ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
WALTER VAN GERVEN
της 9ης Νοεμβρίου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το Bayerisches Landessozialgericht υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

« Πρέπει το άρθρο 44, παράγραφος 3, του κανονισμού 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι παροχές προς ορφανά κατά το άρθρο 79 του κανονισμού, καταβαλλόμενες σε ορφανό που κατοικεί στην Ιταλία πρέπει να χορηγούνται χωρίς να εφαρμοστεί το άρθρο 48, παράγραφος 1, του κανονισμού, όταν ο ασφαλισμένος έχει μεν συμπληρώσει μόνο στην Ιταλία περίοδο ασφαλίσεως λιγότερη από δώδεκα μήνες (άρθρο 48, παράγραφος 1, του κανονισμού), συντρέχουν όμως ο χρόνος αναμονής και οι λοιπές προϋποθέσεις καταβολής παροχών κατά το εσωτερικό δίκαιο μαζί με τις περιόδους που διανύθηκαν στα άλλα κράτη μέλη; »

Το ιστορικό της διαφοράς

2. Το πλαίσιο στο οποίο ανέκυψε το ερώτημα αυτό μπορεί να συνοψιστεί ως εξής:

Ο Natalino Ventura είναι υιός ιταλού διακινουμένου εργαζομένου, θανόντος στις 30 Αυγούστου 1974, ο οποίος είχε καταβάλει εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως στη Γερμανία επί 125 μήνες, στη δε Ιταλία επί πέντε περίπου μήνες. Όταν, κατά τον Ιούνιο 1975, ο Natalino Ventura εγκατέστησε την κατοικία του στην Ιταλία, το Landesversicherungsanstalt Schwaben (περιφερειακό ασφαλιστικό ταμείο Σουηβίας) (στο εξής: LVA Schwaben) έπαυσε να του καταβάλλει σύνταξη ορφανού. Το LVA Schwaben στήριξε την απόφασή του στον κανονισμό 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 συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 2001/83 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 1983, ΕΕ 1983, L 230, σ. 8). Κατά το άρθρο 78, παράγραφος 2, στοιχείο β), i), του κανονισμού αυτού, εφαρμοστέα νομοθεσία είναι η του κράτους κατοικίας. Ο ιταλικός φορέας κοινωνικής ασφαλίσεως, ωστόσο, ο INPS, αρνήθηκε να καταβάλει παροχές στον Ventura, στηριζόμενος σε προϋπόθεση επιβαλλόμενη από την ιταλική νομοθεσία, κατά την οποία απαιτείται ελαχίστη περίοδος ασφαλίσεως 60 μηνών, και στο άρθρο 48, παράγραφος 1, του προαναφερθέντος κανόνισμού 1408/71, κατά το οποίο το κράτος μέλος όπου η διανυθείσα περίοδος ασφαλίσεως είναι βραχύτερη των δώδεκα μηνών μπορεί να αρνηθεί παντελώς την παροχή, δυνάμει εθνικών διατάξεων. Λαμβάνοντας, ωστόσο, υπόψη τη νομολογία του Δικαστηρίου, περί της οποίας θα γίνει λόγος κατωτέρω στην ενότητα 9, το LVA Schwaben αποφάσισε, στις 2 Δεκεμβρίου 1980, να χορηγήσει στον Ventura συμπληρωματική σύνταξη ορφανού 80 γερμανικών μάρκων (DM) μηνιαίως, ίση προς τη διαφορά μεταξύ της γερμανικής συντάξεως ορφανού και της (κατ' εκτίμηση) ιταλικής συντάξεως ορφανού.

* Μετάφραση από τα ολλανδικά.

3. Ο Ventura άσκησε, ανεπιτυχώς, προσφυγή ακυρώσεως κατά της αποφάσεως του LVA Schwaben ενώπιον του Sozialgericht του Augsburg. Άσκησε έφεση ενώπιον του Bayerisches Landessozialgericht (στο εξής: παραπέμπον δικαστήριο), το οποίο υπέβαλε στο Δικαστήριο το προεκτεθέν ερώτημα.

Η μη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 48, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71

4. Με το υποβαλλόμενο από το παραπέμπον δικαστήριο ερώτημα ερωτάται αν το άρθρο 48, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 εφαρμόζεται επί συντάξεων ορφανού (περί των οποίων γίνεται λόγος στα άρθρα 78 και 79 του κανονισμού). Το άρθρο 48, παράγραφος 1, αρνείται κάθε δικαίωμα προς παροχές έναντι ορισμένου κράτους,

« αν η συνολική διάρκεια των περιόδων ασφαλίσεως ή κατοικίας που πραγματοποιήθηκαν υπό τη νομοθεσία κράτους μέλους δεν φθάνει το έτος και αν, αφού ληφθούν υπόψη μόνον οι περίοδοι αυτές, δεν αποκτάται δικαίωμα παροχών δυνάμει των διατάξεων της νομοθεσίας αυτής ».

Η εφαρμογή του άρθρου 48, παράγραφος 1, επομένως, θα είχε ως συνέπεια να απαλλάξει τον ιταλικό οργανισμό κοινωνικής ασφαλίσεως της υποχρεώσεως καταβολής της παροχής.

5. Την απάντηση στο ερώτημα αυτό δίνει το άρθρο 44, παράγραφος 3, του προαναφερθέντος κανονισμού 1408/71, στο οποίο αναφέρεται το ερώτημα που υποβάλλει το παραπέμπον δικαστήριο. Το άρθρο αυτό έχει ως εξής:

« Το παρόν κεφάλαιο [κεφάλαιο 3] δεν αφορά τις συνταξιοδοτικές προσαυξήσεις ή τα συνταξιοδοτικά επιδόματα λόγω τέκνων, ούτε τις συντάξεις ορφανού που χορηγούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του κεφαλαίου 8 » (ήτοι με τα άρθρα 77 έως 79).

Το προαναφερθέν άρθρο 48, παράγραφος 1, ανήκει στο κεφάλαιο 3. Επομένως, δεν έχει εφαρμογή επί συντάξεων ορφανού.

6. Ασφαλώς, το άρθρο 8, και ειδικότερα το άρθρο 79, παράγραφος 1, περιέχουν αναφορά στο άρθρο 45, το οποίο επίσης ανήκει στο κεφάλαιο 3· αυτό όμως δεν μειώνει, κατά την άποψή μου, το σαφές και γενικό περιεχόμενο του άρθρου 44, παράγραφος 3. Η παραπομπή αυτή αποσκοπεί απλώς στην αποφυγή της επανάληψης της περιγραφής ορισμένου τρόπου υπολογισμού και συνιστά επομένως οικονομία κειμένου από συντακτική άποψη, από την οποία δεν μπορούν να συναχθούν ουσιαστικά συμπεράσματα.

7. Ο λόγος για τον οποίον το άρθρο 48, παράγραφος 1, δεν ορίζεται ως εφαρμοστέο επί συντάξεων ορφανού συνδέεται, κατά την άποψή μου, προς τον κανόνα του άρθρου 78, παράγραφος 2, στοιχείο β). Μεταξύ των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών κοινωνικής ασφαλίσεως που ενδέχεται να είναι εφαρμοστέες, το άρθρο αυτό ορίζει μία μόνη για τις συντάξεις ορφανού, αντί — όπως συμβαίνει για τις συντάξεις γήρατος και αναπηρίας — να ορίσει τη νομοθεσία διαφόρων κρατών μελών, και δη αναλογικώς προς τη διάρκεια των αντιστοίχων περιόδων ασφαλίσεως. Σε ένα σύστημα αναλογικού επιμερισμού, σαν κι αυτό που ισχύει για τις συντάξεις γήρατος και αναπηρίας, ο κανόνας του άρθρου 48, παράγραφος 1, αποκλείει τις πολύ μικρές παροχές βάσει μιας (ή πλειόνων) από τις εθνικές αυτές νομοθεσίες. Ο κανόνας αυτός καθίσταται περιττός σε ένα σύστημα σαν κι αυτό που εφαρμόζεται στις

συντάξεις ορφανού, στο οποίο αποκλείονται εκ προοιμίου οι πολύ μικρές παροχές με τον ορισμό μιας και μόνης νομοθεσίας ως εφαρμοστέας.

8. Φαίνεται, όπως τόνισε το LVA Schwaben με τις γραπτές του παρατηρήσεις, ότι το Συμβούλιο σκοπίμως επέλεξε να ορίσει μία μόνη νομοθεσία ως εφαρμοστέα για τις συντάξεις ορφανού. Η λύση αυτή έγινε καταρχάς δεκτή για τις οικογενειακές παροχές ορφανού, στο άρθρο 42, παράγραφος 2, στοιχείο α), του κανονισμού 1/64 του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1964, στη συνέχεια δε και για τις συντάξεις ορφανού, στο άρθρο 78, παράγραφος 2, στοιχείο β), i), του κανονισμού 1408/71 του Συμβουλίου. Η επιλογή αυτή υπαγορεύτηκε από το μέλημα απλουστεύσεως του συστήματος, όπως αναφέρεται στο προοίμιο του κανονισμού 1/64, ΡΒ 1964, σ. 1, στην πρώτη αιτιολογική του σκέψη:

« Εκτιμώντας ότι ο τρόπος υπολογισμού των οικογενειακών επιδομάτων για ορφανά και τέκνα συνταξιούχων ο προβλεπόμενος στο άρθρο 42 του κανονισμού 3 και στα άρθρα 69 και 70 του κανονισμού 4 αποδείχτηκε πολύ περίπλοκος στην εφαρμογή του και ότι πρέπει να αντικατασταθεί το ισχύον σύστημα με άλλο απλούστερο. »

9. Ασφαλώς, το γεγονός ότι, με τη μεταγενέστερη νομολογία του τη σχετική με το άρθρο 51 της Συνθήκης ΕΟΚ, και ιδίως με την απόφαση της 9ης Ιουλίου 1980 (υπόθεση 807/79, Gravina, Rec. 1980, σ. 2218, σκέψη 6), το Δικαστήριο τόνισε την υποχρέωση που βαρύνει τον ασφαλιστικό φορέα ενός κράτους μέλους, που είναι διαφορετικό από εκείνο που ορίζεται ως μόνο αρμόδιο, να καταβάλλει συμπληρωματικές παροχές — υποχρέωση την οποία εν προκειμένω το LVA Schwaben αναγνώρισε και εκπλήρωσε από τις 2 Δεκεμβρίου 1980 (βλέπε επίσης ενότητα 14 πιο κάτω) — περιόρισε κατά τι την απλούστευση που επιδίωξε το Συμβούλιο, όπως επισημαίνει και η ιταλική κυβέρνηση με τις γραπτές της παρατηρήσεις. Πράγματι, στην καταβολή παροχών εμπλέκονται έτσι και πάλι δύο ή ενδεχομένως περισσότεροι φορείς. Ο ορισμός αυτός ενός οργανισμού συμπληρωματικής ασφαλίσεως πηγάζει από την ανάγκη να γίνουν σεβαστά τα κεκτημένα δικαιώματα· πάντως, ενόψει της ρητής διατάξεως του άρθρου 44, παράγραφος 3, και της πολιτικής επιλογής που βρίσκεται από πίσω της, η οποία σχολιάζεται στις ανωτέρω ενότητες 7 και 8, το γεγονός αυτό δεν μπορεί να οδηγήσει τελικά στην εφαρμογή του άρθρου 48, παράγραφος 1 (απόφαση της 12.6.1986 στην υπόθεση 302/84, Ten Holder, Συλλογή 1986, σ. 1821, σκέψη 22).

10. Οι προεκτεθείσες παρατηρήσεις αρκούν για να δοθεί απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το παραπέμπον δικαστήριο. Θα ήταν όμως χρήσιμο να σταθούμε λίγο σε δύο επιχειρήματα, τα οποία προέβαλε το μεν ένα η ιταλική κυβέρνηση, το δε άλλο ο Ventura.

Συμφωνία προς το άρθρο 51 της Συνθήκης ΕΟΚ

11. Κατά τη συλλογιστική που ανέπτυξε η ιταλική κυβέρνηση με τις γραπτές της παρατηρήσεις, τα άρθρα 78 και 79 του κανονισμού 1408/71 δεν συμβιβάζονται με το πνεύμα και το γράμμα του άρθρου 51 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η συλλογιστική αυτή αναφέρεται ειδικά στην προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 78, παράγραφος 2, στοιχείο β), i), του κανονισμού 1408/71, κατά το οποίο για την περίπτωση που μας απασχολεί, μόνη εφαρμοστέα νομοθεσία είναι καταρχήν η του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου κατοικεί το ορφανό, εν προκειμένω η ιταλική.

12. Καίτοι το υποβαλλόμενο από το παραπέμπον δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα αναφέρεται αποκλειστικά στην ερμηνεία ορισμένων άρθρων του διαλαμβανομένου κανονισμού, νομίζω ότι δεν πρέπει να αποκλείεται εξ υπαρχής η δυνατότητα του Δικαστηρίου να εξετάζει ένα σημαντικό νομικό ζήτημα απτόμενο του κύρους τμήματος του κανονισμού, όταν το ζήτημα αυτό συνδέεται στενά με το υποβαλλόμενο από το παραπέμπον δικαστήριο ή εμπεριέχεται σ' αυτό σιωπηρώς, ούτως ώστε η διδόμενη απάντηση να ενδέχεται να ασκεί επιρροή στην εκκρεμή ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου διαφορά (βλέπε τις αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 1980 στην υπόθεση 145/79, Roquette, Rec. 1980, σ. 2917, σκέψη 7· της 2ας Ιουνίου 1976 στην υπόθεση 125/75, Milch-, Fett- und Eierkontor, Rec. 1976, σ. 771, σκέψη 7· και της 1ης Δεκεμβρίου 1965 στην υπόθεση 16/65, Schwarze, Rec. 1965, σ. 1081). Εν προκειμένω, τυχόν έλλειψη κύρους του άρθρου 78, παράγραφος 2, στοιχείο β), i), θα καθιστούσε άκυρο τον ορισμό της ιταλικής νομοθεσίας ως εφαρμοστέας και θα ασκούσε επομένως ασφαλώς τέτοια επιρροή.

13. Εν προκειμένω, όμως, θα πρότεινα να μην ακολουθήσουμε αυτή την οδό. Όπως προκύπτει από το άρθρο 78 του κανονισμού, το γεγονός ότι το Συμβούλιο όρισε ως μόνη εφαρμοστέα νομοθεσία καταρχήν αυτήν του κράτους κατοικίας του ορφανού — αντιθέτως προς ό,τι οι διατάξεις περί συντάξεων γήρατος ιδίως (βλέπε ενότητα 7 ανωτέρω) — μου φαίνεται ότι αποτελεί επιλογή (υπαγορευόμενη, όπως τόνισα στην ενότητα 7 πιο πάνω, από το μέλημα της απλουστεύσεως) που εμπίπτει στην

« ελευθερία την οποία αναγνωρίζει το άρθρο 51 στο Συμβούλιο να επιλέγει ... οποιονδήποτε αντικειμενικώς δικαιολογούμενο τρόπο εφαρμογής, έστω και αν οι θεσπιζόμενες διατάξεις δεν οδηγούν στην εξάλειψη κάθε κινδύνου ανισότητας μεταξύ εργαζομένων, οφειλόμενης στις ανομοιότητες των εμπλεκομένων εθνικών συστημάτων » (απόφαση της 13ης Ιουλίου 1976 στην υπόθεση 19/76, Triches, Rec. 1976, σ. 1243, σκέψη 18).

Πράγματι, το Συμβούλιο δεν μπορεί να προσθέτει κι άλλες ανομοιότητες σ' εκείνες που ήδη απορρέουν από τη μη εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών και ασφαλώς δεν μπορεί να το πράττει όταν, μ' αυτόν τον τρόπο, εισάγει κάποια μορφή συγκεκαλυμμένης διάκρισης στηριζόμενης στην ιθαγένεια (βλέπε σχετικώς την απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986 στην υπόθεση 41/84, Pinna, Συλλογή 1986, σ. 1, σκέψη 21, σε σχέση προς το άρθρο 73, παράγραφος 2, του εξεταζομένου εδώ κανονισμού 1408/71). Φαίνεται πάντως ότι αυτό δεν συμβαίνει με το άρθρο 78, παράγραφος 2, στοιχείο β), i), του υπό κρίσιν κανονισμού.

Σύγκρουση αρμοδιότητας μεταξύ ασφαλιστικών οργανισμών

14. Θα ήθελα ακόμη να σταθώ λίγο στην επιχειρηματολογία που ανέπτυξε ο Ventura και την οποία έθιξε επίσης η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία, διότι αφορά την πρακτική σημασία της υποθέσεως. Ο Ventura καταγγέλλει το γεγονός ότι υπήρξε θύμα σύγκρουσης αρμοδιότητας μεταξύ των δύο εθνικών ασφαλιστικών οργανισμών. Και πράγματι, από την 1 Αυγούστου 1980, ο Ventura εισπράττει μία μόνο συμπληρωματική παροχή ύψους 80 DM από το γερμανικό ασφαλιστικό οργανισμό, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου στην προαναφερθείσα υπόθεση Gravina, η οποία και επιβεβαιώθηκε επανειλημμένα (βλέπε ενότητα 9 ανωτέρω) (προκαλεί, εξάλλου, εντύπωση το ότι ο γερμανικός ασφαλιστικός οργανισμός δεν συμμορφώθηκε αναδρομικώς προς τη νομολογία αυτή του Δικαστηρίου, που ήταν ωστόσο ερμηνευτική). Η κατάσταση αυτή άγει τον Ventura στον ισχυρισμό ότι ο γερμανικός ασφαλιστικός

οργανισμός, το LVA Schwaben, ως δευτερογενώς ευθυνόμενο ταμείο κατά την έννοια του άρθρου 78, παράγραφος 2, στοιχείο β), ii), του κανονισμού 1408/71, όφειλε να εξακολουθήσει να καταβάλλει ολόκληρη την παροχή, εφόσον ο ιταλικός ασφαλιστικός οργανισμός, ο INPS, έκρινε εαυτόν αναρμόδιο.

15. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, θα επιτρεπόταν στον ασφαλιστικό οργανισμό ενός κράτους μέλους, βάσει της δικής του ερμηνείας της διατάξης του άρθρου 78, παράγραφος 2, στοιχείο β), i), να καταστήσει εφαρμοστέο τον κανόνα που επικουρικώς τίθεται στο άρθρο 78, παράγραφος 2, στοιχείο β), ii). Η άποψη αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή (βλέπε την απόφαση της 12ης Ιουνίου 1986 στην υπόθεση 302/84, Ten Holder, Συλλογή 1986, σ. 1821, σκέψη 21). Αντιθέτως, σε περίπτωση διχογνωμίας μεταξύ των εθνικών ασφαλιστικών οργανισμών σχετικά με την ερμηνεία διατάξεως του κοινοτικού δικαίου, αυτοί υποχρεούνται να εφαρμόσουν τις προς τούτο προβλεπόμενες διατάξεις: ήτοι, ως προς μεν την ακολουθητέα διαδικασία, το άρθρο 81, στοιχείο α), του κανονισμού 1408/71, ως προς δε τα προσωρινά μέτρα, το άρθρο 114 του κανονισμού 574/72 της 21ης Μαρτίου 1972, περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 (ΕΕ 1972, L 74, σ. 1). Το εν λόγω άρθρο έχει ως εξής:

«Σε περίπτωση αμφισβητήσεως μεταξύ των φορέων ή των αρμόδιων αρχών δύο ή περισσότερων κρατών μελών για το θέμα είτε της εφαρμοστέας νομοθεσίας δυνάμει του τίτλου II του κανονισμού είτε του προσδιορισμού του φορέα που καλείται να χορηγεί παροχές, ο ενδιαφερόμενος ο οποίος θα ηδύνατο να απαιτήσει παροχές, αν δεν υπήρχε αμφισβήτηση, λαμβάνει προσωρινά τις παροχές που προβλέπονται από τη νομοθεσία την οποία εφαρμόζει ο φορέας του τόπου κατοικίας ή, αν ο ενδιαφερόμενος δεν κατοικεί στο έδαφος ενός των σχετικών κρατών μελών, τις παροχές που προβλέπονται από τη νομοθεσία την οποία εφαρμόζει ο φορέας στον οποίον υπεβλήθη αρχικά η αίτηση.»

Είναι αυτονόητο ότι ο «φορέας του τόπου κατοικίας» του ενδιαφερομένου, τον οποίο ορίζει αρμόδιο η διάταξη αυτή, οφείλει, όταν εφαρμόζει τη δική του νομοθεσία, να λαμβάνει υπόψη τις περιόδους ασφαλίσεως που έχει συμπληρώσει ο διακινούμενος εργαζόμενος στα διάφορα κράτη.

Η προτεινόμενη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα

16. Ενόψει των σκέψεων που διατύπωσα στις ενότητες 4 έως 9, σχετικά με τη μη εφαρμογή του άρθρου 48, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 επί των συντάξεων ορφανού, περί των οποίων διαλαμβάνει το άρθρο 78 του ίδιου κανονισμού — σκέψεων που δεν ανατρέπονται από τις παρατηρήσεις της ιταλικής κυβέρνησης σχετικά με το κύρος του άρθρου 78 ούτε από τις παρατηρήσεις του Ventura σχετικά με τη σύγκρουση αρμοδιοτήτων που ανέκυψε μεταξύ των εθνικών ασφαλιστικών οργανισμών

—, θα συμφωνήσω με την απάντηση που πρότεινε με τις γραπτές της παρατηρήσεις η Επιτροπή και προτείνω να δοθεί η εξής απάντηση στο Bayerisches Landessozialgericht:

« Το άρθρο 44, παράγραφος 3, του κανονισμού 1408/71 έχει την έννοια ότι οι παροχές για ορφανά, τις οποίες προβλέπει το άρθρο 78 του κανονισμού, πρέπει να καταβάλλονται από το κράτος μέλος κατοικίας του ορφανού, χωρίς να εφαρμόζεται το άρθρο 48, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού, στην περίπτωση που ο ασφαλισμένος έχει μεν διανύσει σ' αυτό το κράτος μέλος περίοδο ασφαλίσεως βραχύτερη των δώδεκα μηνών, έχει όμως συμπληρωθεί η περίοδος αναμονής και έχουν πληρωθεί οι λοιπές προϋποθέσεις του εθνικού δικαίου, λαμβανομένων υπόψη και των περιόδων που συμπληρώθηκαν σε άλλα κράτη μέλη. »