

## ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

CLAUS GULMANN

της 1ης Ιουνίου 1994 \*

*Κύριε Πρόεδρε,  
Κύριοι δικαστές,*

1. Στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί του ζητήματος αν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο η εφαρμογή εθνικού κανόνα ο οποίος περιορίζει σε δώδεκα μήνες πριν από την υποβολή της αιτήσεως την περίοδο ως προς την οποία παροχές κοινωνικής ασφάλισης μπορούν να απαιτηθούν αναδρομικά, στην περίπτωση κατά την οποία το δικαίωμα επί των παροχών βασίζεται σε διάταξη οδηγίας η οποία αναπτύσσει άμεσο αποτέλεσμα και η οποία δεν μεταφέρθηκε ορθά στο εθνικό δίκαιο. Η απάντηση στα ερωτήματα που υπέβαλε το Court of Appeal προϋποθέτει εκτίμηση του περιεχομένου των αποφάσεων που εξέδωσε το Δικαστήριο στις 25 Ιουλίου 1991 στην υπόθεση *Emmott*<sup>1</sup> και στις 27 Οκτωβρίου 1993 στην υπόθεση *Steenhorst-Neerings*<sup>2</sup>.

**Το πλαίσιο της υποθέσεως και τα υποβληθέντα ερωτήματα**

2. Στις 19 Δεκεμβρίου 1978, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 79/7/ΕΟΚ, περί της

προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης<sup>3</sup>. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας απαγορεύει κάθε δυσμενή διάκριση που βασίζεται στο φύλο, ειδικότερα όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και τους όρους προσαρμοσής στα συστήματα αυτά. Δυνάμει του άρθρου 8, η οδηγία έπρεπε να είχε μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο εντός προθεσμίας έξι ετών από της κοινοποιήσεώς της, δηλαδή, το αργότερο έως τις 22 Δεκεμβρίου 1984.

3. Το 1981 και σύμφωνα με το άρθρο 36, παράγραφος 1, του Social Security Act [νόμος περί κοινωνικής ασφάλισης] 1975 χορηγήθηκε στην Johnson παροχή αναπηρίας μη βασιζόμενη σε εισφορές (Non-Contributory Invalidity Benefit, στο εξής: NCIB). Το 1982, η Johnson άρχισε να συζεί με έναν άνδρα. Κατά την εποχή εκείνη, κατ'εφαρμογήν του άρθρου 36, παράγραφος 2, του Social Security Act 1975, για να χορηγηθεί σε γυναίκα η παροχή αναπηρίας NCIB θα έπρεπε αυτή όχι μόνο να είναι ανίκανη προς εργασία αλλά και ανίκανη προς εκτέλεση των συνήθων οικιακών καθηκόντων. Επειδή η Johnson δεν πληρούσε την τελευταία αυτή προϋπόθεση, η καταβολή της NCIB αναστάλη.

\* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η δανική.

1 — Υπόθεση C-203/90, Συλλογή 1991, σ. I-4269.

2 — Υπόθεση C-338/91, Συλλογή 1993, σ. I-5475.

3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/003, σ. 160.

4. Το κριτήριο αυτό, αποκαλούμενο κριτήριο ανικανότητας προς εκτέλεση οικιακών καθηκόντων, εφαρμοζόταν μόνο στις γυναίκες. Κατά συνέπεια, οι άνδρες μπορούσαν να απολαύουν της NCIB χωρίς να πληρούν τη συμπληρωματική αυτή προϋπόθεση του νόμου. Στο πλαίσιο του Health and Social Security Act 1984, η NCIB καταργήθηκε από 29 Νοεμβρίου 1984, δηλαδή λίγο πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 79/7 και θεσπίστηκε νέα παροχή που αποκλήθηκε επίδομα βαριάς αναπηρίας (Severe Disablement Allowance, στο εξής: SDA), παροχή την οποία μπορούσαν να απαιτήσουν άνδρες και γυναίκες υπό τις ίδιες προϋποθέσεις.

5. Γενικά, οι προϋποθέσεις χορηγήσεως του SDA ήταν περισσότερο περιοριστικές — μολοντί οι ίδιες για τα δύο φύλα — από ό,τι οι προϋποθέσεις οι οποίες προέκυπταν προηγουμένως από το Social Security Act. Με τους Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 θεσπίστηκαν μεταβατικές διατάξεις οι οποίες τέθηκαν επίσης σε ισχύ στις 29 Νοεμβρίου 1984. Το εθνικό δικαστήριο αναφέρει ότι οι μεταβατικές διατάξεις, ειδικότερα το άρθρο 20, όριζαν ότι τα πρόσωπα τα οποία μπορούσαν να αξιώσουν την NCIB αμέσως πριν από την κατάργησή της, είχαν αυτομάτως δικαίωμα επί της νέας παροχής χωρίς να χρειάζεται να αποδείξουν ότι πληρούσαν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για να απολαύουν της νέας αυτής παροχής, δηλαδή τους χορηγήθηκε αυτό που περιγράφηκε ως

«διαβατήριο» παρέχον δικαίωμα επί του νέου SDA <sup>4</sup>.

6. Το άρθρο 20 των Social Security Regulations 1984 υπήρξε αντικείμενο προδικαστικής παραπομπής ενώπιον του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Bonnie Clarke*. Με την απόφαση της 24ης Ιουνίου 1987 <sup>5</sup> το Δικαστήριο έκρινε ότι οι μεταβατικές αυτές διατάξεις διαιώνιζαν καθεστώς εισάγον διακρίσεις το οποίο ήταν ασυμβίβαστο προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως που καθιερώνει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/7. Το Δικαστήριο υπέμνησε ότι οι διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, είχαν άμεσο αποτέλεσμα, όπως είχε ήδη κριθεί με προγενέστερες αποφάσεις και, εν συνεχεία, ανέφερε

«ότι από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας συνάγεται ότι από τις 23 Δεκεμβρίου 1984 οι γυναίκες έχουν το δικαίωμα να τυγχάνουν της αυτής μεταχειρίσεως και να εφαρμόζεται επ' αυτών το ίδιο καθεστώς όπως και στους άνδρες που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, καθεστώς το οποίο παραμένει, ελλείψει ορθής εφαρμογής της οδηγίας αυτής, το μόνο ισχυρό σύστημα αναφοράς. Αυτό συνεπάγεται στην προκειμένη περίπτωση ότι αν, από τις 23 Δεκεμβρίου 1984, ένας άνδρας που βρίσκεται στην ίδια κατάσταση με μια γυναίκα έχει αυτομάτως

4 — Το άρθρο 20, παράγραφος 1, έχει ως εξής: «Το πρόσωπο το οποίο, αμέσως πριν από τις 10 Σεπτεμβρίου 1984 και τις 29 Νοεμβρίου 1984, είχε δικαίωμα συντάξεως αναπηρίας ανεξαρτήτως εισφορών δικαιούται από 29 Νοεμβρίου 1984 και για όλες τις επόμενες ημέρες που εμπόπτουν, μαζί με την 29η Νοεμβρίου 1984, σε μια και μόνο περίοδο διακοπής της μισθωτής δραστηριότητας επιδόματος βαριάς αναπηρίας είτε

α) κατέστη ανίκανο προς εργασία κατά την έννοια του άρθρου 36 του νόμου είτε όχι, ή  
β) η 29η Νοεμβρίου 1984 ορίζεται για την εφαρμογή του άρθρου 11 του Health and Social Security Act 1984 για τα πρόσωπα της ίδιας ηλικιακής κατηγορίας με αυτό, εφόσον πληροί τις άλλες προϋποθέσεις για τη χορήγηση του εν λόγω επιδόματος.»

5 — Υπόθεση 384/85, *Bonnie Clarke* (Συλλογή 1987, σ. 2865).

δικαίωμα για την καινούρια παροχή βριαίας αναπηρίας, βάσει των προαναφερθεισών μεταβατικών διατάξεων, χωρίς να χρειάζεται να αποδείξει το δικαίωμά του αυτό, η γυναίκα έχει επίσης το ίδιο δικαίωμα, χωρίς να πρέπει να συγκεντρώνει τη συμπληρωματική προϋπόθεση που ίσχυε πριν από την ημερομηνία αυτή μόνο για τις έγγαμες γυναίκες» (σκέψη 12) <sup>6</sup>.

8. Η περίοδος για την οποία ήταν δυνατό να καταβληθούν παροχές αναδρομικώς περιορίστηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 165Α, παράγραφος 3, του Social Security Act 1975, όπως παρενεβλήθη με το άρθρο 17 του Social Security Act 1985 και το οποίο τέθηκε σε ισχύ στις 2 Σεπτεμβρίου 1985. Η διάταξη αυτή έχει ως εξής:

7. Στις 17 Αυγούστου 1987, η Johnson ζήτησε μέσω του Citizens Advice Bureau να της χορηγηθεί το SDA βάσει του άρθρου 20. Ο Adjudication Officer απέρριψε την αίτηση και η απόφαση αυτή επιβεβαιώθηκε από το Sutton Social Security Appeal Tribunal. Η εν λόγω απόφαση ήχθη εν συνεχεία ενώπιον των Social Security Commissioners, που υπέβαλαν ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί των ερωτημάτων αυτών με απόφαση της 11ης Ιουλίου 1991 <sup>7</sup>. Κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου, οι Social Security Commissioners έκριναν στις 16 Δεκεμβρίου 1991 ότι έπρεπε να χορηγηθεί στην Johnson το ευεργέτημα του SDA από 16 Αυγούστου 1986, δηλαδή δώδεκα μήνες πριν από την αίτησή της.

«Παρά τις κανονιστικές διατάξεις που θεσπίστηκαν βάσει του παρόντος άρθρου, ουδείς δικαιούται:

(...)

c) οποιοδήποτε άλλου επιδόματος (πλην του επιδόματος αναπηρίας, απωλειας εισοδήματος ή θανάτου από εργατικό ατύχημα) για περίοδο μεγαλύτερη των δώδεκα μηνών πριν από την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως.»

6 — Αποδείχθηκε στην παρούσα υπόθεση ότι το άρθρο 20 ουδέποτε τροποποιήθηκε και ότι, επομένως, οι αιτήσεις πρέπει πάντοτε να βασίζονται απευθείας στο άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας.

7 — Υπόθεση C-31/90, Johnson (Συλλογή 1991, σ. I-3723). Τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούσαν, αφενός, το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 79/7, αφετέρου, το συμβατικό προς το άρθρο 4 της οδηγίας μιας εθνικής διατάξεως, όπως αυτής που περιλαμβάνεται στο άρθρο 165Α του Social Security Act 1975, η οποία είχε ως αποτέλεσμα ότι πρόσωπο το οποίο είχε ζητήσει να του χορηγηθεί η NCIB πριν από την κατάργησή της παροχής αυτής δεν μπορούσε να αξιώνει αυτομάτως τη χορήγηση του SDA βάσει του άρθρου 20. Από την απάντηση του Δικαστηρίου προκύπτει ότι τα πρόσωπα τα οποία, όπως η Johnson, αναζητούσαν εργασία κατά τον χρόνο που εκδηλώθηκε η ασθένεια η οποία οδήγησε σε ανακτότητα προς εργασία εμπίπτουν στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και ότι μπορεί να γίνει επίκληση του άρθρου 4 της οδηγίας για να μην εφαρμοστεί εθνική νομοθεσία η οποία εξαρτά το δικαίωμα επί παροχής από την ποιότητα υποβολής αιτήσεως σχετικής με άλλη παροχή, καταργηθείσα του λοιπού, και από προϋπόθεση εισάγους διακρίσεις έναντι των εργαζομένων γυναικών.

9. Το Δικαστήριο εξέδωσε, στο μεταξύ, δηλαδή στις 25 Ιουλίου 1991, την απόφαση του στην υπόθεση Emmott, που παρατέθηκε προηγουμένως. Με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο απάντησε σε ερώτημα που υπέβαλε το High Court of Ireland σχετικά με διάταξη των Rules of the Superior Courts 1986, η οποία όριζε ότι η αίτηση για να επιτραπεί η άσκηση judicial review (δικαστικού ελέγχου)

πρέπει να υποβάλλεται εντός τριών μηνών από την ημέρα κατά την οποία κατέστησαν για πρώτη φορά γνωστοί οι λόγοι για μια τέτοια αίτηση, εκτός αν το δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει να παραταθεί η προθεσμία υποβολής της αιτήσεως. Το εθνικό δικαστήριο ζητούσε ουσιαστικά να πληροφορηθεί αν μια τέτοια γενική προθεσμία που προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο μπορούσε να εμποδίσει την Emmott να προβάλει την αξίωσή της την οποία στηρίζε απευθείας στο άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/7 που δεν είχε μεταφερθεί προσηκόντως στο ιρλανδικό δίκαιο. Το Δικαστήριο απάντησε στο ερώτημα ως εξής:

«Για όσο χρόνο ένα κράτος μέλος δεν έχει μεταφέρει ορθώς στην εσωτερική του έννομη τάξη τις διατάξεις 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, συνιστά παράβαση του κοινοτικού δικαίου η εκ μέρους των αρμοδίων αρχών αυτού του κράτους μέλους επίκληση των εθνικών δικονομικών κανόνων των σχετικών με τις προθεσμίες εντός των οποίων οι ιδιώτες μπορούν να προσφεύγουν κατά των αρχών αυτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων για την προστασία δικαιωμάτων που παρέχονται απευθείας από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.»

10. Κατά τη διαδικασία ενώπιον των Social Security Commissioners, η Johnson δεν επικαλέστηκε την απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση Emmott. Ωστόσο, επικαλέστηκε την απόφαση αυτή κατά την έφεση που άσκησε κατά της αποφάσεως των Commissioners ενώπιον του Court of Appeal, προβάλλοντας ουσιαστικά ότι από

την εκδοθείσα στην υπόθεση Emmott απόφαση προέκυπτε ότι οι αρχές δεν είχαν τη δυνατότητα να επικαλούνται έναν κανόνα σχετικό με τις προθεσμίες, όπως είναι ο περιλαμβανόμενος στο άρθρο 165Α, εφόσον το Ηνωμένο Βασίλειο δεν είχε μεταφέρει ορθά στο εθνικό δίκαιο τις διατάξεις της οδηγίας και, επομένως, οι πολίτες δεν ήταν σε θέση να γνωρίζουν πλήρως τα δικαιώματά τους, ώστε είχε δικαίωμα επί των παροχών αναδρομικώς όχι μόνον από τις 16 Αυγούστου 1986, αλλά από τις 23 Δεκεμβρίου 1984, δηλαδή από τη στιγμή κατά την οποία τα κράτη μέλη έπρεπε να είχαν μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 79/7. Προκειμένου να αποφανθεί επί του ισχυρισμού αυτού, το Court of Appeal υπέβαλε στο Δικαστήριο τα εξής ερωτήματα:

«1) Πρέπει η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Emmot (C-208/90, Συλλογή 1991, σ. I-4269), με την οποία κρίθηκε ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται τους εθνικούς δικονομικούς κανόνες τους σχετικούς με τις προθεσμίες για την άσκηση μέσων ένδικης προστασίας για όσο χρόνο το κράτος μέλος δεν έχει μεταφέρει ορθώς στην εσωτερική του έννομη τάξη την οδηγία 79/7, να ερμηνευθεί ως έχουσα εφαρμογή στους εθνικούς κανόνες που διέπουν τις αιτήσεις για τη χορήγηση παροχών για παρελθούσες περιόδους στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το κράτος μέλος έχει θεσπίσει μέτρα για να συμμορφωθεί με την οδηγία πριν από τη λήξη της σχετικής προθεσμίας, αλλά έχει διατηρήσει σε ισχύ μεταβατική διάταξη όπως αυτήν ως προς την οποία αποφάνθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση 384/85, Jean Borrie Clarke;

## 2) Ειδικότερα, όταν

λής παροχών για την περίοδο που προηγείται της υποβολής της αιτήσεως,

- i) ένα κράτος μέλος έχει θεσπίσει και εφαρμόσει νομοθεσία προς εκπλήρωση των υποχρεώσεων του που υπέχει από την οδηγία του Συμβουλίου 79/7 (στο εξής: οδηγία) πριν από την προθεσμία που τάχθηκε με την οδηγία·
- ii) το κράτος μέλος έχει θεσπίσει συμπληρωματικά μεταβατικά μέτρα προκειμένου να διαφυλάξει τη θέση των ήδη δικαιούχων κοινωνικής ασφαλίσεως·
- iii) εν συνεχεία, ως συνέπεια προδικαστικής απόφασης του Δικαστηρίου, καθίσταται σαφές ότι τα μεταβατικά μέτρα αντιβαίνουν προς την οδηγία·
- iv) αμέσως μετά την προαναφερθείσα προδικαστική απόφαση, ένα πρόσωπο υποβάλλει ενώπιον εθνικού δικαστηρίου αίτηση προς αναγνώριση του δικαιώματος παροχών βασιζόμενο στα μεταβατικά μέτρα και στην οδηγία, επιδικάζονται δε στο πρόσωπο αυτό παροχές για το μέλλον και για τους δώδεκα μήνες που προηγήθηκαν της υποβολής της αιτήσεως σύμφωνα με τους σχετικούς εθνικούς κανόνες περί καταβο-

πρέπει το εθνικό αυτό δικαστήριο να μην εφαρμόσει τους εν λόγω εθνικούς κανόνες περί καταβολής των καθυστερουμένων παροχών από την ημέρα που έληξε η προθεσμία προς εφαρμογή της οδηγίας, δηλαδή από τις 23 Δεκεμβρίου 1984;»

### Επί της απόφασης που εξέδωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση Steenhorst-Neerings

11. Στις 27 Οκτωβρίου 1993, δηλαδή μετά το πέρας της έγγραφης διαδικασίας, αλλά πριν από την προφορική διαδικασία στην παρούσα υπόθεση, το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του στην υπόθεση Steenhorst-Neerings, η οποία εμφανίζει σημαντικές ομοιότητες με την παρούσα υπόθεση και περιέχει ίσως την απάντηση στα ερωτήματα που υποβλήθηκαν στην παρούσα υπόθεση.

12. Η υπόθεση Steenhorst-Neerings υποβλήθηκε στο Δικαστήριο από το Raad van Beroep te 's-Hertogenbosch. Η υπόθεση αφορούσε τις διατάξεις του Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (ολλανδικός νόμος περί του γενικού συστήματος ασφαλίσεως έναντι της ανικανότητας προς εργασία, στο εξής: AAW) βάσει του οποίου οι έγγαμες γυναίκες των οποίων η ανικανότητα προς εργασία είχε επέλθει πριν από την 1η Οκτωβρίου 1975 δεν μπορούσαν να απαιτήσουν παροχές βάσει του AAW, αντίθετα από τους άλλους ασφαλισμένους, κατά την έννοια του

νόμου. Οι διατάξεις αυτές είχαν εφαρμογή στην περίπτωση της Steenhorst-Neerings, στην οποία καταβαλλόταν από το 1963 ολλανδική σύνταξη αναπηρίας. Αναφερόμενο στο άρθρο 26 του Διεθνούς Συμφώνου περί των Αστικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων, το Centrale Raad van Beroep έκρινε με διάφορες αποφάσεις της 5ης Ιανουαρίου 1988 ότι οι έγγαμες γυναίκες είχαν δικαίωμα επί παροχών βάσει του AAW από 1ης Ιανουαρίου 1980, χρόνο ενάρξεως ισχύος του ολλανδικού νόμου με τον οποίο καθιερώθηκε η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών ως προς το δικαίωμα επί παροχών, αυτό δε ανεξάρτητα από τον χρόνο επελεύσεως της ανικανότητας προς εργασία. Κατόπιν αυτού, η Steenhorst-Neerings υπέβαλε στις 17 Μαΐου 1988 αίτηση λήψεως παροχών βάσει του AAW, παροχές που της χορηγήθηκαν αναδρομικώς από 17 Μαΐου 1987, δηλαδή δώδεκα μήνες πριν από την υποβολή της αιτήσεώς της. Η περίοδος για την οποία οι παροχές μπορούσαν να ληφθούν αναδρομικώς περιορίστηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 25, παράγραφος 2, του AAW, βάσει του οποίου οι παροχές λόγω ανικανότητας προς εργασία ανατρέχουν το πολύ ένα έτος πριν από τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως.

13. Αναφέροντας ότι οι γυναίκες, όπως η Steenhorst-Neerings, μπορούσαν να απαιτήσουν παροχές βάσει του AAW από τις 23 Δεκεμβρίου 1984 βασιζόμενες απευθείας στην οδηγία 79/7, το Raad van Beroep υπέβαλε στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα επί του ζητήματος αν ένας τέτοιος κανόνας ως προς τις προθεσμίες, όπως ο περιλαμβανόμενος στο άρθρο 25, παράγραφος 2, του AAW, είχε εφαρμογή όταν η οδηγία 79/7 δεν είχε μεταφερθεί ορθώς στο εθνικό δίκαιο.

14. Απαντώντας στο ερώτημα αυτό, το Δικαστήριο αναγνώρισε, καταρχάς, ότι

«το δικαίωμα που αντλούν οι έγγαμες γυναίκες από την απευθείας εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/7, να αξιώνουν τη χορήγηση παροχών λόγω ανικανότητας προς εργασία υπό τις ίδιες συνθήκες με τους άνδρες, πρέπει να ασκείται υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει το εθνικό δίκαιο, εφόσον πάντως οι προϋποθέσεις αυτές, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές απ' ό,τι οι προϋποθέσεις που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις οι οποίες στηρίζονται στο εσωτερικό δίκαιο και εφόσον δεν προβλέπονται κατά τρόπο ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμονται από την κοινοτική έννομη τάξη (...)»<sup>8</sup>.

Η εθνική διάταξη που περιορίζει το αναδρομικό αποτέλεσμα αιτήσεως για τη χορήγηση παροχών λόγω ανικανότητας προς εργασία πληροί και τις δύο ανωτέρω προϋποθέσεις» (σκέψεις 15 και 16).

15. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε εν συνεχεία επί του επιχειρήματος της Επιτροπής ότι

8 — Το Δικαστήριο έκρινε με αρκετές αποφάσεις ότι «στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους εμπίπτει, ελλείψει σχετικών κοινοτικών κανόνων, η ρύθμιση των διαδικαστικών προϋποθέσεων όσον αφορά αιτήσεις παροχής έννομης προστασίας με τις οποίες αποσκοπείται η διασφάλιση των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου», εφόσον με τις προϋποθέσεις αυτές τηρούνται οι δύο προαναφερθέντες όροι (βλ. σκέψη 16 της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Emmott και, κυρίως, τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 33/76, Rewe, Συλλογή τόμος 1976, σ. 747, σκέψη 5, και της 9ης Νοεμβρίου 1983, 199/82, San Giorgio, Συλλογή 1983, σ. 3595, σκέψη 12).

από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Emmott* προκύπτει ότι μόνον από τη στιγμή κατά την οποία το κράτος μέλος μετέφερε ορθά στο εσωτερικό δίκαιο τις διατάξεις μιας οδηγίας μπορούν να αντιταχθούν στους πολίτες οι προθεσμίες εντός των οποίων αυτοί μπορούν να προβάλλουν τα δικαιώματά τους και ότι η νομολογία αυτή έχει επίσης εφαρμογή εν προκειμένω. Το Δικαστήριο απέρριψε το επιχείρημα αυτό με τις εξής σκέψεις, που θεωρώ χρήσιμο να παραθέσω στο σύνολό τους:

«19. Είναι αληθές ότι με την προαναφερθείσα απόφαση *Emmott* το Δικαστήριο έκρινε ότι, για όσο χρόνο μια οδηγία δεν έχει μεταφερθεί ορθώς στο εθνικό δίκαιο, οι πολίτες δεν είναι σε θέση να γνωρίζουν πλήρως τα δικαιώματά τους και ότι, επομένως, μέχρι το χρονικό σημείο της ορθής μεταφοράς της οδηγίας, το κράτος μέλος που δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του δεν μπορεί να προβάλει την κατ' αυτού εκπρόθεσμη κίνηση από έναν ιδιώτη της σχετικής ένδικης διαδικασίας για την προστασία των δικαιωμάτων που του αναγνωρίζονται από τις διατάξεις της οδηγίας αυτής, η δε σχετική προθεσμία του εθνικού δικαίου δεν μπορεί να αρχίσει να τρέχει παρά μόνο μετά το χρονικό αυτό σημείο. Εντούτοις, η κατάσταση που έδωσε λαβή προς έκδοση της αποφάσεως *Emmott* διακρίνεται σαφώς από την εν προκειμένω υπόθεση της κύριας δίκης.

20. Στην υπόθεση *Emmott*, η αιτούσα της κύριας δίκης είχε αξιώσει, κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 24ης Μαρτίου 1987, 286/85, *McDermott και Cotter* (Συλλογή 1987, σ.1453), να της αναγνωρισθεί το δικαίωμα, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/7, υπαγωγής της από τις 23 Δεκεμβρίου 1984, στο ίδιο καθεστώς παροχών αναπηρίας όπως και στους άνδρες που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση. Εν συνεχεία, οι αριθμόδες διοικητικές

αρχές είχαν αρνηθεί να αποφανθούν επί της αιτήσεως αυτής με την αιτιολογία ότι η οδηγία 79/7 αποτελούσε ακόμη αντικείμενο διαφοράς ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου. Τέλος, και ενώ ακόμη η οδηγία 79/7 δεν είχε μεταφερθεί προσηκόντως στο εθνικό δίκαιο, αντιτάχθηκε στην αιτούσα η παρέλευση της προθεσμίας προς άσκηση του ενδίκου μέσου με το οποίο ζητούσε να υποχρεωθούν οι αρχές αυτές να δεχθούν την αίτησή της.

21. Επιβάλλεται, καταρχάς, να τονιστεί ότι, αντίθετα απ' ό,τι συμβαίνει με τον κανόνα εσωτερικού δικαίου που καθορίζει προθεσμία προς άσκηση μέσου παροχής ένδικης προστασίας, ο σκοπούμενος με το παρόν προδικαστικό ερώτημα κανόνας δεν θίγει το καθ' εαυτό δικαίωμα των πολιτών να επικαλούνται την οδηγία 79/7 ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων κατά του κράτους μέλους-παραβάτη. Περιορίζει απλώς το αναδρομικό αποτέλεσμα των αιτήσεων που υποβάλλονται προς λήψη της επίμαχης παροχής.

22. Παρατηρείται, εν συνεχεία, ότι η απώλεια του δικαιώματος ως συνέπεια της παρελεύσεως της προθεσμίας προς άσκηση του μέσου παροχής ένδικης προστασίας εξυπηρετεί την ανάγκη να αποφεύγεται η διαιώνιση της αμφισβητήσεως της νομιμότητας των διοικητικών αποφάσεων. Προκύπτει όμως από την απόφαση *Emmott* ότι η ανάγκη αυτή δεν υπερισχύει της ανάγκης προστασίας των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το άμεσο αποτέλεσμα μιας οδηγίας, για όσο χρόνο το κράτος-παραβάτης, το οποίο έχει εκδώσει τις διοικητικές αυτές αποφάσεις, δεν έχει μεταφέρει προσηκόντως τις διατάξεις αυτές στην εσωτερική του έννομη τάξη.

23. Όσον αφορά τον κανόνα περί περιορισμού των αναδρομικών αποτελεσμάτων των αιτήσεων που υποβάλλονται προς λήψη παροχών λόγω ανικανότητας προς εργασία,

με τον κανόνα αυτόν επιδιώκεται τελείως διαφορετικός σκοπός απ' ό,τι με τον κανόνα που προβλέπει αποκλειστική προθεσμία για την άσκηση μέσου παροχής ένδικης προστασίας. Συγκεκριμένα, όπως προέβαλαν με τις γραπτές τους παρατηρήσεις η Ολλανδική Κυβέρνηση και η εναγομένη της κύριας δίκης, ένας τέτοιος κανόνας — που απαντά επίσης σε άλλους ολλανδικούς νόμους κοινωνικής ασφάλισης — εξυπηρετεί τις ανάγκες εύρυθμης λειτουργίας της διοικήσεως και, ειδικότερα, τη δυνατότητα ελέγχου του αν ο ενδιαφερόμενος πληρούσε τις προϋποθέσεις γενέσεως του δικαιώματος επί της παροχής και τη δυνατότητα προσδιορισμού του βαθμού αναπηρίας, που υποκείται άλλωστε σε διαχρονικές μεταβολές. Εξυπηρετεί επίσης την ανάγκη εξασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας του συστήματος καθόσον οι αιτήσεις που υποβάλλουν οι ασφαλισμένοι κατά τη διάρκεια ενός έτους πρέπει, καταρχήν, να καλύπτονται από τις εισφορές που εισπράττονται κατά το ίδιο αυτό έτος.»

16. Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο απάντησε ως εξής στο υποβληθέν ερώτημα:

«Το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει την εφαρμογή διατάξεως του εθνικού δικαίου κατά την οποία παροχή λόγω ανικανότητας προς εργασία καθίσταται απαιτητή το νωρίτερο ένα έτος πριν από την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως, όταν ο ιδιώτης επικαλείται τα δικαιώματα που του απονέμει απευθείας το άρθρο 4, παράγραφος 1, 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 ασφάλισης, από τις 23 Δεκεμβρίου 1984 και όταν, κατά την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως, το οικείο κράτος μέλος δεν έχει ακόμη μεταφέρει προσηκόντως τη διάταξη αυτή στην εσωτερική του έννομη τάξη.»

**Επί του ζητήματος αν η παρούσα υπόθεση διαφέρει σημαντικά από την υπόθεση Steenhorst-Neerings**

17. Κατά την προφορική διαδικασία στην παρούσα υπόθεση, η Johnson προέβαλε κυρίως ότι η παρούσα υπόθεση διαφέρει από την υπόθεση Steenhorst-Neerings και, κατά συνέπεια, το Δικαστήριο δεν πρέπει να καταλήξει στο ίδιο συμπέρασμα με αυτό της υποθέσεως Steenhorst-Neerings.

Αναφερόμενη στη σκέψη 23 της αποφάσεως Steenhorst-Neerings, η Johnson προβάλλει ότι οι λόγοι που οδήγησαν το Δικαστήριο να αντιμετωπίσει διαφορετικά στην υπόθεση αυτή τον κανόνα που περιορίζει το αναδρομικό αποτέλεσμα των αιτήσεων για τη λήψη παροχών κοινωνικής ασφάλισης από την προθεσμία για την άσκηση μέσου παροχής ένδικης προστασίας επί του οποίου το Δικαστήριο αποφάνθηκε στην υπόθεση Emmott δεν ασκούν επιρροή σε υπόθεση όπως η προκειμένη.

18. Πρώτον, όσον αφορά τη μνεία από το Δικαστήριο της επιταγής ως προς τη δυνατότητα για τις αρχές να ελέγχουν αν ο ενδιαφερόμενος πληρούσε τις προϋποθέσεις γενέσεως του δικαιώματος επί των παροχών για τις παρελθούσες περιόδους, η Johnson υποστηρίζει ότι η επιταγή αυτή ασφαλώς λαμβάνεται υπόψη για ορισμένες παροχές κοινωνικής ασφάλισης, αλλά δεν μπορεί να θεωρηθεί ως γενικό χαρακτηριστικό της κοινωνικής ασφάλισης. Κατά την Johnson, ήταν καθοριστική στην υπόθεση Steenhorst-Neerings εφόσον επρόκειτο για παροχές εξαρτώμενες από τον βαθμό αναπηρίας, ο



οποίος υπέκειτο διαχρονικά σε μεταβολές και, επομένως, οι έλεγχοι ήταν δυσχερείς ως προς τις παρελθούσες περιόδους. Αντιθέτως, σε άλλες υποθέσεις οι έλεγχοι ως προς τις παρελθούσες περιόδους δεν δημιουργούν διοικητικές δυσχέρειες. Η Johnson υπογραμμίζει ότι αρκούσε, για να δικαιούται παροχών, να αποδείξει ότι ήταν *ανίκανη* προς εργασία από το 1984, πράγμα που αναμφισβητήτως απέδειξε.

Η Johnson προσθέτει ότι, κατά το αγγλικό δίκαιο, το *βάρος αποδείξεως* φέρει ο αιτών. Κατά συνέπεια, αν λόγω του διαδραματίστος χρόνου είναι αδύνατο να αποδειχθούν παλαιά περιστατικά και αν, γι' αυτόν τον λόγο, ο αιτών δεν μπορεί να προσκομίσει τις αναγκαίες αποδείξεις προς στήριξη της αξιώσεώς του, εν πάση περιπτώσει, δεν είναι δυνατό η αξίωση αυτή να γίνει δεκτή.

19. Δεύτερον, όσον αφορά τη μνεία από το Δικαστήριο της *ανάγκης εξασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως* καθόσον οι αιτήσεις που υποβάλλονται κατά τη διάρκεια ενός έτους πρέπει, καταρχήν, να καλύπτονται από τις εισφορές που εισπράττονται κατά τη διάρκεια του ίδιου αυτού έτους, η Johnson υποστηρίζει επίσης ότι αυτό μπορεί να δικαιολογεί μια ιδιαίτερη λύση για ορισμένες παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως, δηλαδή τις παροχές που βασίζονται σε εισφορές οι οποίες καταβάλλονται από ταμείο με περιορισμένα έσοδα, όχι όμως για τις παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως οι οποίες, όπως αυτές της προκειμένης υποθέσεως, δεν βασίζονται σε εισφορές. Στην περίπτωση παροχών αυτού του τύπου, οι αναδρομικές πληρωμές αντιπροσωπεύουν οικονομική επιβάρυνση για το οικείο κράτος μέλος, αυτή όμως δεν υπερβαίνει την επιβάρυνση που θα είχε προκύψει από την ορθή μετα-

φορά της οδηγίας και εντός των προθεσμιών που ορίζει η οδηγία.

20. Για τους λόγους αυτούς, η Johnson προτείνει να δοθεί η εξής απάντηση στο πρώτο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο:

«Ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται τους εθνικούς κανόνες σχετικά με τις αιτήσεις λήψεως παροχών με αναδρομικό αποτέλεσμα για να αποφύγει την καταβολή καθυστερούμενων παροχών στην περίπτωση κατά την οποία η οδηγία 79/7 δεν μεταφέρθηκε ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο, όταν η καταβολή των εν λόγω παροχών μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς επίπτωση επί της προγενέστερης δημοσιονομικής ισορροπίας ταμείου με περιορισμένα έσοδα και όταν η ανάγκη εξακριβώσεως της υπάρξεως του δικαιώματος επί των καθυστερούμενων παροχών δεν δημιουργεί καμία διοικητική δυσχέρεια.»

21. Η Johnson υπογραμμίζει ότι εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να μεριμνά για την εκπλήρωση των προϋποθέσεων αυτών.

22. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Ιρλανδική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, θεωρούν ότι δεν συντρέχει λόγος η παρούσα υπόθεση να αντιμετωπισθεί διαφορετικά από ό,τι η υπόθεση Steenhorst-Neerings. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου παρατηρεί ότι ο κανόνας που εξετάζεται στο πλαίσιο της παρούσας διαδι-

κασίας έχει το ίδιο αντικείμενο<sup>9</sup> και είναι ουσιαστικά ο ίδιος με τον εξετασθέντα κανόνα στο πλαίσιο της υποθέσεως *Steenhorst-Neerings*<sup>10</sup>.

23. Όσον αφορά τη μνεία από το Δικαστήριο της επιταγής ως προς τη δυνατότητα για τις αρχές να ελέγχουν ότι οι προϋποθέσεις χορήγησης των παροχών συντρέχουν, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου παρατηρεί ότι πρόκειται για αναφορά στον γενικό σκοπό του εν λόγω κανόνα και όχι στην εφαρμογή του στη συγκεκριμένη περίπτωση. Ο σκοπός όμως του άρθρου 165Α είναι ο ίδιος με αυτόν του ολλανδικού κανόνα, πράγμα που, κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, δεν αμφισβητήθηκε από την *Johnson*.

Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου αναλύει την επιχειρηματολογία της *Johnson* που συνίσταται στο ότι υπό πραγματικές

συνθήκες όπως αυτές της υποθέσεως που αφορούν την *Johnson*, ο έλεγχος ως προς το βάσιμο της απαιτήσεως δεν θέτει καμία διοικητική δυσχέρεια. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, όμως, αν η εφαρμογή ενός κανόνα εκτιμάται σε συνάρτηση με τις περιστάσεις που προσιδιάζουν σε κάθε περίπτωση, αυτό θα αποτελούσε πηγή νομικής ανασφάλειας και συγχύσεως. Άλλωστε, λύση κατά την οποία ένας κανόνας όπως αυτός του άρθρου 165Α δεν έχει εφαρμογή όταν ο αιτών μπορεί να αποδείξει το βάσιμο της απαιτήσεώς του για πολύ προγενέστερες χρονικές περιόδους θα καθιστούσε στην πράξη κενή περιεχομένου την απόφαση *Steenhorst-Neerings*. Πράγματι, ο εν λόγω κανόνας σκοπεύει ακριβώς τέτοιες καταστάσεις.

24. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Ιρλανδική Κυβέρνηση προβάλλουν ότι τα προβλήματα που συνδέονται με την αναδρομική καταβολή παροχών δεν μπορούν να επιλύονται αναφέροντας ότι το βάρος αποδείξεως ως προς το βάσιμο της απαιτήσεως φέρει ο αιτών. Πράγματι, ο αιτών δεν αντιμετωπίζει γενικά δυσχέρειες για να δικαιολογήσει την απαίτησή του. Αντιθέτως, τα προβλήματα εμφανίζονται όταν οι αρχές πρέπει να ελέγξουν ότι ο αιτών έχει εκπληρώσει την υποχρέωσή του ως προς την απόδειξη δεδομένου ότι μπορεί να είναι δυσχέρες να προσκομισθεί αντίθετη απόδειξη ως προς απαιτήσεις σχετικές με πολύ απομακρυσμένες περιόδους.

25. Όσον αφορά τη φροντίδα διατηρήσεως της δημοσιονομικής ισορροπίας ενός συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προβάλλει ότι ούτε η οδηγία 79/7 ούτε η νομολογία του

9 — Με τις γραπτές της παρατηρήσεις, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου περιέγραψε ως εξής το αντικείμενο του βρετανικού κανόνα: «Θεωρείται ότι είναι λογικό να περιορίζεται η περίοδος για την οποία χορηγούνται παροχές με αναδρομικό αποτέλεσμα. Ο περιορισμός αυτός συμβιβάζεται με τις γενικές αρχές της ασφαλείας δικαίου που εκφράζονται με τις προθεσμίες και είναι αναγκαίος για την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων. Όσο περισσότερο απομακρυσμένο χρονικά είναι ένα περιστατικό, τόσο περισσότερο δυσχερές είναι η συγκέντρωση και η εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων και σημαντικότερα θα είναι τα διοικητικά προβλήματα. Η δυσχέρεια αποδείξεως περιστατικών σχετικών με την αναπηρία αυξάνεται περισσότερο εφόσον αυτά ανατρέχουν στο παρελθόν και ακόμη για περιστατικά τα οποία μπορούν ευχερώς να αποδειχθούν, όπως είναι η γέννηση, ο γάμος ή η χηρεία: η παντελής έλλειψη προθεσμιών θα καθυστερούσε την εργασία της διοικήσεως καθόσον απαιτεί δυσχερέστερη αρχαιοτέτηση για μεγαλύτερη χρονική περίοδο και αναδρομικές προσαρμογές. Εξάλλου, η έλλειψη περιορισμού για τις καθυστερούμενες παροχές θα σήμαινε ότι ένα σημαντικότερο τμήμα του προϋπολογισμού των κοινωνικών ασφαλίσεων θα πρέπει να αφιερώνεται στις καθυστερούμενες παροχές μάλλον παρά στις σημερινές ανάγκες, πράγμα που αντιβαίνει προς τη βασική αρχή των κοινωνικών ασφαλίσεων.»

10 — Στην αλληλογραφία αυτή, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου παρατηρεί ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση αναφέρθηκε ρητά στο άρθρο 165Α του *Social Security Act 1975* με τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσε στην υπόθεση *Steenhorst-Neerings*, η δε κυβέρνηση και η *Johnson* ζήτησαν από το Δικαστήριο να συνεκδικάσει τις δύο υποθέσεις.

Δικαστηρίου επιβεβαιώνουν τη διάκριση μεταξύ συστημάτων που βασίζονται σε εισφορές και συστημάτων χωρίς εισφορές. Η Johnson και η Steenhorst-Neerings επικαλούνται την ίδια διάταξη της οδηγίας 79/7 και, επομένως, πρέπει να τύχουν της ίδιας μεταχείρισης. Εξάλλου, τόσο η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, όσο και η Ιρλανδική Κυβέρνηση προβάλλουν ότι η φροντίδα διατήρησης της δημοσιονομικής ισορροπίας λαμβάνεται επίσης υπόψη για τα συστήματα που δεν βασίζονται σε εισφορές, δεδομένου ότι είναι αναγκαίο, για κάθε σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, να έχει έναν προϋπολογισμό ο οποίος μπορεί να καθίσταται εκ των προτέρων οριστικός με αρκητή βεβαιότητα.

26. Κατά τη γνώμη μου, δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι το άρθρο 165Α και ο ολλανδικός κανόνας επί του οποίου το Δικαστήριο αποφάνθηκε στην υπόθεση Steenhorst-Neerings έχουν ουσιαστικά το ίδιο αντικείμενο, δηλαδή να διασφαλίζουν τη χρηστή διαχείριση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, έχουν το ίδιο περιεχόμενο, δηλαδή να περιορίζουν την περίοδο για την οποία είναι δυνατόν να λαμβάνονται παροχές αναδρομικώς σε δώδεκα μήνες πριν από τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως, και έχουν το ίδιο αποτέλεσμα, καθόσον και οι δύο έχουν ως συνέπεια ότι τόσο στην Johnson, όσο και στη Steenhorst-Neerings δεν αναγνωρίστηκε το δικαίωμα επί παροχών τις οποίες μπορούσαν να απαιτήσουν, βάσει του κοινοτικού δικαίου, από το 1984, αυτό δε ανεξαρτήτως του αν ο λόγος για τον οποίο δεν υπέβαλαν εμπροθέσμως την αίτηση τους συνίσταται στο ότι τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη δεν μετέφεραν ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 79/7.

27. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει κατά τη γνώμη μου καμία αμφιβολία ότι οι δύο

κανόνες πρέπει να εκτιμηθούν κατά τον ίδιο τρόπο βάσει του κοινοτικού δικαίου.

28. Μου φαίνεται προφανές ότι αναφερόμενο, στη σκέψη 23 της αποφάσεως Steenhorst-Neerings, στα διοικητικά και δημοσιονομικά κριτήρια που διαπνέουν τον εν λόγω εθνικό κανόνα, το Δικαστήριο δεν απέβλεπε στην καθιέρωση των προϋποθέσεων συμβιβαστού τέτοιων εθνικών κανόνων σχετικών με τις προθεσμίες προς το κοινοτικό δίκαιο, αλλά περιορίστηκε στο να περιγράψει αυτό που συνιστά γενικά το αντικείμενο των κανόνων αυτού του τύπου. Όπως έχω αναφέρει, είμαι πεπεισμένος ότι το αντικείμενο του άρθρου 165Α είναι ουσιαστικά το ίδιο με εκείνο του ολλανδικού κανόνα.

29. Είναι πιθανώς ορθό ότι, όπως υποστήριξε η Johnson, ορισμένες προϋποθέσεις για τη χορήγηση παροχών κοινωνικής ασφάλισης μπορούν να ελεγχθούν ευκολότερα από ότι άλλες για παρελθούσες περιόδους. Είναι ίσως επίσης ορθό ότι η ανάγκη διαφυλάξεως της δημοσιονομικής ισορροπίας ενός συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων είναι περισσότερο αισθητή στην περίπτωση των συστημάτων που βασίζονται σε εισφορές από ότι στην περίπτωση των συστημάτων χωρίς εισφορές. Αυτό όμως δεν επαρκεί για να αντιμετωπισθούν διαφορετικά οι εθνικοί κανόνες ως προς τις προθεσμίες οι οποίοι έχουν ουσιαστικά το ίδιο αντικείμενο. Η δημιουργούμενη νομική κατάσταση θα ήταν ελάχιστα διαφανής και άλλωστε ουδόλως θα συμβιβαζόταν με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου στον τομέα αυτόν αν το συμβιβαστό προς το κοινοτικό δίκαιο των εθνικών κανόνων ως προς τις προθεσμίες εξαρτιώταν όχι μόνον από το αντικείμενο του εν λόγω κανόνα (βλ. συναφώς τις σκέψεις 22 και 23 της αποφάσεως Steenhorst-

-Neerings), αλλά και από το αν ο εν λόγω κανόνας ήταν αναγκαίος σε όλες τις περιπτώσεις προς επίτευξη του στόχου του.

**Επί του ζητήματος αν συντρέχει λόγος για το Δικαστήριο να μεταβάλει τις απαντήσεις που έδωσε στις υποθέσεις Emmott και Steenhorst-Neerings**

30. Επικουρικώς, η Johnson προβάλλει ότι οι αποφάσεις που εξέδωσε το Δικαστήριο στις υποθέσεις Emmott και Steenhorst-Neerings είναι ασυμβίβαστες, δεδομένου ότι είναι αδύνατον να γίνει λογική διάκριση μεταξύ των προθεσμιών προς άσκηση μέσου παροχής ένδικης προστασίας και των κανόνων που περιορίζουν το αναδρομικό αποτέλεσμα των αιτήσεων προς λήψη παροχών κοινωνικής ασφάλισης και, επομένως, επιβάλλεται όπως το Δικαστήριο μεταβάλει τις απαντήσεις που έδωσε στις υποθέσεις αυτές.

31. Αναφερόμενη στη σκέψη 21 της απόφασης Steenhorst-Neerings, η Johnson προβάλλει — όπως και η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσε στην παρούσα υπόθεση — ότι το Δικαστήριο φαίνεται να διακρίνει μεταξύ των προθεσμιών οι οποίες παρεμποδίζουν αποκλειστικά απαιτήσεις σχετικές με παρελθούσες περιόδους (όπως στην υπόθεση Steenhorst-Neerings) και τις προθεσμίες οι οποίες έχουν επίσης ως αποτέλεσμα να παρεμποδίζουν απαιτήσεις σχετικές με μελλοντικές περιόδους (όπως στην υπόθεση Emmott), ώστε μόνον η εφαρμογή προθεσμιών όπως είναι οι τελευταίως αναφερθείσες είναι ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο.

Η Johnson αποκλείει τη δυνατότητα μιας τέτοιας διακρίσεως και παρατηρεί συναφώς ότι η υπόθεση Emmott αφορούσε αίτηση η οποία είχε αποκλειστικώς ως αντικείμενο τη λήψη παροχών αναδρομικώς. Κατά την Johnson, εξάλλου, η άρνηση του δικαστικού ελέγχου δεν μπορεί ποτέ να έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια δικαιωμάτων σχετικών με μελλοντικές περιόδους, δεδομένου ότι τα δικαιώματα αυτά — εν πάση περιπτώσει, κατά το αγγλικό δίκαιο — αποκτώνται από εβδομάδα σε εβδομάδα. Όσον αφορά τις μελλοντικές παροχές, κατά συνέπεια, αρκούσε η Emmott να υποβάλει νέα αίτηση και να ζητήσει δικαστικό έλεγχο της ενδεχομένης απορρίψεως της αιτήσεως αυτής εντός της οριζόμενης προθεσμίας των τριών μηνών. Με άλλα λόγια, η προθεσμία για την άσκηση μέσου παροχής ένδικης προστασίας είχε σημασία μόνον επειδή η Emmott απέβλεπε στη λήψη παροχών αναδρομικώς.

Η Johnson συνάγει ότι δεν υπάρχει ουσιαστική διαφορά μεταξύ της υποθέσεώς της και της υποθέσεως Emmott. Οι δύο υποθέσεις αφορούν το δικαίωμα επί παροχών για παρελθούσες περιόδους. Κατά συνέπεια, δεν συντρέχει λόγος να αντιμετωπισθούν διαφορετικά οι υποθέσεις αυτές — μετά την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Steenhorst-Neerings.

32. Για τους λόγους αυτούς, η Johnson υποστηρίζει ότι πρέπει το Δικαστήριο να αναδιατυπώσει τις απαντήσεις που έδωσε στις υποθέσεις Emmott και Steenhorst-Neerings και να τις αντικαταστήσει με απάντηση που να έχει εφαρμογή στους δύο τύπους κανόνων ως προς τις προθεσμίες και η οποία ταυτίζεται με τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mischo στην υπόθεση Emmott, κατά τις οποίες οι προθεσμίες πρέπει να υπολογίζονται από τη στιγμή κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος έπρεπε λογικά να λάβει γνώση

των δικαιωμάτων του<sup>11</sup>. Κατά την Johnson, μια τέτοια λύση θα δικαιολογούσε τις αποφάσεις οι οποίες ελήφθησαν στις υποθέσεις Emmott και Steenhorst-Neerings σε συνάρτηση με τις πραγματικές περιστάσεις των υποθέσεων αυτών και θα τηρούσε την αρχή που βρίσκεται στο κέντρο της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Emmott, «κατά την οποία τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να προσαρμόσουν το εθνικό τους δίκαιο προς το κοινοτικό δίκαιο, όπως αυτό διατυπώνεται με τις οδηγίες και κατά την οποία αρχή, συνεπώς, δεν θα πρέπει να τιμωρούνται οι υπήκοοι των κρατών μελών οι οποίοι δεν ενεργούν πριν από την ορθή μεταφορά του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό δίκαιο».

33. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Ιρλανδική Κυβέρνηση και, όπως φαίνεται, η Επιτροπή θεωρούν ότι είναι εύλογο και δίκαιο το ότι το Δικαστήριο κατέληξε, στην υπόθεση Steenhorst-Neerings, σε διαφορετικό συμπέρασμα από εκείνο της υποθέσεως Emmott. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι η απόφαση Emmott, υπό το φως της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Steenhorst-Neerings, πρέπει να θεωρηθεί ως απόφαση που δικαιολογείται από τις συγκεκριμένες περιστάσεις. Προκειμένου να αποδείξουν ότι οι δύο αποφάσεις δεν είναι ασυμβίβαστες, οι δύο κυβερνήσεις και η Επιτροπή προσπάθησαν να αντλήσουν από τις δύο αποφάσεις γενικά κριτήρια ως προς το συμβιβαστό

προς το κοινοτικό δίκαιο των εθνικών κανόνων των σχετικών με τις προθεσμίες.

34. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Ιρλανδική Κυβέρνηση προβάλλουν ότι ο κανόνας ως προς τις προθεσμίες επί του οποίου αποφάνθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση Emmott χαρακτηριζόταν από το γεγονός ότι απέκλειε εντελώς τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου, υπό οποιαδήποτε μορφή, του βασίμου της απαιτήσεως, ενώ ο κανόνας ως προς τις προθεσμίες στον οποίο αναφερόταν η υπόθεση Steenhorst-Neerings, περιόριζε την καταβολή παροχών αναδρομικά. Οι δύο κυβερνήσεις θεωρούν ότι η προθεσμία ασκήσεως μέσου παροχής έννομης προστασίας στην υπόθεση Emmott ήταν τέτοια ώστε καθιστούσε στην πράξη αδύνατη την άσκηση δικαιωμάτων αναγνωριζομένων από την κοινοτική έννομη τάξη και αναφέρουν ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τέτοιοι εθνικοί δικονομικοί κανόνες είναι ασυμβίβαστοι προς το κοινοτικό δίκαιο<sup>12</sup>.

35. Η Επιτροπή προβαίνει στη διάκριση μεταξύ των προθεσμιών οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα την πλήρη απόσβεση των

11 — Ο γενικός εισαγγελέας Mischo πρότεινε την εξής απάντηση στα ερωτήματα που υποβλήθηκαν στην υπόθεση Emmott: «Στο πλαίσιο μιας ένδικης διαδικασίας όπως αυτή που περιγράφεται στο προδικαστικό ερώτημα, οι αμώδιες αρχές ενός κράτους μέλους δεν παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο επικαλούμενες τους εθνικούς δικονομικούς κανόνες, ιδίως τους σχετικούς με προθεσμίες, εφόσον οι ίδιες προθεσμίες ισχύουν για τις ομοίως περιεχόμενες ένδικες διαδικασίες που έχουν κινηθεί δυνάμει του εσωτερικού δικαίου. Πρέπει επίσης οι προθεσμίες αυτές να είναι εύλογες και να αρχίζουν να τρέχουν μόνο μετά το χρονικό σημείο κατά το οποίο ο ενδιαφερόμενος όφειλε λογικά να έχει λάβει γνώση των δικαιωμάτων του, η δε εκ μέρους του άσκηση των δικαιωμάτων του να μην κατέστη πρακτικά αδύνατη λόγω της στάσεως των αρμόδιων αρχών.»

12 — Βλ. πιο πάνω σκέψη 14 και τις αποφάσεις που παρατέθηκαν στην υποσημείωση 8.

Η Ιρλανδική Κυβέρνηση προσέθετε ότι σε καμία περίπτωση οι κανόνες ως προς τις προθεσμίες δεν μπορούν — όπως ισχυρίστηκε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου με τις γραπτές παρατηρήσεις της — να αντιμετωπισθούν διαφορετικά αναλόγως του αν το κράτος μέλος δεν μετέφερε στο εσωτερικό του δίκαιο μια οδηγία (όπως στην υπόθεση Emmott) ή το κράτος μέλος προσέβη σε μερική εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο (όπως στην υπόθεση Steenhorst-Neerings και στην παρούσα υπόθεση). Η Ιρλανδική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι θα αρκούσε στην περίπτωση αυτή το κράτος μέλος να επλέξει εκ προθέσεως την εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο.

δικαιωμάτων των σχετικών με τις παρελθούσες περιόδους και των ευλόγων προθεσμιών, προσθέτει όμως ότι η διάκριση δεν είναι πολύ ικανοποιητική. Η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν είναι δυνατόν, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου, να καθορισθεί γενικό κριτήριο που να επιτρέπει να προσδιορίζεται αυτό που συνιστά εύλογη προθεσμία, ωστόσο όμως, θεωρεί ότι η δωδεκάμηνη προθεσμία πληροί την προϋπόθεση αυτή.

36. Αναφερόμενη στη σκέψη 20 της αποφάσεως Steenhorst-Neerings, η Επιτροπή ισχυρίζεται εξάλλου ότι ένας λόγος για τη διαφορετική αντιμετώπιση της υποθέσεως Emmott και της υποθέσεως Steenhorst-Neerings ενυπάρχει ίσως στο γεγονός ότι, στην υπόθεση Emmott, πράξεις των αρχών ήταν ικανές να παραπλανήσουν κατά κάποιο τρόπο την Emmott.

37. Όσον αφορά τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mischo στην υπόθεση Emmott, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου θεωρεί ότι δεν συντρέχει λόγος για το Δικαστήριο να τις δεχθεί αποφαινόμενο ότι οι προθεσμίες πρέπει να υπολογίζονται από το χρονικό σημείο κατά το οποίο ο ενδιαφερόμενος όφειλε λογικώς να είχε λάβει γνώση των δικαιωμάτων του. Αφενός, η κυβέρνηση θεωρεί ότι είναι αμφίβολο αν ο γενικός εισαγγελέας είχε υπόψη του την παρούσα κατάσταση όταν ανέπτυξε τις προτάσεις του. Αφετέρου, η κυβέρνηση θεωρεί ότι η προτεινόμενη λύση δεν μπορεί στην πράξη να λειτουργήσει και, στην αλληλουχία αυτή, υπενθυμίζει ότι η λύση αυτή απορρίφθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση που

εξέδωσε στην εν λόγω υπόθεση<sup>13</sup>. Τέλος, η κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η λύση αυτή θα μεταφραστεί σε σημαντικές μελλοντικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι θα ήταν επικίνδυνο να γίνει δεκτή η λύση που προτείνει ο γενικός εισαγγελέας Mischo, η οποία θα αποτελούσε πηγή μεγάλης νομικής αβεβαιότητας διότι, ειδικότερα, κατά την Επιτροπή, θα πρέπει να εφαρμόζεται σε όλες τις αιτήσεις που βασίζονται σε διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, δηλαδή όχι μόνο στις διατάξεις των οδηγιών, αλλά και στις διατάξεις των κανονισμών και τις διατάξεις της Συνθήκης. Κατά την Επιτροπή, η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Steenhorst-Neerings μπορεί να αναλυθεί ως στάθμιση, αφενός, του συμφέροντος προς ύπαρξη ασφαλείας δικαίου και, αφετέρου, του συμφέροντος προς απονομή δικαιοσύνης.

38. Αν γίνει σύγκριση των αποφάσεων του Δικαστηρίου στην υπόθεση Emmott και στην υπόθεση Steenhorst-Neerings από άποψη πραγματικών περιστατικών στις δύο υποθέσεις, μπορεί να φανεί δυσχερής εκ πρώτης όψεως η κατανόηση των λόγων για τους οποίους οι εθνικοί κανόνες ως προς τις εξεταζόμενες προθεσμίες αντιμετώπισθηκαν διαφορετικά στο κοινοτικό δίκαιο. Οι δύο υποθέσεις αφορούσαν εθνικούς κανόνες ως προς τις προθεσμίες οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα να παρεμποδίζουν την αποδοχή

13 — Το Δικαστήριο εκφράστηκε ως εξής: «Πράγματι, για όσο χρόνο μια οδηγία δεν έχει μεταφερθεί ορθώς στο εθνικό δίκαιο, οι πολίτες δεν είναι σε θέση να γνωρίζουν πλήρως τα δικαιώματά τους. Αυτή η κατάσταση αβεβαιότητας για τους πολίτες εξακολουθεί να υφίσταται και μετά την έκδοση αποφάσεως με την οποία το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το οικείο κράτος μέλος δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις του από την οδηγία, αυτό δε έστω και αν το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι τόσο η μια όσο και η άλλη από τις διατάξεις της οδηγίας είναι αρκούντως ακριβείς και απαλλαγμένες αρεσέων ώστε να μπορούν να προβάλλονται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Μόνον η ορθή μεταφορά μιας οδηγίας στο εθνικό δίκαιο θέτει τέγμα σ' αυτή την κατάσταση αβεβαιότητας και μόνο κατά το χρονικό σημείο της μεταφοράς αυτής δημιουργείται η ασφάλεια δικαίου που πρέπει να υφίσταται προκειμένου να ζητείται από τους πολίτες να προβάλλουν τα δικαιώματά τους» (σκέψεις 21 και 22).

αιτήσεων για την καταβολή παροχών κοινωνικής ασφάλισης αναδρομικά και, στις δύο υποθέσεις, οι αιτούσες είχαν δικαίωμα, βάσει του κοινοτικού δικαίου, επί των εν λόγω παροχών, αλλά δεν ήταν σε θέση να γνωρίζουν πλήρως τα δικαιώματά τους και, επομένως, δεν προέβλεπαν τα δικαιώματα αυτά εμπροθέσμως διότι, κατά παράβαση των εκ του κοινοτικού δικαίου υποχρεώσεών του, το οικείο κράτος μέλος δεν είχε μεταφέρει ορθά στο εσωτερικό του δίκαιο την οδηγία επί της οποίας βασίζονταν οι αιτήσεις.

39. Κατά τη γνώμη μου, πάντως, οι δυσχέρειες αυτές δεν έχουν επίπτωση στην έκβαση της παρούσας υποθέσεως. Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Steenhorst-Neerings περιλαμβάνει την απάντηση στο ερώτημα που υποβλήθηκε στην παρούσα υπόθεση. Όπως έχω αναφέρει, δεν υπάρχουν διαφορές ασκούμενες επιρροή μεταξύ των κανόνων ως προς τις προθεσμίες στις δύο υποθέσεις και δεν προβλήθηκε ισχυρισμός ικανός να παρακινήσει το Δικαστήριο να μεταβάλει το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε με την απόφαση που εξέδωσε στην υπόθεση Steenhorst-Neerings η οποία, κατά τη γνώμη μου, εντάσσεται πλήρως στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους εμπίπτει η ρύθμιση των διαδικαστικών προϋποθέσεων όσον αφορά αιτήσεις παροχής έννομης προστασίας με τις οποίες αποσκοπείται η διασφάλιση των δικαιωμάτων που οι πολίτες

αντλούν από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου.

40. Ενόψει των προαναφερθέντων λόγων, δεν είναι αναγκαίο το Δικαστήριο να εξετάσει την εμπέλεια της αποφάσεως που εξέδωσε στην υπόθεση Emmott και την ανάγκη, ενδεχομένως, τροποποιήσεως της αποφάσεως αυτής. Αυτό που είναι καθοριστικό, είναι το ότι, με την απόφαση Steenhorst-Neerings, το Δικαστήριο εξέθεσε ποια είναι η διαφορά μεταξύ των δύο εθνικών κανόνων ως προς τις προθεσμίες και έκρινε ότι η διαφορά αυτή μπορούσε να δικαιολογήσει διαφορετική εκτίμηση κατά το κοινοτικό δίκαιο. Πάντως, τονίζω ότι θεωρώ ως ουσιώδες το ότι το Δικαστήριο φώτισε τις γενικές διαφορές και την αρχή μεταξύ των δύο τύπων κανόνων ως προς τις προθεσμίες. Διοικητικοί κανόνες σχετικοί με προθεσμίες, όπως εκείνοι για τους οποίους γίνεται λόγος στην υπόθεση Steenhorst-Neerings και στην παρούσα υπόθεση, δεν εμποδίζουν τους πολίτες να αντλούν δικαιώματα από το κοινοτικό δίκαιο, αλλά αρκούνται στο να περιορίζουν την περίοδο για την οποία είναι δυνατό να απαιτηθούν παροχές αναδρομικά. Αντιθέτως, η προθεσμία ασκήσεως μέσου παροχής ένδικης προστασίας στην υπόθεση Emmott ήταν γενική και στην πράξη εμπόδιζε την άντληση δικαιωμάτων από τις κοινοτικές οδηγίες οι οποίες δεν είχαν μεταφερθεί ορθά στο εθνικό δίκαιο, ανεξάρτητα από τον τύπο της αιτήσεως που είχε υποβληθεί.

## Συμπέρασμα

41. Για τους προαναφερθέντες λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο στα υποβληθέντα ερωτήματα να δώσει την εξής απάντηση:

«Το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει την εφαρμογή κανόνα του εθνικού δικαίου κατά τον οποίο η χορήγηση παροχών αναπηρίας αρχίζει να ισχύει το

νωρίτερο ένα έτος πριν από την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως, όταν πολίτης επικαλείται τα δικαιώματα που παρέχονται απευθείας από τις 23 Δεκεμβρίου 1984 με το άρθρο 4, παράγραφος 1, 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, και όταν κατά την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως το οικείο κράτος μέλος δεν έχει μεταφέρει ακόμη προσηκόντως τη διάταξη αυτή στην εσωτερική του έννομη τάξη.»