ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
WALTER VAN GERVEN
της 17ης Σεπτεμβρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, αρνούμενο να χορηγήσει οικογενειακά επιδόματα σε προώρως συνταξιοδοτηθέντες εργαζομένους οι οποίοι κατοικούν εκτός του εθνικού εδάφους, αλλά υπάγονται, κατά την άποψή της, στην ολλανδική νομοθεσία, σύμφωνα με τα άρθρα 73 και 75 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 [1], παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2. Στο επίκεντρο της παρούσας υποθέσεως βρίσκεται το άρθρο 6, παράγραφος 1, του Nederlandse Algemene Kinderbijslagwet (ολλανδικός νόμος περί του γενικού καθεστώτος των οικογενειακών επιδομάτων στο εξής: AKW). Το κείμενο της εν λόγω διατάξεως έχει ως εξής:

« Είναι ασφαλισμένοι κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου:

α) οι κάτοικοι ημεδαπής·

β) τα πρόσωπα που, ενώ δεν κατοικούν στις Κάτω Χώρες, υπόκεινται εν τούτοις στο φόρο επί των αποδοχών από έμμισθη επαγγελματική δραστηριότητα που ασκείται στις Κάτω Χώρες. »

Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι όλοι οι κάτοικοι ημεδαπής, δηλαδή τα πρόσωπα που κατοικούν στις Κάτω Χώρες (βλ. άρθρο 2 του AKW), δικαιούνται οικογενειακών επιδομάτων για τα συντηρούμενα τέκνα τους. Δικαιούνται τέτοιων επιδομάτων ανεξαρτήτως του αν ασκούν ή όχι έμμισθη δραστηριότητα. Όσοι δεν είναι κάτοικοι ημεδαπής μπορούν επίσης να αξιώσουν τη χορήγηση οικογενειακών επιδομάτων όταν ασκούν έμμισθη επαγγελματική δραστηριότητα στις Κάτω Χώρες και υπόκεινται εκεί στον φόρο εισοδήματος από εργασία. Οι διάδικοι συμφωνούν επίσης ως προς το ότι όσοι δεν είναι κάτοικοι ημεδαπής βάσει της ολλανδικής νομοθεσίας μπορούν επίσης να αξιώσουν τη χορήγηση οικογενειακών επιδομάτων.

3. Η διαφορά αφορά το αν η προϋπόθεση κατοικίας που θέτει το άρθρο 6 του AKW μπορεί να αντιταχθεί στους μη κατοίκους ημεδαπής οι οποίοι έχουν σταματήσει κάθε έμμισθη επαγγελματική δραστηριότητα στις Κάτω Χώρες — ή σε άλλο κράτος μέλος — και δεν πληρούν ακόμη την προϋπόθεση της ηλικίας που προβλέπει η ολλανδική νομοθεσία για τις συντάξεις ώστε να μπορούν να αξιώσουν χορήγηση συντάξεως γήρατος. Οι εργαζόμενοι που εγκαταλείπουν το εργασιακό κύκλωμα στις Κάτω Χώρες προτού συμπληρώσουν την

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — Κανονισμός του Συμβουλίου περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, όπως τροποποιήθηκε, κυρίως όσον αφορά τα άρθρα 73 και 75, από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3427/89 του Συμβουλίου της 30ής Οκτωβρίου 1989 (ΕΕ L 331, σ. 1). Ο κατ' αυτόν τον τρόπο τροποποιηθείς κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 εγκρίθηκε από το Συμβούλιο μετά την αποστολή της αιτιολογημένης γνώμης (30 Μαΐου 1989), αλλά πριν από την κατάθεση του δικογράφου της προσφυγής στην παρούσα υπόθεση (28 Ιουνίου 1990). Θεωρώ, όπως και η Επιτροπή, ότι ο τροποποιηθείς αυτός κανονισμός είναι εφαρμοστέος εν προκειμένω, εφόσον οι διατάξεις του κανονισμού 3427/89 που έχουν σημασία για την παρούσα περίπτωση κηρύχθηκαν εφαρμοστέες από τις 15 Ιανουαρίου 1986 (δηλαδή από την ημερομηνία της αποφάσεως Pinna). Από άποψη ουσίας, δεν ενδιαφέρει, άλλωστε, στην υπό κρίση περίπτωση αν τυγχάνουν εφαρμογής τα άρθρα 73 και 75 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 όπως ήδη ισχύουν ή όπως είχαν πριν από την τροποποίηση.

ηλικία συνταξιοδοτήσεως μπορούν πράγματι, ανάλογα με την επιχείρηση ή τον κλάδο δραστηριότητας όπου εργάζονταν, να υπαχθούν σε σύστημα προώρου συνταξιοδοτήσεως και να λαμβάνουν μία, όπως αποκαλείται, παροχή VUT (vervroegde uittreding· παροχή προώρου αποχωρήσεως). Η Ολλανδική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι το σύστημα της προώρου συνταξιοδοτήσεως δεν εισήχθη με νομοθετικές διατάξεις, αλλά στηρίζεται σε ρύθμιση ιδιωτικού δικαίου, που καταρτίζεται κατόπιν συμφωνίας μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, είτε στο επίπεδο της επιχειρήσεως είτε σε κλαδικό επίπεδο. Ο προώρως συνταξιοδοτηθείς δεν είναι εργαζόμενος κατά την έννοια του Ziektewet (ολλανδικός νόμος περί ασφαλίσεως κατά ασθενείας), του WET op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (ολλανδικός νόμος περί ασφαλίσεως λόγω ανικανότητας προς εργασία), του Werkloosheidswet (ολλανδικός νόμος περί ανεργίας) και του Ziekenfondswet (ολλανδικός νόμος περί ταμείων υγείας). Ως εκ τούτου δεν είναι ασφαλισμένος δυνάμει αυτών των νόμων ούτε οφείλει να καταβάλλει εισφορές. Για ορισμένους προώρως συνταξιοδοτηθέντες, ωστόσο, η αρχή αυτή υπόκειται σε εξαίρεση όσον αφορά τον Ziekenfondswet (στο εξής: ZFW). Η υποχρεωτική ασφάλιση δυνάμει του νόμου περί των ταμείων υγείας διατηρείται για την περίοδο της προώρου συνταξιοδοτήσεως για τους προώρως συνταξιοδοτηθέντες που ήταν ασφαλισμένοι δυνάμει αυτού του νόμου πριν από την πρόωρη αποχώρησή τους από την εργασία.

Η διαφορά θεωρουμένη από ευρύτερο πρίσμα

4. Συστήματα σαν το ολλανδικό σύστημα VUT υπάρχουν επίσης σε άλλα κράτη μέλη, αλλά πρόκειται γενικώς όχι για συστήματα ιδιωτικού δικαίου αλλά για συστήματα που προβλέπονται από τον νόμο. Όπως τόνισε το Δικαστήριο στην υπόθεση Valentini[2] (σκέψη 17), τα συστήματα αυτά, που θα ονομάσω συστήματα προώρου συνταξιοδοτήσεως, δημιουργήθηκαν κυρίως στο πλαίσιο της πολιτικής απασχολήσεως που ακολουθούν τα κράτη μέλη. Συμβάλλουν, πράγματι, στην ελευθέρωση θέσεων εργασίας, οι οποίες είναι κατειλημμένες από μισθωτούς που πλησιάζουν προς τη συνταξιοδότηση προς όφελος νεωτέρων προσώπων χωρίς απασχόληση. Τα συστήματα αυτά εμφανίστηκαν μετά τη θέση σε ισχύ του κανονισμού 1408/71 σε συσχετισμό με την οικονομική κρίση του τέλους της δεκαετίας του '70 και θέτουν ως εκ τούτου ακανθώδη προβλήματα ερμηνείας.

Προβλήματα εμφανίζονται κυρίως εν όψει των διατάξεων του κανονισμού 1408/71 περί των οικογενειακών επιδομάτων. Ο κανονισμός περιέχει ακριβείς κανόνες όσον αφορά τα επιδόματα αυτά για τα συντηρούμενα τέκνα των εργαζομένων (άρθρο 73), των ανέργων (άρθρο 74) και των δικαιούχων συντάξεως (άρθρο 77). Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, τα οικογενειακά επιδόματα καταβάλλονται από τους αρμοδίους φορείς του καθορισμένου κράτους μέλους, όποιο κι αν είναι το κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου κατοικεί ο εργαζόμενος, ο άνεργος ή ο δικαιούχος συντάξεως ή τα τέκνα του. Προϋπόθεση κατοικίας σαν αυτή που ορίζει το άρθρο 6 του AKW δεν μπορεί επομένως να αντιταχθεί σε εργαζόμενο, άνεργο ή δικαιούχο συντάξεως κατά την έννοια των εν λόγω διατάξεων. Η καταβολή οικογενειακών επιδομάτων για συντηρούμενα τέκνα δικαιούχων συντάξεως λόγω προώρου αποχωρήσεως από την εργασία δεν ρυθμίζεται ωστόσο ρητά στον κανονισμό 1408/71.

5. Ήδη από πολλού χρόνου η Επιτροπή προσπαθεί να καλύψει αυτό το κενό. Ήδη από το

2 — Απόφαση της 5ης Ιουλίου 1983, 171/82 (Συλλογή 1983, σ. 2157).

1980 έχει υποβάλει στο Συμβούλιο πρόταση τροποποιήσεως ως προς το σημείο αυτό του κανονισμού 1408/71 [3]. Η πρόταση αυτή σκοπό είχε να αναγνωριστεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 74 του κανονισμού 1408/71 περί των οικογενειακών επιδομάτων για τα συντηρούμενα τέκνα των ανέργων τυγχάνουν εφαρμογής ως προς τους προώρως συνταξιοδοτηθέντες [4]. Η πρόταση δεν εγκρίθηκε από το Συμβούλιο.

Κινώντας την παρούσα διαδικασία βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, η Επιτροπή άλλαξε στρατηγική. Προφανώς, εκκινεί εφεξής από την άποψη (βλ. όμως την παράγραφο 6 παρακάτω) ότι το κενό αυτό μπορεί να καλυφθεί με ερμηνεία των υφισταμένων διατάξεων, χωρίς να γίνει τροποποίηση του κανονισμού 1408/71. Απαντώντας σε γραπτή ερώτηση του Δικαστηρίου, καθώς και κατά τη διάρκεια της προφορικής διαδικασίας, δήλωσε ότι τρεις «λύσεις» μπορούν να καταλήξουν σ' αυτό το αποτέλεσμα, δηλαδή στην εξομοίωση των προώρως συνταξιοδοτηθέντων είτε με τους εργαζομένους κατά την έννοια του άρθρου 73 του κανονισμού, είτε με τους ανέργους κατά την έννοια του άρθρου 74 του κανονισμού, είτε με τους δικαιούχους συντάξεως κατά την έννοια του άρθρου 77 του κανονισμού.

Καθεμιά από τις λύσεις προσκρούει σε δυσκολίες. Η ίδια η Επιτροπή αναγνώρισε ότι η εξομοίωση των προώρως συνταξιοδοτηθέντων προς ανέργους μέσω ερμηνείας του άρθρου 74 είναι θεωρητική. Ορθώς, εφόσον οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες δεν είναι πλέον διαθέσιμοι για την αγορά εργασίας. Περισσότερο την απασχόλησε η λύση κατά την οποία εξομοιώνονται οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες προς τους δικαιούχους συντάξεως κατά την έννοια του άρθρου 77. Μια τέτοια άποψη φαίνεται πράγματι υποστηρίξιμη [5]. Η Επιτροπή παρατήρησε ωστόσο ότι στην προαναφερθείσα απόφαση Valentini το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι μεταξύ των παροχών προώρου συνταξιοδοτήσεως και των παροχών γήρατος υπήρχαν τόσες διάφορες ώστε δεν μπόρεσε να θεωρήσει ως παρόμοιες τις εν λόγω παροχές για την εφαρμογή του κανονισμού 1408/71.

Εν όψει των δύο εξομοιώσεων που ανέφερα, η Ολλανδική Κυβέρνηση επέσεισε την προσοχή στο γεγονός ότι τα άρθρα 74 και 77 αφορούν τους δικαιούχους επιδόματος ανεργίας ή συντάξεως που οφείλονται σύμφωνα με τη «νομοθεσία» κράτους μέλους. Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση Lohmann [6], ο όρος «νομοθεσία» έχει την έννοια που περιγράφεται στο άρθρο 1, στοιχείο ι, του κανονισμού 1408/71. Όμως, παροχή VUT που στηρίζεται σε ρύθμιση ιδιωτικού δικαίου που έχει καταρτιστεί μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων δεν οφείλεται δυνάμει «νομοθεσίας» κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως.

6. Στην παρούσα υπόθεση, δεν ζητείται από το Δικαστήριο να αποφανθεί ως προς τις δύο προηγούμενες λύσεις, δεδομένου ότι ούτε στην αιτιολογημένη γνώμη ούτε στο δικόγραφο της

3 — Πρόταση κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, που υπέβαλε η Επιτροπή στο Συμβούλιο στις 18 Ιουνίου 1980, για την τροποποίηση, υπέρ των εργαζομένων που στερούνται εργασίας, του κανονισμού 1408/71 του Συμβουλίου, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας (ΡΒ C 169, σ. 22).

4 — Η πρόταση αφορούσε αποκλειστικά τους προώρως αποχωρήσαντες από την εργασία οι οποίοι λαμβάνουν σύνταξη «που προβλέπεται από τη νομοθεσία κράτους μέλους». Δεν καταδεικνύεται συνεπώς ότι η πρόταση αφορούσε επίσης την κατάσταση αυτών που λαμβάνουν παροχή VUT εφόσον, κατά τη δήλωση της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, μια τέτοια παροχή VUT δεν ρυθμίζεται από τον νόμο, αλλά στηρίζεται σε συμφωνία ιδιωτικού δικαίου μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων (βλ. επίσης παράγραφο 5 στο τέλος).

5 — Σ' ένα άλλο πλαίσιο, συγκεκριμένα στο πλαίσιο της εξετάσεως του προσωπικού πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1978, περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών, σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/003, σ. 160), ο γενικός εισαγγελέας Darmon, στις προτάσεις που ανέπτυξε στις 29 Μαΐου 1991, την υπόθεση C-87/90, Verholen (απόφαση της 11ης Ιουλίου 1991, Συλλογή 1991, σ. I-0000), φρονεί ότι οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας όπως οι δικαιούχοι συντάξεως γήρατος.

6 — Απόφαση της 8ης Μαρτίου 1979, 129/78, Soziale Verzekeringsbank te Amsterdam κατά Lohmann (Jurispr. 1979, σ. 853).

προσφυγής η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι οι Κάτω Χώρες παρέβησαν το άρθρο 74 ή το άρθρο 77. Η Επιτροπή φρονεί, αντιθέτως, ότι οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες πρέπει να θεωρούνται ως εργαζόμενοι κατά την έννοια του άρθρου 73 του κανονισμού και ότι η άρνηση χορηγήσεως οικογενειακών επιδομάτων που αντιτάσσεται σ' αυτούς τους εργαζομένους βάσει προϋποθέσεως κατοικίας συνιστά παράβαση των άρθρων 73 και 75 του κανονισμού. Η παρούσα υπόθεση πρέπει συνεπώς να εξεταστεί αποκλειστικώς εν όψει αυτών των διατάξεων.

Έτσι έχει το ζήτημα, καίτοι το Συμβούλιο ενέκρινε εν τω μεταξύ, στις 25 Ιουνίου 1991 [7], μια πρόταση που του είχε υποβάλει η Επιτροπή στις 3 Αυγούστου 1990, δηλαδή περίπου ένα μήνα μετά την κατάθεση του δικογράφου της προσφυγής στην παρούσα υπόθεση [8]. Έτσι προστέθηκε το εδάφιο στ στο άρθρο 13, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 (βλ. εν όψει αυτής της διατάξεως τις παραγράφους 8 επ. κατωτέρω). Το κείμενο του νέου αυτού εδαφίου έχει ως εξής:

« στ) το άτομο στο οποίο η νομοθεσία κράτους μέλους παύει να έχει εφαρμογή, χωρίς η νομοθεσία άλλου κράτους μέλους να καταστεί εφαρμοστέα και αυτό σύμφωνα με έναν από τους κανόνες που αναφέρονται στα προηγούμενα στοιχεία ή με μια από τις εξαιρέσεις ή ειδικούς κανόνες που αναφέρονται στα άρθρα 14 έως 17, υπόκειται στη νομοθεσία κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου κατοικεί, σύμφωνα με τις διατάξεις αυτής και μόνο της νομοθεσίας ».

Η ύπαρξη αυτής της προτάσεως επισημάνθηκε για πρώτη φορά κατά τη διάρκεια της προφορικής διαδικασίας από τον εκπρόσωπο της Ολλανδικής Κυβερνήσεως ο οποίος παρατήρησε ότι η εν λόγω πρόταση έχει σκοπό να επιτρέψει στους προώρως συνταξιοδοτηθέντες που πρόκειται να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος να λαμβάνουν στο μέλλον οικογενειακά επιδόματα για συντηρούμενα τέκνα, σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους κατοικίας. Η Επιτροπή, η οποία δεν είχε κάνει η ίδια μνεία της υπάρξεως της προτάσεως, δεν επιβεβαίωσε ούτε αμφισβήτησε αυτή τη δήλωση. Ο εκπρόσωπος της Επιτροπής επισήμανε απλώς ότι η εν λόγω πρόταση αποσκοπεί να δώσει συνέχεια στα αποτελέσματα της αποφάσεως Ten Holder [9]. Η παρατήρηση αυτή με εκπλήσσει κάπως, διότι στην παρούσα υπόθεση η Επιτροπή προσπαθεί να συναγάγει απ' αυτή την απόφαση ένα συμπέρασμα εντελώς διαφορετικό (βλ. την παράγραφο 8 κατωτέρω) από αυτό που φαίνεται να συνάγεται εκ πρώτης όψεως από τη νέα διάταξη.

Η προβαλλομένη παράβαση των άρθρων 73 και 75

7. Η Επιτροπή στηρίζει το αίτημα αναγνωρίσεως παραβάσεως των άρθρων 73 και 75 του κανονισμού 1408/71 στα τρία ακόλουθα επιχειρήματα.

Παρατηρεί κατ' αρχάς ότι οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες ενός συστήματος VUT είναι εργαζόμενοι κατά την έννοια του άρθρου 1,

7 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2195/91 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 1991, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς εργαζομένους, στους μη μισθωτούς εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται στο εσωτερικό της Κοινότητας και του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 περί εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 (ΕΕ L 206, σ. 2)

8 — Πρόταση κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου για τροποποίηση του κανονισμού 1408/71 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς εργαζομένους, στους μη μισθωτούς εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας και του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 περί εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 [Com (90) 335 οριστ.] (ΕΕ 1990, C 221, σ. 3).

9 — Απόφαση της 12ης Ιουνίου 1986, 302/84 (Συλλογή 1986, σ. 1821).

στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71 και ότι εμπίπτουν στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού το οποίο προσδιορίζεται στο άρθρο 2.

Ισχυρίζεται στη συνέχεια ότι οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες ενός συστήματος VUT εξακολουθούν να υπάγονται στην ολλανδική νομοθεσία. Όπως και στην απάντηση που έδωσε σε μια κοινοβουλευτική ερώτηση η οποία συναρτάται με τη γένεση της παρούσας υποθέσεως [10], η Επιτροπή, στο έγγραφο οχλήσεως, είχε στηρίξει αυτή την κρίση στην προαναφερθείσα απόφαση Ten Holder, ακριβέστερα δε στο σημείο 1 του διατακτικού στην οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε:

« Το άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο α), του κανονισμού 1408/71 πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι ο εργαζόμενος ο οποίος παύει να εργάζεται στο έδαφος κράτους μέλους και δεν εργάζεται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους εξακολουθεί να υπόκειται στη νομοθεσία του κράτους μέλους της τελευταίας απασχολήσεώς του, ανεξάρτητα από το χρόνο που παρήλθε από τη λήξη της απασχολήσεως και το τέλος της εργασιακής σχέσης. »

Συνεπώς, η Επιτροπή έλαβε καταφανώς ως αφετηρία του συλλογισμού της το ότι οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες που δεν κατοικούν στις Κάτω Χώρες εξακολουθούν να υπάγονται στην ολλανδική νομοθεσία, ειδικότερα στον AKW, εφόσον σταμάτησαν τις δραστηριότητες που ασκούσαν στο ολλανδικό έδαφος και δεν πήγαν να εργαστούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους.

Η Επιτροπή στηρίζει και πάλι στην απόφαση Ten Holder την κρίση που διατύπωσε στην αιτιολογημένη γνώμη και το δικόγραφο της προσφυγής, αναφέρεται όμως στο σημείο 2 του διατακτικού το οποίο έχει ως εξής:

« Ο προσδιορισμός της νομοθεσίας κράτους μέλους ως της εφαρμοστέας νομοθεσίας επί ορισμένου εργαζομένου δυνάμει του άρθρου 13, παράγραφος 2, στοιχείο α), του κανονισμού 1408/71 έχει ως αποτέλεσμα ότι μόνο η νομοθεσία του εν λογω κράτους μέλους έχει εφαρμογή στον εργαζόμενο αυτό. »

Η Επιτροπή συνδέει την απόφαση αυτή με το γεγονός, το οποίο αναγνωρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση, ότι οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες του συστήματος VUT εξακολουθούν υποχρεωτικώς να είναι ασφαλισμένοι σύμφωνα με τον ZFW (στην πραγματικότητα, πρόκειται για *ορισμένους* μόνο προώρως συνταξιοδοτηθέντες αυτού του συστήματος, συγκεκριμένα αυτούς που ήταν ήδη υποχρεωτικώς ασφαλισμένοι δυνάμει του ZFW πριν συνταξιοδοτηθούν προώρως). Κατά την άποψη της Επιτροπής, η Ολλανδική Κυβέρνηση παραδέχεται έτσι ότι οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες του συτήματος VUT υπάγονται στον ολλανδικό νόμο.

Η Επιτροπή ισχυρίζεται τέλος ότι κατά την έννοια του κανονισμού 1408/71 οι εργαζόμενοι για τους οποίους ισχύει η ολλανδική νομοθεσία έχουν δικαίωμα ίσης μεταχειρίσεως κατά την έννοια του άρθρου 3 του κανονισμού 1408/71 και ότι σύμφωνα με το άρθρο 73 του κανονισμού δικαιούνται οικογενειακών επιδομάτων χωρίς να μπορεί να τους αντιταχθεί προϋπόθεση κατοικίας, όπως προκύπτει από το άρθρο 75 του κανονισμού.

8. Συμφωνώ με την Ολλανδική Κυβέρνηση ότι η επιχειρηματολογία της Επιτροπής στηρίζεται

10 — Γραπτή ερώτηση αριθ. 1481/87 του Lambert Croux προς την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (19 Οκτωβρίου 1987) και απάντηση που δόθηκε από τον Marin εκ μέρους της Επιτροπής (12 Ιανουαρίου 1988) (ΕΕ 1988, C 121, σ. 21).

σε εσφαλμένη ερμηνεία του κανονισμού 1408/71.

Είναι, πράγματι, ακριβές ότι οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες είναι εργαζόμενοι κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71 και ότι εμπίπτουν στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 του κανονισμού, πράγμα που δεν αμφισβητεί άλλωστε η Ολλανδική Κυβέρνηση. Αυτό δεν σημαίνει ωστόσο ότι είναι επίσης εργαζόμενοι κατά την έννοια του άρθρου 73 του κανονισμού 1408/71. Πράγματι, το άρθρο αυτό δεν αφορά όλους τους εργαζομένους κατά την έννοια του άρθρου 1 του κανονισμού, πράγμα που προκύπτει σαφώς από την ύπαρξη ειδικών διατάξεων στον τομέα των οικογενειακών επιδομάτων για τα συντηρούμενα τέκνα των ανέργων (άρθρο 74) και των δικαιούχων συντάξεως (άρθρο 77) που είναι δύο κατηγορίες οι οποίες, μαζί με την κατηγορία των εργαζομένων στους οποίους αναφέρεται το άρθρο 73, εμπίπτουν στην ευρεία έννοια των «εργαζομένων» περί ης ο λόγος στο άρθρο 1, στοιχείο α, και στο άρθρο 2 τα οποία οριοθετούν το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού.

Το άρθρο 73 του κανονισμού αναφέρεται μόνο στους εργαζομένους «που υπάγονται στη νομοθεσία κράτους μέλους». Εν όψει της οικονομίας αυτού του άρθρου, οι εν λόγω όροι πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι αναφέρονται στη νομοθεσία κράτους μέλους η οποία καθορίζεται ως εφαρμοστέα νομοθεσία σύμφωνα με τις διατάξεις του τίτλου II «προσδιορισμός της εφαρμοστέας νομοθεσίας» (πρόκειται κυρίως για τους γενικούς κανόνες που διατυπώνονται στο άρθρο 13 του κανονισμού). Η ερμηνεία αυτή φαίνεται ότι βεβαιώθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση Beeck [11] (βλ. ειδικότερα τη σκέψη 7). Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο υπογραμμίζει τον σύνδεσμο που υπάρχει μεταξύ του άρθρου 73 και της διατάξεως του τίτλου II που τυγχάνει εφαρμογής στην παρούσα υπόθεση, δηλαδή του άρθρου 13, παράγραφος 2, στοιχείο α. Στα δικόγραφά της η Επιτροπή στηρίζεται άλλωστε στην ίδια ερμηνεία του άρθρου 73 του κανονισμού. Εν τούτοις, αναφερόμενη στην ερμηνεία που φαίνεται να έδωσε το Δικαστήριο στο άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο α, με την απόφασή του ten Holder, η Επιτροπή εκτιμά ότι η διάταξη αυτή καθορίζει την ολλανδική νομοθεσία ως εφαρμοστέα νομοθεσία στους προώρως συνταξιοδοτηθέντες.

9. Φρονώ εν τούτοις ότι η ερμηνεία που δίνει η Επιτροπή στην απόφαση Ten Holder είναι εσφαλμένη. Δεν μπορεί να συναχθεί κατά γενικό τρόπο απ' αυτή την απόφαση, αντίθετα απ' ό,τι το σημείο 1 του διατακτικού θα μπορούσε να αφήσει να υποτεθεί, ότι κάθε εργαζόμενος ο οποίος παύει τις επαγγελματικές δραστηριότητες που ασκεί στο έδαφος κράτους μέλους χωρίς να πηγαίνει να εργαστεί σε άλλο εξακολουθεί να υπάγεται στη νομοθεσία του πρώτου. Στις προτάσεις του της 14ης Ιουνίου 1990 στην υπόθεση C-245/88, Daalmeijer (ειδικότερα στις σκέψεις 12 έως 24), ο γενικός εισαγγελέας Mischo κατέδειξε με πειστικό τρόπο ότι το Δικαστήριο δεν είχε την πρόθεση να καθιερώσει «απεριόριστη υπαγωγή» στο κράτος μέλος απασχολήσεως για εκείνον ο οποίος εγκατέλειψε οριστικά το εργασιακό κύκλωμα. Το Δικαστήριο είχε προ οφθαλμών στην απόφαση αυτή μόνο την περιορισμένη περίπτωση του διακινούμενου εργαζομένου ο οποίος διακόπτει προσωρινώς τις επαγγελματικές του δραστηριότητες, π.χ. λόγω ασθενείας ή εγκυμοσύνης, και εγκαθίσταται σε άλλο κράτος μέλος κατά τη διάρκεια αυτής της διακοπής. Αυτό που θέλησε να διευκρινίσει το Δικαστήριο στην απόφαση Ten Holder είναι ότι αυτή η προσωρινή διακοπή και η εγκατάσταση σε άλλο κράτος μέλος, ακόμη και για σχετικώς μακρά διάρκεια, δεν συνεπάγονται για τον εργαζόμενο απώλεια της υπαγωγής στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως στο κράτος μέλος στο οποίο εργάζεται (και έχει την πρόθεση να εξακολουθήσει να εργάζεται).

11 — Απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1981, 104/80 (Συλλογή 1981, σ. 503).

Στις αποφάσεις που εξέδωσε στις 21 Φεβρουαρίου 1991 επί της υποθέσεως C-140/88, Noij, σκέψεις 9 και 10, και της υποθέσεως C-245/88, Daalmeijer, σκέψεις 12 και 13 [12], το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την άποψη του γενικού εισαγγελέα Mischo και αποφάνθηκε ότι το άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο α ή δ, του κανονισμού 1408/71 δεν αφορά τους εργαζομένους ή τους δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι, όπως οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες, έχουν παύσει *οριστικά* τις επαγγελματικές τους δραστηριότητες.

Κατά συνέπεια, το επιχείρημα το οποίο μπορεί, κατά την Επιτροπή, να αντληθεί από το σημείο 2 του διατακτικού της αποφάσεως Ten Holder είναι επίσης εσφαλμένο. Κατά το επιχείρημα αυτό, οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες υπάγονται στον ολλανδικό AKW, διότι είναι υποχρεωτικώς ασφαλισμένοι δυνάμει του ολλανδικού ZFW και επειδή ο Ολλανδός νομοθέτης φαίνεται έτσι να έχει δεχθεί ότι ο ολλανδικός νόμος είναι, γι' αυτούς επίσης, η εφαρμοστέα νομοθεσία που καθορίζεται από το άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο α. Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται από την κρίση του Δικαστηρίου στην απόφαση Ten Holder, κατά την οποία ο προσδιορισμός, δυνάμει των κανόνων άρσεως συγκρούσεως του τίτλου II του κανονισμού 1408/71, της νομοθεσίας κράτους μέλους ως της εφαρμοστέας νομοθεσίας επί ορισμένου εργαζομένου έχει ως αποτέλεσμα ότι μόνο η νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους ισχύει για τον εργαζόμενο αυτό. Η κρίση αυτή του Δικαστηρίου ισχύει ωστόσο *μόνο στην περίπτωση* κατά την οποία έχει γίνει ένας τέτοιος καθορισμός πράγμα που, όπως είπα προηγουμένως, δεν συμβαίνει ως προς τους εργαζομένους που έπαυσαν οριστικώς τις επαγγελματικές τους δραστηριότητες. Το γεγονός ότι ο Ολλανδός νομοθέτης φαίνεται να δέχεται ότι η νομοθεσία του είναι η νομοθεσία που καθορίζει ο κανόνας άρσεως συγκρούσεως που διατυπώνει το άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο α, είναι άλλωστε άνευ σημασίας εφόσον, όπως έκρινε το Δικαστήριο στην απόφαση Ten Holder (σκέψη 21), δεν εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν «το μέτρο κατά το οποίο εφαρμόζεται η δική τους νομοθεσία ή η νομοθεσία ενός άλλου κράτους μέλους».

10. Μπορεί επίσης να αναφερθεί η απόφαση Daalmeijer εν όψει ενός άλλου προβλήματος που θέτει η παρούσα υπόθεση. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο απάντησε πράγματι στο ερώτημα αν η προϋποθεση κατοικίας που θέτει ο ολλανδικός Algemene Ouderdomswet (νόμος περί γενικής ασφαλίσεως γήρατος· στο εξής: AOW) για να οριοθετήσει την κατηγορία των ασφαλισμένων μπορεί να αντιταχθεί σε μη κάτοικο. Το Δικαστήριο συνήγαγε εν προκειμένω, από τη διαπίστωση ότι το άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο δ, του κανονισμού 1408/71 δεν αφορά τα πρόσωπα που έπαυσαν οριστικά κάθε επαγγελματική δραστηριότητα, τα εξής (σκέψεις 14 έως 16):

«Από αυτό έπεται ότι οι προϋποθέσεις κατοικίας, οι οποίες προβλέπονται για την υπαγωγή στο εθνικό σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως, μπορούν να τύχουν εφαρμογής σε περιπτώσεις όπως η υπό κρίση, ενώ θα συνέβαινε το αντίθετο στην περίπτωση κατά την οποία η νομοθεσία κράτους μέλους είχε εφαρμογή δυνάμει κανόνα συγκρούσεως του άρθρου 13, παράγραφος 2, του κανονισμού 1408/71 (βλ. απόφαση της 3ης Μαΐου 1990, C-2/89, Kits van Heijningen, Συλλογή 1990, σ. I-1755).

Υπενθυμίζεται συναφώς η νομολογία του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία εναπόκειται στη νομοθεσία κάθε κράτους μέλους να καθορίσει τις προϋποθέσεις γενέσεως του δικαιώματος ή της υποχρεώσεως υπαγωγής σε σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως ή σε κάποιον από τους κλάδους ενός τέτοιου συστήματος, συμπεριλαμβανομένων των προϋποθέσεων που αφορούν τη λήξη της υπαγωγής, εφόσον σχετικά δεν γίνεται διάκριση μεταξύ των υπηκόων του οικείου κράτους και των υπηκόων των άλλων κρατών μελών (βλ.,

12 — Συλλογή 1991, σ. I-387 και I-555.

μεταξύ άλλων, απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 1987, 43/86, De Rijke, Συλλογή 1987, σ. 3611, σκέψη 12).

Πρέπει, εξάλλου, να παρατηρηθεί ότι ο κανονισμός 1408/71 δεν περιέχει καμία διάταξη της οποίας η απευθείας ή η κατ' αναλογία εφαρμογή θα μπορούσε να αποκλείσει την εφαρμογή μιας τέτοιας ρήτρας περί κατοικίας.»

11. Εν όψει των αποφάσεων Noij και Daalmeijer, θεωρώ βέβαιο α) ότι ο κανόνας άρσεως συγκρούσεως που διατυπώνει το άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71 δεν τυγχάνει εφαρμογής ως προς τους προώρως συνταξιοδοτηθέντες οι οποίοι έχουν εγκαταλείψει οριστικά το εργασιακό κύκλωμα· β) ότι εναπόκειται, κατ' αρχήν, στον εθνικό νομοθέτη να καθορίσει τις προϋποθέσεις γενέσεως του δικαιώματος ή της υποχρεώσεως υπαγωγής σε σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως ή σε κάποιο κλάδο τέτοιου συστήματος χωρίς να μπορεί εν τούτοις να προβεί, με αυτήν την ευκαιρία, σε διάκριση μεταξύ ημεδαπών και άλλων υπηκόων κρατών μελών· και γ) ότι ο εθνικός νομοθέτης μπορεί να περιλάβει στη νομοθεσία του τη ρήτρα κατοικίας ως προϋπόθεση υπαγωγής σε έναν ή περισσοτέρους κλάδους του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, αρκεί αυτή η νομοθεσία να μην είναι νομοθεσία που καθορίζεται από το άρθρο 13, παράγραφος 2.

Υπό το φως αυτής της νομολογίας, φαίνεται ότι ο Ολλανδός νομοθέτης δικαιολογημένα αποφάσισε τη διατήρηση της υποχρεωτικής ασφαλίσεως σε ταμείο υγείας για τους προώρως συνταξιοδοτηθέντες που ήταν ήδη ασφαλισμένοι στο πλαίσιο του ZFW, προτού εγκαταλείψουν το εργασιακό κύκλωμα, χωρίς η υπαγωγή αυτή να πρέπει αναγκαίως να συνεπάγεται την υπαγωγή του ασφαλισμένου σε όλους τους κλάδους αυτού του συστήματος και, κυρίως, στο σύστημα του AKW. Μπορούσε επίσης να αποφασίσει να εξαρτήσει την υπαγωγή των προώρως συνταξιοδοτηθέντων στο σύστημα του AKW από τη ρήτρα κατοικίας. Πράγματι, η απαγόρευση που προβλέπει το άρθρο 75 του κανονισμού 1408/71 δεν έχει εφαρμογή από τη στιγμή που το άρθρο 73 του κανονισμού δεν εφαρμόζεται στους προώρως συνταξιοδοτηθέντες (οι οποίοι έχουν εγκαταλείψει οριστικά το εργασιακό κύκλωμα), δεδομένου ότι καμιά νομοθεσία δεν καθορίστηκε ως εφαρμοστέα νομοθεσία σ' αυτή την κατηγορία εργαζομένων (κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο α, του κανονισμού) με την εφαρμογή ενός από τους κανόνες άρσεως συγκρούσεως που περιέχει ο τίτλος II του κανονισμού 1408/71.

12. Το Δικαστήριο έκρινε εν τούτοις στην απόφαση Daalmeijer ότι ούτε νομοθεσία μη καθοριζόμενη από κανόνα άρσεως συγκρούσεως του τίτλου II μπορεί να κάνει διάκριση μεταξύ ημεδαπών και υπηκόων άλλων κρατών μελών. Στην απάντηση που έδωσε στην ερώτηση του Δικαστηρίου, η Επιτροπή δήλωσε, όπως επανέλαβε και στην επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η προϋπόθεση αυτή δεν πληρούται στην υπό κρίση περίπτωση διότι η ρήτρα κατοικίας αποτελεί συγκεκαλυμμένη μορφή δυσμενούς διακρίσεως από τη στιγμή που αφορά σχεδόν αποκλειστικά τους μη Ολλανδούς υπηκόους, ήτοι τους Βέλγους πρώην μεθοριακούς εργαζομένους οι οποίοι δεν έπαυσαν να κατοικούν στο Βέλγιο ή επέστρεψαν εκεί.

Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου [13],

«το αντικείμενο προσφυγής που ασκείται βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης προσδιορίζεται από τη διαδικασία που προηγείται της ασκήσεως της προσφυγής και την οποία προβλέπει η εν λόγω διάταξη, καθώς και από τα αιτήματα της προσφυγής, ενώ τόσο η προ-

13 — Βλ. κυρίως την απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1984, 166/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1984, σ. 459, σκέψη 16).

σφυγή όσο και η αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να στηρίζονται στους ίδιους λόγους και ισχυρισμούς».

Όμως, η Επιτροπή ούτε κατά τη διάρκεια της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας ούτε με το δικόγραφο της προσφυγής ισχυρίστηκε ότι η ρήτρα κατοικίας που προβλέπει το άρθρο 6 του AKW αποτελεί συγκεκαλυμμένη μορφή διακρίσεως. Στην προσφυγή της, εν τούτοις, στήριξε κυρίως τις αιτιάσεις της στο άρθρο 3 του κανονισμού 1408/71 το οποίο κατοχυρώνει την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως. Φρονώ ότι ο ισχυρισμός ότι η ρήτρα κατοικίας αποτελεί συγκεκαλυμμένη διάκριση συνιστά ανάπτυξη αυτού του επιχειρήματος, του οποίου, επιπλέον, μπορεί να θεωρηθεί ότι έγινε επίκληση σιωπηρώς στην αιτιολογημένη γνώμη, αυτό δε κατά μείζονα λόγο καθόσον η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν επικαλέστηκε παραβίαση των δικαιωμάτων της άμυνας ως προς το σημείο αυτό. Θεωρώ συνεπώς ότι το επιχείρημα περί συγκεκαλυμμένης διακρίσεως είναι παραδεκτό. Δεν είναι ωστόσο ακόμη βάσιμο.

13. Είναι ακριβές ότι η απαγόρευση των διακρίσεων περί της οποίας επρόκειτο στην υπόθεση Daalmeijer πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως και ότι καλύπτει όλες τις μορφές διακρίσεως, φανερές ή συγκεκαλυμμένες. Από τη σκέψη 16 της προαναφερθείσας αποφάσεως Daalmeijer φαίνεται εν τούτοις ότι μια ρήτρα κατοικίας — στην εν λόγω υπόθεση επρόκειτο για τη ρήτρα κατοικίας που προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 1, του AOW, η οποία έχει πανομοιότυπη διατύπωση με τη ρήτρα του άρθρου 6, παράγραφος 1, του AKW — δεν μπορεί να θεωρηθεί στον τομέα αυτό ως συγκεκαλυμμένη μορφή διακρίσεως. Μια τέτοια ρήτρα προσιδιάζει στα υποχρεωτικά συστήματα ασφαλίσεων τα οποία καλούνται γενικής λαϊκής ασφαλίσεως, όπως ο ολλανδικός AKW που παρέχει σε όλους τους κατοίκους, ανεξαρτήτως της ιδιότητάς τους ως εργαζομένους, δικαίωμα οικογενειακών επιδομάτων για τα συντηρούμενα τέκνα τους, επιδομάτων τα οποία δεν χρηματοδοτούνται από τις εισφορές των εργαζομένων και/ή των εργοδοτών, αλλά από δημόσιους πόρους. Το γεγονός ότι η ρήτρα αυτή αποκλείει τους προώρως συνταξιοδοτηθέντες που δεν είναι κάτοικοι ημεδαπής από το ευεργέτημα των οικογενειακών επιδομάτων δεν είναι αποτέλεσμα οποιασδήποτε δυσμενούς διακρίσεως σε βάρος των υπηκόων άλλων κρατών μελών, αλλά οφείλεται στο ότι η χορήγηση των οικογενειακών επιδομάτων νοείται κατά διαφορετικό τρόπο στα κράτη μέλη: ορισμένα κράτη μέλη, όπως οι Κάτω Χώρες ή η Γερμανία έχουν συστήματα γενικής λαϊκής ασφαλίσεως, ενώ άλλα κράτη μέλη, όπως το Βέλγιο, έχουν συστήματα που συνδέονται με την άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων. Είναι χαρακτηριστικό συναφώς ότι η Επιτροπή αναφέρεται αποκλειστικά σε συγκεκαλυμμένη διάκριση η οποία ασκείται σε βάρος των Βέλγων πρώην μεθοριακών εργαζομένων και όχι σε βάρος, επί παραδείγματι, Γερμανών πρώην μεθοριακών εργαζομένων. Ο λόγος είναι ότι οι προώρως συνταξιοδοτηθέντες που κατοικούν στη Γερμανία μπορούν να αξιώσουν οικογενειακά επιδόματα κατ' εφαρμογή της γερμανικής νομοθεσίας η οποία νοείται ως σύστημα γενικής λαϊκής ασφαλίσεως, όπως και το ολλανδικό σύστημα, δηλαδή σύστημα ασφαλίσεως που αναγνωρίζει σε όλους τους κατοίκους δικαίωμα επιδομάτων για συντηρούμενα τέκνα.

14. Εν όψει των στοιχείων που εξέθεσα, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.