύντομα διαστήματα ορισμένες κοινωνικές παροχές (απόφαση Manpower, σκέψεις 11 και 12).

31. Ενόψει των εν λόγω διαπιστώσεων του Δικαστηρίου, δεν νομίζω ότι οι διατάξεις του άρθρου 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, θα πρέπει να ερμηνευθούν συσταλτικά για τον λόγο ότι — όπως υποστήριξαν η Βελγική και η Γερμανική Κυβέρνηση — συνιστούν εξαίρεση από τον γενικό κανόνα που θέτει ο κανονισμός (τη νομοθεσία του κράτους απασχολήσεως). Νομίζω ότι το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, θέτει ένα lex specialis ο οποίος συμβιβάζεται

απολύτως με τους βασικούς σκοπούς του κανονισμού και προορίζεται να προωθήσει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων — και, εκ των πραγμάτων, μια άλλη θεμελιώδη ελευθερία της Συνθήκης, δηλαδή την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, δεν πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά, αλλά να του αποδίδεται η κανονική του έννοια.

32. Το Δικαστήριο έχει επίσης παράσχει ενδείξεις ως προς την ερμηνεία της φράσεως «επιχείρηση στην οποία κανονικά υπάγεται» του άρθρου 14, παράγραφος 1, στοιχείο α. Για να καθοριστεί αν ένας εργαζόμενος αποσπάστηκε εντός του κράτους υποδοχής από επιχείρηση στην οποία κανονικά υπάγεται, πρέπει από το σύνολο των συνθηκών της απασχολήσεως να συνάγεται ότι εξακολουθεί να εξαρτάται από την επιχείρηση καθόλη την περίοδο της αποσπάσεώς του (απόφαση Van der Vecht, σ. 617). Το γεγονός ότι ο αποσπασμένος στην αλλοδαπή εργαζόμενος διατηρεί τη σχέση εξαρτήσεως με τον εργοδότη του μπορεί να αποδειχθεί ειδικότερα από το γεγονός ότι ο εργοδότης καταβάλλει τον μισθό και μπορεί να απολύσει τον εργαζόμενο για πταίσματα κατά την εκτέλεση της εργασίας του στην επιχείρηση που τον απασχολεί· έχει επίσης σημασία το γεγονός ότι η επιχείρηση που τον απασχολεί είναι οφειλέτης όχι έναντι του εργαζομένου αλλά μόνον έναντι του εργοδότη του (απόφαση Manpower, σκέψεις 18 και 19). Από την έμφαση που δίδεται στη σχέση μεταξύ του αποσπασμένου εργαζομένου και της επιχειρήσεως στο πρώτο κράτος μέλος η Fitzwilliam συνάγει ότι η φύση της σχέσεως της επιχειρήσεως με το πρώτο κράτος μέλος δεν ασκεί επιρροή.

33. Πάντως, το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει στο πλαίσιο του κανονισμού 3 ότι ο κανόνας των αποσπασμένων εργαζομένων περιορίζεται σε εργαζομένους «που έχουν προσληφθεί από επιχειρήσεις που ασκούν κατά κανόνα τη δραστηριότητά τους στο έδαφος του κράτους, όπου έχουν την έδρα τους» (απόφαση Manpower, σκέψη 16). Σημειωτέον ότι η προϋπόθεση ότι η επιχείρηση πρέπει να ασκεί δραστηριότητες στο οικείο κράτος μέλος τέθηκε από το Δικαστήριο βάσει της προϋποθέσεως που προέβλεψε ο κανονισμός 3 ότι η επιχείρηση πρέπει να διαθέτει εγκατάσταση στο εν λόγω κράτος μέλος. Εν πάση περιπτώσει, νομίζω ότι το Δικαστήριο είχε την πρόθεση, με την προϋπόθεση αυτή, όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή, να αποκλείσει από τον κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων περιπτώσεις κατά τις οποίες η επιχείρηση είχε απλώς τυπική παρουσία στο πρώτο κράτος. Εξ αυτού απορρέει η προϋπόθεση ότι η επιχείρηση ασκεί δραστηριότητες «κατά κανόνα» στο κράτος της έδρας. Η χρήση του όρου «κατά κανόνα» δεν φαίνεται να υπονοεί ότι το πρώτο κράτος είναι ο κύριος τόπος ασκήσεως δραστηριοτήτων της επιχειρήσεως. Ούτε επίσης υπάρχει εν προκειμένω περιθώριο για σωρευτική απαίτηση όσον αφορά, για παράδειγμα, το ποσοστό του κύκλου εργασιών που πραγματοποιείται εντός συγκεκριμένου κράτους μέλους. Η μόνη προϋπόθεση είναι ότι υπάρχει πραγματική εμπορική δραστηριότητα στο πρώτο κράτος.

34. Είναι σαφές ότι δεν υφίσταται κανένα έρεισμα για να επιβληθούν αυστηρότερες προϋποθέσεις στην περίπτωση του κανονισμού 1408/71, εφόσον το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, δεν επιβάλλει προϋποθέσεις συναφώς και, σε αντιδιαστολή προς το άρθρο 13 του κανονισμού 3, δεν απαιτεί καν να διαθέτει η επιχείρηση εγκατάσταση στο οικείο κράτος μέλος. Εντούτοις, εφόσον το άρθρο 14, παράγραφος 1,

στοιχείο α, πρέπει να θεωρηθεί ότι σκοπεί να καλύψει μόνο bona fide περιπτώσεις αποσπάσεως, μπορεί να ερμηνευθεί, ειδικότερα ενόψει της εκφράσεως «επιχείρηση στην οποία κανονικά υπάγεται», υπό την έννοια ότι η επιχείρηση πρέπει να ασκεί δραστηριότητες στο πρώτο κράτος. Η απαίτηση να ασκεί η επιχείρηση πραγματική εμπορική δραστηριότητα στο οικείο κράτος μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη, κατά την άποψή μου, προκειμένου να αποτραπεί ο κίνδυνος καταχρήσεως και να αποκλειστούν οι επιχειρήσεις οι οποίες δεν έχουν πραγματική παρουσία. Δεν πρέπει όμως να υπερβεί το μέτρο αυτό.

35. Υποστηρίχθηκε ότι, για να αποτραπεί ο κίνδυνος καταχρήσεως, πρέπει να γίνουν δεκτές ποσοτικές προϋποθέσεις, για παράδειγμα σχετικά με τη σημασία των δραστηριοτήτων που ασκεί η επιχείρηση εξευρέσεως προσωρινής εργασίας στα διάφορα κράτη μέλη, ειδικότερα το ποσοστό του κύκλου εργασιών και ο αριθμός των μισθωτών που προσλαμβάνει στο οικείο κράτος μέλος.

36. Πράγματι, τα κριτήρια αυτά εφαρμόζει το LISV. Σε απόφαση της 13ης Ιουνίου 1997 το LISV δήλωσε ότι θα ερμήνευε την απόφαση 162 της διοικητικής επιτροπής [17] κατά τον ακόλουθο τρόπο. Οι λέξεις «ασκεί κανονικά τις δραστηριότητές της» σημαίνει ότι το κέντρο βάρους της δραστηριότητας της επιχειρήσεως πρέπει να βρίσκεται στο κράτος αποστολής. Το κατά πόσον τούτο συμβαίνει πρέπει να καθοριστεί υπό το φως όλων των περιστατικών και συνθηκών κάθε υποθέσεως. Πρέπει να ληφθούν υπόψη, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα περιστατικά και συνθήκες: πού και από ποιον ιδρύθηκε η επιχείρηση· από πότε η επιχείρηση ασκεί δραστηριότητες στο κράτος αποστολής· ποιες δραστηριότητες εκτελούνται στο κράτος αποστολής και στις Κάτω Χώρες αντιστοίχως· το ποσοστό του κύκλου εργασιών που αφορά τις Κάτω Χώρες σε σύγκριση με το ποσοστό του κύκλου εργασιών στο κράτος αποστολής θεωρούμενα επί ετήσιας βάσεως· ο αριθμός των εργαζομένων προσωρινώς στο κράτος μέλος αποστολής σε σύγκριση με τον αριθμό των εργαζομένων προσωρινώς που αποσπάστηκαν στις Κάτω Χώρες σε ετήσια βάση· αν η επιχείρηση έχει τη δική της εγκατάσταση και διεύθυνση στο κράτος αποστολής· αν υπάρχει εγκατάσταση, μόνιμη αντιπροσωπεία, γραφείο διευθύνσεως και/ή επαγγελματική στέγη στις Κάτω Χώρες· αν το προσωπικό προσλαμβάνεται στις Κάτω Χώρες ή στο κράτος αποστολής· και αν η επιχείρηση καταβάλλει εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως στο κράτος αποστολής.

37. Καίτοι η εν λόγω απόφαση γενικής πολιτικής είναι μεταγενέστερη της ατομικής αποφάσεως που ελήφθη όσον αφορά τη Fitzwilliam, η οποία αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως, φαίνεται ότι το LISV εφάρμοσε παρεμφερή κριτήρια κατά την έκδοση της αποφάσεώς του σχετικά με τη Fitzwilliam, τουλάχιστον όσον αφορά το ποσοστό του κύκλου εργασιών της Fitzwilliam στις Κάτω Χώρες σε σχέση με τον συνολικό κύκλο εργασιών της, τον αριθμό των εργαζομένων που διέθεσε στις Κάτω Χώρες και τον τύπο απασχολήσεως στις Κάτω Χώρες.

38. Τη δυνατότητα εφαρμογής των κριτηρίων αυτών υποστηρίζουν, σε διαφορετικό βαθμό, η Ολλανδική, η Γερμανική και η Βελγική Κυβέρνηση. Εν τούτοις, νομίζω ότι είναι αδύνατον να εντοπισθούν οι προϋποθέσεις αυτές στο γράμμα του άρθρου 14, παράγραφος 1, στοιχείο α.

17 — Βλ. σημείο 16 ανωτέρω.

39. Εν πάση περιπτώσει, όπως παρατηρεί η Fitzwilliam, οι σχετικοί αριθμοί των προσώπων που απασχολούνται σε έκαστο των δύο κρατών και/ή το ποσοστό του κύκλου εργασιών ενδέχεται να ποικίλλουν αισθητά από το ένα τμήμα του χρόνου στο επόμενο και θα ήταν αδιανόητο να μεταβάλλεται το καθεστώς του εργαζομένου επί της βάσεως αυτής. Όπως παρατηρεί η Ιρλανδική Κυβέρνηση, τούτο θα ματαίωνε τον σκοπό του κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων, ο οποίος έγκειται στην αποφυγή των διοικητικών περιπλοκών που θα δημιουργούνταν αν ήταν αναγκαία η υπαγωγή στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως άλλοτε του ενός κράτους μέλους και άλλοτε του άλλου για μικρές περιόδους [18].

40. Ομοίως, η φύση των δραστηριοτήτων στα αντίστοιχα κράτη δεν πρέπει να ασκεί επιρροή. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι έχει μικρή σημασία για την εφαρμογή του κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων (απόφαση Van der Vecht). Η προσέγγιση αυτή είναι άκρως επικίνδυνη, ιδίως επειδή ορισμένες δραστηριότητες μπορούν να υφίστανται αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο σε περιορισμένο αριθμό κρατών. Η συλλογή τουλίπας στις Κάτω Χώρες μπορεί να αποτελέσει ένα παράδειγμα. Δεν μπορεί να υποστηριχθεί σοβαρά ότι ένας εργαζόμενος δεν μπορεί «να αποσπασθεί» σε άλλο κράτος μέλος από επιχείρηση υπό την έννοια του άρθρου 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, απλώς διότι η φύση της εργασίας που εκτελεί εκεί υπέρ της επιχειρήσεως διαφέρει από τις δραστηριότητες της επιχειρήσεως στο πρώτο κράτος.

41. Γίνεται γενικώς δεκτό, στις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν, ότι εταιρίες που είναι απλώς ταχυδρομικές θυρίδες (για παράδειγμα, εταιρίες που έχουν τυπική παρουσία με μοναδικό σκοπό τη δυνατότητα διεκπεραιώσεως διοικητικής φύσεως ενεργειών σε συγκεκριμένο κράτος μέλος) δεν πρέπει να μπορούν να επωφεληθούν από τον κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων.

42. Εν τούτοις, δεν υποστηρίζεται ότι η Fitzwilliam είναι απλώς εταιρία που χρησιμεύει ως ταχυδρομική θυρίδα. Επιπλέον, το ίδιο το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού περιέχει ορισμένες εγγυήσεις κατά του εν λόγω είδους καταχρήσεως: πρώτον, η προβλεπόμενη διάρκεια εργασίας δεν πρέπει να υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες και, δεύτερον, ο εργαζόμενος δεν πρέπει να αποστέλλεται σε αντικατάσταση άλλου προσώπου του οποίου έληξε η περίοδος αποσπάσεως. Επιπροσθέτως, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως [19], το Δικαστήριο τόνισε την ανάγκη διατηρήσεως πραγματικής σχέσεως μεταξύ της εν λόγω επιχειρήσεως και του εργαζομένου που πρόκειται να αποσπασθεί στην αλλοδαπή.

43. Όπως παρατηρεί η Επιτροπή, οι περιορισμοί αυτοί συνιστούν σημαντικές εγγυήσεις κατά της καταχρήσεως του συστήματος. Δεν θεωρώ ότι είναι αναγκαίο, για την εφαρμογή των κανόνων κοινωνικής ασφαλίσεως, να περιορισθεί η επιλογή της επιχειρήσεως ως προς το κράτος στο οποίο εγκαθίσταται και προτίθεται να απασχολήσει προσωπικό, εφόσον, όπως εν προκειμένω, το κράτος αυτό αναγνωρίζει την εγκατάσταση της εταιρίας και δεν έχει αντίρρηση να εφαρμοστούν οι δικοί του

18 — Απόφαση Manpower, παρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 10.

19 — Στο σημείο 32.

κανόνες κοινωνικής ασφαλίσεως και η επιχείρηση ασκεί τουλάχιστον κάποιες δραστηριότητες στο κράτος αυτό.

44. Η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών ισχυρίζεται ότι το δημόσιο συμφέρον απαιτεί την αυστηρώς περιορισμένη εφαρμογή του κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων και ότι δεν αρκεί να αποκλείονται απλώς οι επιχειρήσεις «ταχυδρομικές θυρίδες». Δεν συμφωνώ ότι ο κανόνας πρέπει να ερμηνευθεί συσταλτικά για τους εξής λόγους.

45. Μοναδικό πρόβλημα στην παρούσα υπόθεση είναι να καθορισθεί το κράτος του οποίου το σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως πρέπει να εφαρμοσθεί. Ενδέχεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι κανόνες του κράτους στο οποίο αποσπάται ο εργαζόμενος να είναι ευνοϊκότεροι για τον εργαζόμενο. Πάντως, ο αποκλεισμός των κανόνων αυτών δεν θίγει το γενικό συμφέρον [20]. (Πράγματι, ακόμη και όσον αφορά τους εργαζομένους, το Δικαστήριο παρατήρησε στην απόφαση Manpower [21], ότι η εφαρμογή του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως του κράτους στο οποίο αποσπάται ο εργαζόμενος σημαίνει ότι «ο εργαζόμενο θα αδικείτο συχνά, επειδή γενικά οι εθνικές νομοθεσίες δεν χορηγούν για σύντομα διαστήματα ορισμένες κοινωνικές παροχές») [22]. Ο αποκλεισμός των κανόνων αυτών δεν θίγει ούτε την χρηματοοικονομική ισορροπία του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως του κράτους υποδοχής, εφόσον το κράτος το οποίο εξακολουθεί να λαμβάνει τις εισφορές εξοφλεί τους λογαριασμούς για κάθε θεραπεία ή παροχή που πρέπει να πληρωθεί ως προς τον εργαζόμενο ο οποίος έχει αποσπασθεί στο κράτος υποδοχής [23].

46. Η Ολλανδική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι η εφαρμογή του κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων στην παρούσα υπόθεση θέτει σε δυσμενή θέση τις ολλανδικές εταιρίες στο μέτρο που υποβάλλονται σε υψηλότερες δαπάνες κοινωνικής ασφαλίσεως και δεν μπορούν να συναγωνισθούν άλλες εταιρίες επί της ίδιας βάσεως. Τούτο όμως είναι απλώς φυσική συνέπεια της ενιαίας αγοράς [24]. Όπως παρατήρησε η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία, καθόσον τα κράτη μέλη διατήρησαν την αρμοδιότητα για τις υποθέσεις κοινωνικής ασφαλίσεως, δέχθηκαν κατ' ανάγκη ότι θα υπήρχαν διαφορές μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στα διάφορα κράτη μέλη. Δεν μπορούν τώρα να προβάλουν αντιρρήσεις στην εκ μέρους εταιριών ή εργαζομένων άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών τους βάσει της Συνθήκης για τον λόγο ότι η άσκηση των ελευθεριών αυτών μπορεί να παράσχει πλεονέκτημα στις εταιρίες ή στους οικείους εργαζομένους.

47. Καταλήγοντας, θεωρώ σκόπιμη τη διατήρηση της προϋποθέσεως, που απορρέει από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Manpower σε σχέση με τον κανονισμό 3, ότι η επιχείρηση πρέπει κατά κανόνα να ασκεί τη δραστηριότητά της στο κράτος του οποίου η νομοθεσία εξακολουθεί να εφαρμόζεται. Η φράση αυτή δεν πρέπει πάντως να ερμηνευθεί υπό την

20 — Βλ. την απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1974, 33/74, Van Binsbergen (Συλλογή τόμος 1974, σ. 513)· και την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-23/93, TV 10 (Συλλογή 1994, σ. I-4795).

21 — Σκέψη 12.

22 — Βλ. την εκ μέρους του Δικαστηρίου μνεία του δημοσίου συμφέροντος σχετικά με την κοινωνική προστασία των εργαζομένων, στην απόφαση της 28ης Μαρτίου 1996, C-272/94, Guiot (Συλλογή 1996, σ. I-1905, σκέψεις 16 και 17).

23 — Βλ. την αναφορά του Δικαστηρίου στην ανάγκη διατηρήσεως της συνοχής του φορολογικού συστήματος, στην απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1992, C-204/90, Bachmann (Συλλογή 1992, σ. I-249).

24 — Βλ., σε διαφορετικό πλαίσιο, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα La Pergola στην υπόθεση C-212/97, επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Μαρτίου 1999, Centros (Συλλογή, σ. I-1459).

έννοια ότι η επιχείρηση πρέπει συνήθως, υπό την έννοια του κυρίως, να ασκεί τη δραστηριότητά της στο κράτος αυτό, αλλά μάλλον απλώς ότι πρέπει πράγματι να ασκεί κάποια δραστηριότητα εκεί. Την άποψη αυτή φαίνεται να υποστηρίζουν οι Κυβερνήσεις της Ιρλανδίας, της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η επιχείρηση πρέπει να έχει ουσιαστικές δραστηριότητες στο πρώτο κράτος και όχι απλώς μια τυπική, διοικητική σχέση με το κράτος αυτό.

48. Νομίζω ότι δεν είναι αναγκαίο στην παρούσα υπόθεση, αν όχι γενικώς, να καθορισθεί ο ελάχιστος βαθμός και η φύση της δραστηριότητας που πρέπει να ασκείται στο κράτος από το οποίο θεωρείται ότι αποσπάσθηκε ο εργαζόμενος, εφόσον είναι σαφές ότι η Fitzwilliam δεν είναι απλώς καταχωρημένη στο μητρώο εταιριών της Ιρλανδίας αλλά μεγάλο μέρος του διοικητικού προσωπικού είναι εγκατεστημένο στη χώρα αυτή και ότι διαθέτει μεγάλο αριθμό εργαζομένων στην ιρλανδική αγορά. Επιπλέον, φαίνεται ότι οι εργαζόμενοι που αποσπάσθηκαν στις Κάτω Χώρες είναι Ιρλανδοί εργαζόμενοι που κατοικούν στην Ιρλανδία. Δεν υπάρχει καμία ένδειξη ότι η Fitzwilliam είναι απλώς εταιρία που λειτουργεί ως «ταχυδρομική θυρίδα». Η εφαρμογή των εγγυήσεων που έχουν ενσωματωθεί στο ίδιο το γράμμα του κανονισμού 1408/71 θα έπρεπε εν πάση περιπτώσει να συμβάλει ευρέως στην αποτροπή του ενδεχομένου καταχρήσεων του κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων.

Δεύτερο ερώτημα

49. Το δεύτερο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο αφορά το μέτρο κατά το οποίο τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τα πιστοποιητικά E 101 που εκδίδουν άλλα κράτη μέλη. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, τα πιστοποιητικά αυτά εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 11 του κανονισμού 574/72 [25]· πιστοποιούν ότι ένας εργαζόμενος αποσπάσθηκε στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και ότι εξακολουθεί να υπόκειται στη νομοθεσία του κράτους από το οποίο αποσπάσθηκε.

50. Το ζήτημα του καθεστώτος των πιστοποιητικών αυτών έχει ήδη εξετασθεί διεξοδικά από τον γενικό εισαγγελέα O. Lenz στις προτάσεις του στην υπόθεση Calle Grenzshop Andresen [26] και από τον γενικό εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer στις προτάσεις του στην υπόθεση Banks κ.λπ. [27].

51. Το Δικαστήριο έχει εξετάσει το ζήτημα της φύσεως διαφόρων άλλων πιστοποιητικών που εκδίδουν τα κράτη μέλη στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως [28]. Εν τούτοις, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας O. Lenz στις προτάσεις του στην υπόθεση Calle Grenzshop Andresen [29], υπάρχουν πολλά διαφορετικά είδη πιστο-

25 — Προπαρατέθηκε στο σημείο 19 ανωτέρω.

26 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 12. Βλ. το υπόδειγμα του πιστοποιητικού E 101, Συλλογή 1994, σ. I-289 και I-290.

27 — C-178/97, προτάσεις που αναπτύχθηκαν στις 26 Νοεμβρίου 1998.

28 — Βλ., για παράδειγμα, τις αποφάσεις της 11ης Μαρτίου 1982, 93/81, Knoeller (Συλλογή 1982, σ. 951)· της 8ης Ιουλίου 1992, C-102/91, Knoch (Συλλογή 1992, σ. I-4341), και της 2ας Μαΐου 1996, C-206/94, Paletta (Συλλογή 1996, σ. I-2357).

29 — Βλ. σημεία 56 και 57.

ποιητικών και ο σκοπός τους διαφέρει. Μία γενική απάντηση στο ζήτημα των εννόμων συνεπειών των πιστοποιητικών αυτών είναι, κατά συνέπεια, αδύνατη. Η μόνη κοινή αρχή μπορεί να είναι ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο στην απόφαση Knoeller [30], η νομική σημασία του εν λόγω εντύπου πρέπει να εκτιμηθεί λαμβανομένων υπόψη των άρθρων 48 έως 51 της Συνθήκης ΕΚ, στα οποία στηρίζεται ο κανονισμός 1408/71.

52. Τα άρθρα 48 έως 51 αποσκοπούν βεβαίως στη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Είναι σαφές ότι ταυτόχρονη εφαρμογή περισσοτέρων του ενός συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως σε διακινουμένους εργαζομένους θα αποθάρρυνε τη διακίνηση των εργαζομένων και μία από τις βασικές αρχές του κανονισμού 1408/71 (που διατυπώνεται στο άρθρο 13, παράγραφος 1) είναι ότι η νομοθεσία ενός μόνο κράτους μέλους πρέπει να έχει εφαρμογή.

53. Η λειτουργία ενός πιστοποιητικού Ε 101 συνίσταται στην πιστοποίηση του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως που έχει εφαρμογή σε αποσπασμένο εργαζόμενο. Κατά τον γενικό εισαγγελέα O. Lenz, «αν η δήλωση του εντύπου Ε 101 δεν αναγνωρίζεται από την αρχή άλλου κράτους μέλους, αυτό μπορεί μόνο να σημαίνει ότι ο κρίνων το έντυπο οργανισμός θεωρεί ως εφαρμοστέα άλλη νομοθεσία από αυτή που αναφέρεται στο έντυπο, πράγμα το οποίο μπορεί ακριβώς να οδηγήσει σε διπλή ασφάλιση με όλες τις συνδεόμενες με αυτήν συνέπειες» [31]. Κατέληξε ότι το αποτέλεσμα αυτό είναι αντίθετο προς τους σκοπούς των άρθρων 48 έως 51 της Συνθήκης.

54. Είναι, κατ' εμέ, σαφές ότι είναι παράνομο για τις αρχές ενός κράτους μέλους να αρνούνται μονομερώς να αναγνωρίσουν την ισχύ πιστοποιητικού Ε 101 το οποίο εκδόθηκε από τις αρχές άλλου κράτους μέλους. Ειδικότερα, θεωρώ ουσιώδες ότι οποιαδήποτε διαφορά μεταξύ εθνικών αρχών όσον αφορά την εφαρμοστέα νομοθεσία θα πρέπει να επιλύεται μεταξύ των αρχών αυτών. Δεν θα πρέπει να έχει το κάθε κράτος τη δυνατότητα να απαιτεί εισφορές από τον εν λόγω εργαζόμενο και να αναθέτει σ' αυτόν τη φροντίδα να λύσει το ζήτημα, ενδεχομένως διά της δικαστικής οδού. Όπως παρατήρησε η Fitzwilliam κατά την προφορική διαδικασία, ακόμη και αν μπορούν να αναζητηθούν αχρεωστήτως καταβληθείσες εισφορές, η λύση αυτή είναι πιθανότατα μη πρακτική, χρονοβόρα και δαπανηρή. Κατά συνέπεια, είναι αντίθετη προς τον σκοπό του κανόνα των αποσπασμένων εργαζομένων, ο οποίος έγκειται στο «να υπερνικήσει τα εμπόδια που θα μπορούσαν να παρεμβληθούν στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και να διευκολύνει την οικονομική διείσδυση, αποφεύγοντας συγχρόνως τις διοικητικές περιπλοκές για τους εργαζόμενους, τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφαλίσεως» [32].

55. Νομίζω ότι το κράτος υποδοχής δεν μπορεί να επιβάλλει το δικό του σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως εκτός εάν και μέχρις ότου η εκδούσα αρχή αποσύρει το πιστοποιητικό Ε 101 που έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος. Το γεγονός ότι το πιστοποιητικό στηρίζεται σε τυποποιημένο έντυπο που καθορίζει η διοικητική επιτροπή της οποίας οι αποφάσεις δεν μπορούν να δεσμεύσουν εθνικές αρχές δεν ασκεί επιρροή, εφόσον το πιστοποιητικό καταρτίζεται με τη συμπλήρωση του εντύπου

30 — Σκέψη 9.
31 — Σημείο 61.
32 — Απόφαση Manpower, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 10.

αυτού από τον αρμόδιο οργανισμό και αντλεί την ισχύ του από το άρθρο 11 του κανονισμού 574/72 [33].

56. Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών στον τομέα αυτόν δεν απορρέουν μόνο από τον κανονισμό 574/72, αλλά, γενικότερα, και από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο απαιτεί από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη ή προκύπτουν από τις πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Το άρθρο 5 πρέπει να θεωρηθεί ότι υποχρεώνει τα κράτη μέλη και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφαλίσεως, ειδικότερα, να συνεργάζονται καλόπιστα για να εξασφαλίσουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των κοινοτικών διατάξεων στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως καθώς και την εκπλήρωση των στόχων των άρθρων 48 έως 51 της Συνθήκης. Οι αρχές των κρατών μελών που εκδίδουν το πιστοποιητικό Ε 101 πρέπει να εξασφαλίσουν ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις εκδόσεώς του και οι αρχές του κράτους μέλους υποδοχής δεν πρέπει να μη λαμβάνουν μονομερώς υπόψη το εκδοθέν πιστοποιητικό.

57. Σύμφωνα με το εν λόγω καθήκον συνεργασίας του άρθρου 5 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη πρέπει να προβαίνουν σε διαβουλεύσεις μεταξύ τους σε περίπτωση διαφωνίας ως προς την εφαρμοστέα νομοθεσία. Εάν, κατόπιν της διαβουλεύσεως, δεν μπορεί να επιτευχθεί συμφωνία, της υποθέσεως πρέπει να επιλαμβάνεται η διοικητική επιτροπή. Εάν το ζήτημα δεν μπορεί ακόμη να διευθετηθεί, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας Ο. Lenz, της διαφοράς πρέπει να επιληφθεί το Δικαστήριο σύμφωνα με τα άρθρα 169 ή 170 της Συνθήκης [34].

58. Υποστηρίχθηκε ότι το κράτος υποδοχής μπορεί εν τούτοις να αρνηθεί να αναγνωρίσει ένα πιστοποιητικό το οποίο στηρίζεται σε πρόδηλη πλάνη και ότι ο ίδιος ο γενικός εισαγγελέας Ο. Lenz είχε δεχθεί την εξαίρεση αυτή. Νομίζω, πάντως, ότι στις περιπτώσεις αυτές το κράτος υποδοχής πρέπει ακόμη να έλθει σε επαφή με την εκδούσα αρχή και όχι να αγνοήσει μονομερώς το πιστοποιητικό. Εάν η πλάνη είναι πράγματι πρόδηλη ή το κράτος υποδοχής αποδείξει ότι το πιστοποιητικό εκδόθηκε με απάτη, η εκδούσα αρχή πρέπει να ανακαλέσει το πιστοποιητικό της χωρίς να δημιουργήσει περαιτέρω πρόβλημα. Εάν η εκδούσα αρχή αρνείται, εν τούτοις, να ανακαλέσει το πιστοποιητικό της, η διαφορά πρέπει να επιλυθεί μεταξύ των αρμοδίων αρχών όπως εκτέθηκε ανωτέρω, εφόσον ο εργαζόμενος δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να υπαχθεί ταυτόχρονα σε δύο συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως.

59. Κατά την Επιτροπή, αν το περιεχόμενο ενός πιστοποιητικού Ε 101 που εξέδωσε κράτος μέλος αμφισβητείται από άλλο κράτος μέλος, το εθνικό δικαστήριο, και στον τελευταίο βαθμό το Δικαστήριο, πρέπει να καθορίσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις του κανονισμού. Εν τούτοις, η Επιτροπή δεν διευκρινίζει ποιου κράτους μέλους τα δικαστήρια έχουν αρμοδιότητα ή πώς πρέπει να αρθεί ενδεχόμενη σύγκρουση μεταξύ των αποφάσεών τους.

33 — Βλ., εν τούτοις, τη συλλογιστική του Δικαστηρίου στην προπαρατεθείσα απόφαση Knoch, υποσημείωση 28, σκέψεις 50 έως 54.

34 — Σημείο 66.

60. Ενόψει της προηγουμένης αναλύσεως των αρχών που διέπουν το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71 και των συνεπειών του πιστοποιητικού Ε 101, μόνο τα δικαστήρια του κράτους μέλους που εξέδωσε το πιστοποιητικό μπορούν να ελέγξουν την απόφαση περί εκδόσεως του πιστοποιητικού. Η αρμοδιότητα των δικαστηρίων του κράτους υποδοχής θα περιορισθεί, κατ' εμέ, στη μη εφαρμογή οποιασδήποτε αποφάσεως του κράτους αυτού που δεν αναγνωρίζει το πιστοποιητικό και θεωρεί ότι ο εργαζόμενος υπάγεται στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως του κράτους υποδοχής. Η εν λόγω κατανομή αρμοδιοτήτων συμβιβάζεται προς τη γενική αρχή ότι οι αποφάσεις των αρχών ενός κράτους μέλους ελέγχονται από τα δικαστήρια του εν λόγω κράτους. Η λύση αυτή μπορεί επίσης να αποτρέψει αποτελεσματικότερα τον κίνδυνο εκδόσεως αντιφατικών αποφάσεων, να εξασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα του πιστοποιητικού Ε 101 και να εξασφαλίσει ότι ο εργαζόμενος δεν υπάγεται ταυτοχρόνως σε δύο συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως, σε αντίθεση προς τον σκοπό του κανονισμού 1408/71.

Πρόταση

61. Νομίζω, κατά συνέπεια, ότι στα ερωτήματα που υπέβαλε το Arrondissementsrechtbankte Amsterdam πρέπει να δοθούν οι ακόλουθες απαντήσεις:

«1) Οι αρχές των κρατών μελών δεν μπορούν να συμπληρώσουν τις διατάξεις του άρθρου 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, με άλλους όρους ή προϋποθέσεις που δεν μνημονεύονται ρητώς σε αυτό.

2) Οι διατάξεις αυτές έχουν εφαρμογή στην περίπτωση κατά την οποία ο εργαζόμενος απασχολείται από επιχείρηση προκειμένου να αποσπασθεί σε άλλο κράτος μέλος, υπό τον όρον ότι ο εργαζόμενος εξακολουθεί να εξαρτάται από την επιχείρηση αυτή καθόλη την περίοδο της αποσπάσεως και ότι επιχείρηση ασκεί πραγματικές εμπορικές δραστηριότητες στο κράτος μέλος από το οποίο αποσπάσθηκε ο εργαζόμενος.

3) Ένα πιστοποιητικό Ε 101 που εκδίδεται σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1972, εξακολουθεί να παράγει αποτελέσματα μέχρις ότου ανακληθεί από την εκδούσα αρχή. Εάν οι αρχές άλλου κράτους μέλους θεωρούν ότι οι προϋποθέσεις εκδόσεως του πιστοποιητικού δεν συντρέχουν δεν μπορούν να θεωρήσουν το πιστοποιητικό παράνομο αλλά να ζητήσουν από το εκδόν κράτος να το ανακαλέσει. Τα οικεία κράτη μέλη πρέπει να επιδιώξουν την επίλυση του ζητήματος με καλόπιστη συνεργασία, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ. Εάν δεν μπορούν να διευθετήσουν το ζήτημα, αυτό πρέπει να επιλυθεί από τις κοινοτικές αρχές και, εφόσον είναι αναγκαίο, από το Δικαστήριο.»