



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 29ης Μαΐου 2013¹

Υπόθεση C-140/12

Peter Brey
κατά
Pensionsversicherungsanstalt

[αίτηση του Oberster Gerichtshof (Αυστρία)]

«για την έκδοση προδικαστικής απόφασεως] — Ιθαγένεια της Ένωσης — Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων — Άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38/ΕΚ — Δικαίωμα διαμονής για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους — Πρόσωπα που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα — Προϋποθέσεις διαμονής — Αίτηση για ειδική μη ανταποδοτικού τύπου παροχή σε χρήμα (“Ausgleichszulage”) — Έννοια του όρου “κοινωνική πρόνοια”»

1. Η ιδέα ότι ο πολίτης της Ένωσης θα μπορούσε να πει «civis europeus sum» και να επικαλεσθεί το καθεστώς αυτό απέναντι σε δυσχέρειες που θα συναντούσε σε άλλα κράτη μέλη είναι πασίγνωστο ότι πρωτοδιατυπώθηκε εδώ και 20 έτη². Στην υπό κρίση υπόθεση τίθεται το ζήτημα αν είναι δυνατή σήμερα η επίκληση του ως άνω καθεστώτος απέναντι στις οικονομικές δυσκολίες της σύγχρονης ζωής.

2. Η ανά χειράς αίτηση εκδόσεως προδικαστικής απόφασεως υποβλήθηκε από το Oberster Gerichtshof (Ανώτατο Δικαστήριο) (Αυστρία), που πρέπει να αποφανθεί σε τελευταίο βαθμό ως προς το δικαίωμα του Peter Brey σε προβλεπόμενο από την αυστριακή νομοθεσία αντισταθμιστικό επίδομα («Ausgleichszulage»), το οποίο αρνήθηκε να του χορηγήσει ο Pensionsversicherungsanstalt (αρμόδιος για τις συντάξεις ασφαλιστικός φορέας). Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν το αντισταθμιστικό επίδομα αποτελεί παροχή κοινωνικής πρόνοιας για τους σκοπούς του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38/ΕΚ (στο εξής: οδηγία 2004/38)³.

3. Έστω και αν η διαφορά είναι σχετική με το κοινωνικό δίκαιο, το βαθύτερο ζήτημα στην πραγματικότητα είναι το αν ο P. Brey διαμένει νομίμως στην Αυστρία, πράγμα που αποτελεί βάση της αυστριακής νομοθεσίας προϋπόθεση ώστε να δικαιούται το αντισταθμιστικό επίδομα. Φαίνεται ότι η Αυστριακή Κυβέρνηση ανησυχεί για τον αυξανόμενο αριθμό των ανενεργών διακινούμενων πολιτών της Ένωσης που εγκαθίστανται στην Αυστρία και υποβάλλουν αίτηση για το αντισταθμιστικό

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F.G. Jacobs στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 30ής Μαρτίου 1993, C-168/91, Κωνσταντινίδης (Συλλογή 1993 σ. I-1191, σημείο 46).

3 — Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77).

επίδομα⁴. Το αντισταθμιστικό επίδομα εξετάστηκε παλαιότερα από το Δικαστήριο⁵ σε σχέση με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1408/71⁶. Τώρα το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν το αντισταθμιστικό επίδομα εμπίπτει στην έννοια του όρου «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38.

I – Το νομικό πλαίσιο

A – Η νομοθεσία της ΕΕ

1. Οδηγία 2004/38

4. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 απονέμει δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος για χρονικά διαστήματα μεγαλύτερα των τριών μηνών όσον αφορά τα πρόσωπα που δεν είναι μισθωτοί, αυτοαπασχολούμενοι ή σπουδαστές, υπό την προϋπόθεση, μεταξύ άλλων, ότι «διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της περιόδου παραμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής».

5. Το άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38 εμποδίζει τα κράτη μέλη να προσδιορίζουν το ύψος των πόρων που πρέπει να θεωρούνται ως «επαρκείς πόροι» για τους σκοπούς του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', απαιτώντας αντιθέτως να ληφθεί υπόψη η προσωπική κατάσταση του ενδιαφερομένου.

6. Σε ό,τι αφορά τη διατήρηση του δικαιώματος διαμονής, το άρθρο 14, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι πολίτες της Ένωσης μπορούν να εξακολουθήσουν να διαμένουν στο κράτος μέλος υποδοχής ενόσω πληρούν τους όρους του άρθρου 7. Όταν υπάρχει εύλογη αμφιβολία για το αν ο πολίτης της Ένωσης πληροί τους όρους αυτούς, το κράτος μέλος υποδοχής δύναται να ελέγχει, κατά τρόπο μη συστηματικό, εάν πληρούνται οι ως άνω όροι. Τέλος, κατά το άρθρο 14, παράγραφος 3, η προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής δεν μπορεί να συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου απέλασης.

2. Κανονισμός 883/2004

7. Κατά την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 883/2004⁷, οι κανόνες συντονισμού των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας εγγράφονται στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη υπογραμμίζεται όμως η ανάγκη να γίνουν σεβαστά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των εθνικών νομοθεσιών κοινωνικής ασφάλειας και να εκπονηθεί απλώς ένα σύστημα συντονισμού. Δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 5, στοιχείο α', η κοινωνική πρόνοια αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 883/2004.

4 — Ως προς τα πρόσωπα που λαμβάνουν τόσο αλλοδαπή σύνταξη όσο και το αντισταθμιστικό επίδομα, η Αυστριακή Κυβέρνηση αναφέρεται σε αύξηση του αριθμού τους από 498 κατά το πρώτο τρίμηνο του 2009 σε 764 κατά το πρώτο τρίμηνο του 2011 και σε 940 κατά το πρώτο τρίμηνο του 2012.

5 — Απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, C-160/02, Skalka (Συλλογή 2004, σ. I-5613).

6 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73), όπως έχει τροποποιηθεί.

7 — Κανονισμός (ΕΚ) 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (ΕΕ L 166, σ. 1), όπως έχει τροποποιηθεί από τον κανονισμό (ΕΚ) 988/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2009 (ΕΕ L 248, σ. 43), τον κανονισμό (ΕΕ) 1244/2010 της Επιτροπής, της 9ης Δεκεμβρίου 2010 (ΕΕ L 338, σ. 35), και τον κανονισμό (ΕΕ) 465/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2012 (ΕΕ L 149, σ. 4).

8. Εντούτοις, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 3, ο κανονισμός 883/2004 εφαρμόζεται στις ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα που πληρούν τα κριτήρια του άρθρου 70. Τούτο οφείλεται στο ότι, όπως αναφέρεται στο άρθρο 70, παράγραφος 1, οι παροχές αυτές έχουν χαρακτηριστικά τόσο της κοινωνικής ασφάλισης όσο και της κοινωνικής πρόνοιας.

9. Το άρθρο 70, παράγραφος 2, του κανονισμού 883/2004 απαριθμεί τα ουσιώδη χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει μία παροχή ώστε να ταξινομηθεί ως ειδική μη ανταποδοτικού τύπου παροχή σε χρήμα⁸. Η προβλεπόμενη από τον νόμο συνέπεια είναι ότι, κατά το άρθρο 70, παράγραφος 3, ορισμένες από τις διατάξεις του κανονισμού 883/2004 –περιλαμβανομένης της κατά το άρθρο 7 άρσεως των ρητρών κατοικίας– δεν εφαρμόζονται στις ως άνω παροχές. Πράγματι, το άρθρο 70, παράγραφος 4, διευκρινίζει ότι οι παροχές αυτές χορηγούνται αποκλειστικά στο κράτος μέλος στο οποίο κατοικούν οι ενδιαφερόμενοι, σύμφωνα με τη νομοθεσία του και με επιβάρυνση του φορέα του τόπου κατοικίας.

10. Το άρθρο 90, παράγραφος 1, του κανονισμού 883/2004 κατήγγησε τον κανονισμό 1408/71 από της ενάρξεως εφαρμογής του κανονισμού 883/2004 (1η Μαΐου 2010), πλην μιας σειράς εξαιρέσεων. Όπως συμβαίνει και στο πλαίσιο του κανονισμού 883/2004, η κοινωνική πρόνοια αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 κατά το άρθρο 4, παράγραφος 4, αυτού. Ακόμη, τα άρθρα 4, παράγραφος 2α, και 10α του κανονισμού 1408/71 περιείχαν, όπως και το παράρτημά του Ια, διατάξεις ανάλογες προς τις προπαρατεθείσες, οι οποίες είχαν εισαχθεί από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1247/92⁹.

B – Η εθνική νομοθεσία

1. Ο αυστριακός Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

11. Η νόμιμη είσοδος στην Αυστρία διέπεται από τον Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) (νόμο περί εγκαταστάσεως και διαμονής). Το άρθρο 51, παράγραφοι 1 και 2, του NAG προβλέπει ότι, βάσει της οδηγίας 2004/38, οι πολίτες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (στο εξής: ΕΟΧ) που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα έχουν δικαίωμα διαμονής για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, εφόσον, μεταξύ άλλων, διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας και να μη χρειασθεί να ζητήσουν τη χορήγηση αντισταθμιστικού επιδόματος κατά τη διάρκεια της περιόδου παραμονής τους.

12. Κατά το άρθρο 53 του NAG, εάν οι πολίτες του ΕΟΧ οι οποίοι έχουν δικαίωμα διαμονής κατά το δίκαιο της Ένωσης παραμείνουν στο ομοσπονδιακό έδαφος για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, οφείλουν να ενημερώσουν την αρμόδια υπηρεσία εντός τεσσάρων μηνών από την ημερομηνία εισόδου τους, εφόσον δε συντρέχουν οι οικείες προϋποθέσεις, η υπηρεσία οφείλει να εκδώσει βεβαίωση εγγραφής κατόπιν σχετικής αιτήσεως. Για τα πρόσωπα που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα πρέπει να προσκομίζονται δικαιολογητικά που να αποδεικνύουν επαρκείς πόρους.

8 — Συνοψίζοντας, μια τέτοια παροχή πρέπει να έχει υποστηρικτικό χαρακτήρα σε σχέση με ορισμένο κίνδυνο από αυτούς που αναφέρονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1. Πρέπει να παρέχει στον αποδέκτη της βασικό εισόδημα, το ύψος του οποίου καθορίζεται υπό το φως της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως του οικείου κράτους μέλους. Πρέπει επίσης να χρηματοδοτείται από τη γενική φορολογία και όχι από εισφορές του αποδέκτη. Τέλος, πρέπει να περιλαμβάνεται στο παράρτημα Χ του κανονισμού 883/2004, όπως πράγματι συμβαίνει στην περίπτωση του αντισταθμιστικού επιδόματος.

9 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1247/92 του Συμβουλίου, της 30ής Απριλίου 1992, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας (ΕΕ L 136, σ. 1).

13. Το αιτούν δικαστήριο και η Αυστριακή Κυβέρνηση διευκρινίζουν ότι το ισχύον κείμενο του άρθρου 51, παράγραφος 1, του NAG προέρχεται από τροποποίηση την οποία επέφερε στον NAG ο δημοσιονομικός νόμος του 2011, που πρόσθεσε απαίτηση περί νόμιμης διαμονής με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2011¹⁰. Σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, ο σκοπός της τροποποίησης ήταν να αποτραπεί η υπέρμετρη επιβάρυνση του αυστριακού προϋπολογισμού από τους οικονομικά ανενεργούς πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους.

2. Ο αυστριακός Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

14. Το άρθρο 292, παράγραφος 1, του Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG) (ομοσπονδιακού γενικού νόμου περί κοινωνικής ασφάλισης¹¹) προβλέπει ότι οι συνταξιούχοι δικαιούνται συμπληρωματικό της συντάξεως αντισταθμιστικό επίδομα όταν η σύνταξη μαζί με το καθαρό εισόδημα από άλλες πηγές υπολείπεται του ισχύοντος κατωφλίου όσον αφορά το ελάχιστο βιοτικό επίπεδο. Από της εκδόσεως του προαναφερθέντος στο σημείο 13 δημοσιονομικού νόμου, το δικαίωμα αυτό εξαρτάται από την προϋπόθεση της συνήθους και νόμιμης διαμονής στην Αυστρία.

II – Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και το προδικαστικό ερώτημα

15. Ο P. Brey είναι Γερμανός υπήκοος. Ο ίδιος και η σύζυγός του, επίσης Γερμανίδα υπήκοος, μετακόμισαν στην Αυστρία τον Μάρτιο του 2011, με την πρόθεση να εγκατασταθούν εκεί μόνιμα.

16. Σύμφωνα με τον NAG, η Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (πρωτοβάθμια διοικητική αρχή του Deutschlandsberg) χορήγησε στον P. Brey και στη σύζυγό του βεβαίωση εγγραφής για τους πολίτες του ΕΟΧ στις 22 Μαρτίου 2011.

17. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι, κατά το χρονικό σημείο της εισόδου του στην Αυστρία, ο P. Brey διέθετε δύο διαφορετικά είδη εισοδήματος προερχόμενου από γερμανικές πηγές: σύνταξη αναπηρίας ύψους 864,74 ευρώ μηνιαίως προ φόρων και επίδομα περιθάλψεως ύψους 225 ευρώ μηνιαίως. Ο P. Brey δεν διαθέτει άλλα εισοδήματα ή περιουσιακά στοιχεία. Ενώσω το ζεύγος κατοικούσε στη Γερμανία, η σύζυγός του ελάμβανε βασικό επίδομα, το οποίο όμως έπαυσε να καταβάλλεται την 1η Απριλίου 2011 λόγω της μετακινήσεώς τους στην Αυστρία. Ο P. Brey και η σύζυγός του καταβάλλουν για το διαμέρισμά τους στην Αυστρία μηνιαίο μίσθωμα 532,29 ευρώ.

18. Με απόφαση της 2ας Μαρτίου 2011, ο Pensionsversicherungsanstalt απέρριψε την αίτηση του P. Brey για αντισταθμιστικό επίδομα ύψους 326,82 ευρώ μηνιαίως, για τον λόγο ότι δεν είχε επαρκείς πόρους και δεν μπορούσε συνεπώς να διαμένει νομίμως.

19. Ο P. Brey προσέβαλε την απόφαση αυτή ενώπιον του Landesgericht für Zivilrechtssachen (πρωτοβάθμιου δικαστηρίου για υποθέσεις αστικού δικαίου) (Graz), το οποίο εξέδωσε δυσμενή για τον Pensionsversicherungsanstalt απόφαση στις 17 Μαΐου 2011. Ακολούθησε έφεση ενώπιον του Oberlandesgericht (Εφετείου) Graz, το οποίο επικύρωσε, κατ' ουσίαν, την πρωτοβάθμια απόφαση. Ο Pensionsversicherungsanstalt άσκησε αναίρεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, το οποίο αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει ενώπιον του Δικαστηρίου το ακόλουθο ερώτημα:

«Πρέπει το αντισταθμιστικό επίδομα να θεωρείται ως παροχή “κοινωνικής πρόνοιας” κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της [οδηγίας 2004/38];»

10 — BGBl. I 111/2010.

11 — Νόμος της 9ης Σεπτεμβρίου 1955, BGBl. 189/1955, όπως έχει τροποποιηθεί.

20. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν ο P. Brey, η Γερμανική, η Ελληνική, η Ιρλανδική, η Ολλανδική, η Αυστριακή και η Σουηδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Επιτροπή. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 7ης Μαρτίου 2013, ανέπτυξαν τις απόψεις τους η Γερμανική, η Ιρλανδική, η Ολλανδική, η Αυστριακή και η Σουηδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Επιτροπή.

III – Παρατηρήσεις του αιτούντος δικαστηρίου και των μετεχόντων στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

21. Το Oberster Gerichtshof υποβάλλει δύο θέσεις προς εκτίμηση από το Δικαστήριο. Σύμφωνα με την πρώτη θέση, η οδηγία 2004/38 και ο κανονισμός 883/2004 πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο αρμονικό και ενιαίο. Η έννοια του όρου «κοινωνική πρόνοια», όπως χρησιμοποιείται στον κανονισμό 883/2004, είναι συνεπώς απολύτως δυνατόν να ισχύσει και στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38. Συναφώς, ο κανονισμός 883/2004 αποκλείει την κοινωνική πρόνοια από το πεδίο εφαρμογής του, πλην όμως ρυθμίζει τις ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 3, αυτού, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι οι παροχές αυτές δεν είναι εξαγωγίμες. Εφόσον το αντισταθμιστικό επίδομα στην υπόθεση Skalka κρίθηκε ότι αποτελούσε ειδική μη ανταποδοτικού τύπου παροχή, τούτο σημαίνει ότι το ως άνω επίδομα δεν εμπίπτει στην κοινωνική πρόνοια βάσει του κανονισμού 883/2004 και, κατά συνέπεια, δεν μπορεί να εμπίπτει στην κοινωνική πρόνοια ούτε βάσει της οδηγίας 2004/38. Την άποψη αυτή υποστηρίζουν ο P. Brey και η Επιτροπή.

22. Σύμφωνα με την άλλη άποψη, η έννοια του όρου «κοινωνική πρόνοια», όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38, συναρτάται προς τον ιδιαίτερο σκοπό της ως άνω οδηγίας και κατά συνέπεια πρέπει να διακρίνεται από την έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας» που χρησιμοποιείται στον κανονισμό 883/2004. Μια τέτοια προσέγγιση, όπως υποστηρίζεται, είναι συνεπέστερη προς τη δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2003/109/EK (στο εξής: οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες)¹². Συναφώς, η έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38 περιλαμβάνει τη χορήγηση εκ μέρους του κράτους μέλους βασικών προνοιακών παροχών από τα γενικά φορολογικά έσοδα, ανεξαρτήτως της υπάρξεως νομίμων δικαιωμάτων ή ιδιαιτέρων κινδύνων. Σύμφωνα με τον Pensionsversicherungsanstalt, που υιοθετεί την άποψη αυτή, το αντισταθμιστικό επίδομα χορηγείται βάσει των αναγκών και δεν χρηματοδοτείται από εισφορές αλλά από τον κρατικό προϋπολογισμό. Επομένως εμπίπτει στον όρο «κοινωνική πρόνοια» του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38. Αυτή είναι η προσέγγιση την οποία υιοθετεί ο Αυστριακός νομοθέτης.

23. Όλες οι κυβερνήσεις που υπέβαλαν συναφώς παρατηρήσεις συντάσσονται κατ' ουσίαν με τη δεύτερη αυτή άποψη.

12 — Οδηγία 2003/109/EK του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (ΕΕ 2004, L 16, σ. 44), όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2011/51/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2011 (ΕΕ L 132, σ. 1).

IV – Εκτίμηση

A - Το εύρος του προδικαστικού ερωτήματος

24. Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί καθοδήγηση όσον αφορά το αν μια ειδική μη ανταποδοτικού τύπου παροχή σε χρήμα, όπως το αντισταθμιστικό επίδομα, εμπίπτει στην «κοινωνική πρόνοια» για τους σκοπούς της οδηγίας 2004/38. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι το Δικαστήριο έχει χαρακτηρίσει το αντισταθμιστικό επίδομα ως ειδική μη ανταποδοτικού τύπου παροχή βάσει του κανονισμού 1408/71. Ζητεί κατά συνέπεια περαιτέρω διευκρινίσεις ως προς την έννοια του όρου «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38 και τη σχέση της με την έννοια του ίδιου όρου όπως χρησιμοποιείται σε άλλα νομοθετήματα, και κυρίως στον κανονισμό 883/2004.

25. Πολλοί από τους μετέχοντες στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου δεν περιορίζουν τις επισημάνσεις τους σε αυτό και μόνο το ζήτημα. Συνολικά, οι παρατηρήσεις τους αναφέρονται σε δύο άλλα ζητήματα: i) το αν η απαίτηση νόμιμης διαμονής ως προϋπόθεση για το δικαίωμα στο αντισταθμιστικό επίδομα είναι συμβατή όχι μόνο με τον κανονισμό 883/2004 αλλά και με την οδηγία 2004/38 και ii) αν ένα πρόσωπο στη θέση του P. Brey πληροί την κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 απαίτηση περί επαρκών πόρων.

26. Στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η αυστριακή νομοθεσία δεν συμβιβάζεται ούτε με την οδηγία 2004/38 ούτε με τον κανονισμό 883/2004. Η Επιτροπή παρακινεί το Δικαστήριο να αναδιατυπώσει το ερώτημα και να αποφανθεί ως προς το κατά πόσον το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα η οδηγία 2004/38, επιτρέπει την άρνηση καταβολής του αντισταθμιστικού επιδόματος σε πρόσωπο το οποίο ευρίσκεται στη θέση του P. Brey.

27. Εντούτοις, κατά το στάδιο αυτό, δεδομένου ότι η διαφορά ανάγεται στο κοινωνικό δίκαιο, το μόνο ζήτημα ως προς το οποίο καλείται να αποφανθεί το αιτούν δικαστήριο είναι το αν η παροχή πρέπει να καταβληθεί στον P. Brey. Από το γράμμα του ερωτήματος προκύπτει σαφώς ότι το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί μόνον αν το αντισταθμιστικό επίδομα μπορεί να θεωρηθεί ως παροχή κοινωνικής πρόνοιας κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38. Από τη στιγμή που το αιτούν δικαστήριο δεν έχει υποβάλει άλλα προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο –παραδείγματος χάριν, ως προς τη νομιμότητα της απαιτήσεως περί διαμονής– παρέλκει η εξέταση των σχετικών με άλλα ζητήματα επιχειρημάτων, τα οποία προβλήθηκαν από την Επιτροπή και τα διάφορα κράτη μέλη που υπέβαλαν παρατηρήσεις¹³.

28. Για τον ίδιο λόγο, θα απέρριπτα την πρόταση της Ολλανδικής Κυβερνήσεως να αποφανθεί το Δικαστήριο, επιπλέον, αν ένα πρόσωπο που δεν ασκεί οικονομική δραστηριότητα και το οποίο δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 μπορεί παρ' όλ' αυτά να δικαιούται επίδομα στο κράτος μέλος υποδοχής. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, εναπόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο που έχει επιληφθεί της διαφοράς και θα φέρει την ευθύνη της δικαστικής αποφάσεως που πρόκειται να εκδοθεί να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της κάθε υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα μιας προδικαστικής αποφάσεως για την έκδοση της δικής του αποφάσεως όσο και το λυσιτελές των ερωτημάτων που θα υποβληθούν στο Δικαστήριο¹⁴.

13 — Βλ. απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2007, C-265/05, Perez Naranjo (Συλλογή 2007, σ. I-347, σκέψη 60).

14 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 2008, C-221/07, Zablocka-Weyhermüller (Συλλογή 2008, σ. I-9029, σκέψη 20) και της 21ης Ιανουαρίου 2010, C-311/08, SGI (Συλλογή 2010, σ. I-487, σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Επισημαίνω ότι, στην απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 2008, C-158/07, Förster (Συλλογή 2008, σ. I-8507), το Δικαστήριο –σε αντίθεση με τον γενικό εισαγγελέα J. Mazák (βλ. σημεία 61 και 76 έως 90 των προτάσεών του)– δεν ακολούθησε την υπόδειξη της Επιτροπής να εξετάσει το ζήτημα αν η J. Förster είχε διατηρήσει την ιδιότητά της ως εργαζομένης βάσει διαφορετικού νομοθετήματος. Απεναντίας, περιόρισε την απάντησή του στο περιεχόμενο του προδικαστικού ερωτήματος.

29. Εν πάση περιπτώσει, προϋπόθεση για το ερώτημα κατά πόσον ένας πολίτης της Ένωσης στη θέση του P. Brey πληροί την απαίτηση περί επαρκών πόρων είναι το να πρέπει να αντιμετωπισθεί το αντισταθμιστικό επίδομα ως «παροχή κοινωνικής πρόνοιας» στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38. Η ως άνω εκτίμηση είναι διακριτή από το ερώτημα που αφορά το δικαίωμα διαμονής, το οποίο δεν είναι υπό εξέταση στην κύρια δίκη. Ασφαλώς όμως το αιτούν δικαστήριο μπορεί να υποβάλει συναφώς άλλο προδικαστικό ερώτημα, βάσει του άρθρου 267, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

30. Εντούτοις, έχω συνείδηση του ότι η έκβαση της παρούσας δίκης μπορεί να έχει αντίκτυπο στο δικαίωμα του P. Brey να διαμένει στην Αυστρία. Συνεπώς, για την περίπτωση που το Δικαστήριο αποφασίσει να εξετάσει ζητήματα που ευρίσκονται εκτός του περιεχομένου του προδικαστικού ερωτήματος, θα συμπεριλάβω συναφώς περαιτέρω παρατηρήσεις στο τελευταίο τμήμα των ανά χείρας προτάσεων.

B - Η έννοια του όρου «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38

1. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

31. Στην οδηγία 2004/38 δεν ορίζεται η έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας». Επομένως, αποτελεί έργο του Δικαστηρίου να ερμηνεύσει την έννοια αυτή.

32. Η Επιτροπή και ο P. Brey αναφέρονται όχι μόνο στην οδηγία 2004/38 αλλά και στον κανονισμό 883/2004. Κατά τη γνώμη τους, καμία από τις παροχές που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 883/2004 –ανεξαρτήτως του τρόπου και της μορφής με τους οποίους ρυθμίζονται– δεν δύναται να αποτελέσει παροχή κοινωνικής πρόνοιας.

33. Από την άλλη πλευρά, πολλές από τις κυβερνήσεις που υπέβαλαν παρατηρήσεις παραπέμπουν κατ' ουσίαν σε δυο άλλα νομοθετήματα που ανήκουν στο παράγωγο δίκαιο, και συγκεκριμένα στην οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες και στην «οδηγία περί οικογενειακής επανενώσεως»¹⁵, υποστηρίζοντας ότι η έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας» όπως χρησιμοποιείται στις ως άνω οδηγίες ομοιάζει στενότερα προς την έννοια αυτή όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38.

34. Κατά γενικό κανόνα, είναι επιθυμητό να ερμηνεύονται οι έννοιες του δικαίου της Ένωσης κατά τρόπο ενιαίο, εφόσον έτσι εξασφαλίζεται μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου. Στην πράξη όμως η ενιαία ερμηνεία δεν είναι πάντοτε δυνατή¹⁶. Στην υπό κρίση υπόθεση, οι μετέχοντες στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου καταλήγουν σε αντίθετα συμπεράσματα όσον αφορά την έννοια του όρου «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38, ερμηνεύοντάς τον υπό το φως διαφόρων άλλων νομοθετημάτων της παράγωγης νομοθεσίας. Δεδομένων των παρεκκλίσεων μεταξύ των νομοθετημάτων αυτών, είναι σαφές ότι ο όρος «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται σε όλα αυτά τα διαφορετικά πλαίσια δεν μπορεί να προσδιορίζει την ίδια έννοια. Επιβάλλεται συνεπώς να πραγματοποιηθεί μια επιλογή.

15 — Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ L 251, σ. 12).

16 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 12ης Μαΐου 1998, C-85/96, Martínez Sala (Συλλογή 1998, σ. I-2691, σκέψη 31), της 23ης Μαρτίου 2004, C-138/02, Collins (Συλλογή 2004, σ. I-2703, σκέψη 32), και της 14ης Οκτωβρίου 2010, C-345/09, van Delft κ.λπ. (Συλλογή 2010, σ. I-9879, σκέψη 88).

2. Εκτίμηση της έννοιας του όρου «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38

35. Η οδηγία 2004/38 διέπει το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών. Είναι διαρθρωμένη κατά τρόπο ώστε να διακρίνει μεταξύ της διαμονής για λιγότερους από τρεις μήνες, της διαμονής για περισσότερους από τρεις μήνες και της μόνιμης διαμονής, το δικαίωμα στην οποία αποκτάται έπειτα από πέντε συναπτά έτη διαμονής.

36. Από τη διάρθρωση αυτή προκύπτουν διαφορετικές προϋποθέσεις όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 6 της οδηγίας 2004/38, όλοι οι πολίτες της Ένωσης έχουν το δικαίωμα να διαμένουν για λιγότερους από τρεις μήνες σε άλλο κράτος μέλος. Για διαμονή με διάρκεια άνω των τριών μηνών, το άρθρο 7 βασίζει τις προϋποθέσεις διαμονής στο αν ο πολίτης της Ένωσης ασκεί ή όχι οικονομική δραστηριότητα. Τα πρόσωπα που δεν είναι μισθωτοί, αυτοαπασχολούμενοι ή σπουδαστές πρέπει, μεταξύ άλλων, να πληρούν την προαναφερθείσα στο σημείο 4 απαίτηση περί επαρκών πόρων. Κατά το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/38, μετά την κτήση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, το δικαίωμα διαμονής δεν διέπεται πλέον από το άρθρο 7.

37. Από την εξέταση της οδηγίας 2004/38 προκύπτει ότι μία από τις διατάξεις της –το άρθρο 8, παράγραφος 4– συνδέει την έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας» με την έννοια της «κοινωνικής ασφάλισης». Κατά τη διάταξη αυτή, το ποσό που θεωρείται ότι συνιστά «επαρκείς πόρους» για τους σκοπούς του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', δεν μπορεί να είναι υψηλότερο από το κατώφλιο που προβλέπεται για τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής ώστε να είναι επιλέξιμοι για κοινωνικές παροχές, ή, όπου το κριτήριο αυτό δεν εφαρμόζεται, υψηλότερο από την κατώτατη σύνταξη κοινωνικής ασφάλισης που καταβάλλεται από το κράτος μέλος υποδοχής. Σε μια τέτοια περίπτωση, η κατώτατη σύνταξη κοινωνικής ασφάλισης χρησιμοποιείται αντί των κοινωνικών παροχών ως μέτρο συγκρίσεως και, κατά συνέπεια, προκειμένου να καθοριστεί κατά πόσον ο πολίτης της Ένωσης έχει επαρκείς πόρους. Συνεπώς, για τους σκοπούς της εκτιμήσεως αν ένας συγκεκριμένος πολίτης της Ένωσης έχει δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, οι έννοιες της «κοινωνικής πρόνοιας» και της «κοινωνικής ασφάλισης» τέμνονται σε κάποιον βαθμό.

38. Ενώ ο βασικός σκοπός της οδηγίας 2004/38 είναι να απλοποιηθεί και να ενισχυθεί το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής όλων των πολιτών της Ένωσης¹⁷, ο επιμέρους σκοπός του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', είναι να εξασφαλίσει ότι τα πρόσωπα που ασκούν το δικαίωμά τους σε διαμονή δεν καθίστανται υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής κατά την αρχική περίοδο διαμονής τους¹⁸. Αυτό δείχνει ότι η ως άνω διάταξη επιδιώκει να αποτρέψει τους πολίτες της Ένωσης που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα από το να χρησιμοποιούν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής για να χρηματοδοτήσουν τους βιοτικούς τους πόρους.

39. Η έννοια του «συστήματος κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους» έχει κριθεί ότι έχει αυτοτελή σημασία βάσει του δικαίου της Ένωσης¹⁹. Ναι μεν το Δικαστήριο κατέληξε στο ως άνω συμπέρασμα σε σχέση με άλλη οδηγία, συγκεκριμένα την οδηγία περί οικογενειακής επανενώσεως. Εντούτοις, η διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε από το Δικαστήριο δεν δείχνει ότι οι διαπιστώσεις του περιορίζονταν στην ως άνω οδηγία. Ακόμη, στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 δεν γίνεται καμία παραπομπή στο εθνικό δίκαιο.

17 — Βλ. τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38, καθώς και αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 2010, C-480/08, Teixeira (Συλλογή 2010, σ. I-1107, σκέψη 60) και C-310/08, Ibrahim και Secretary of State for the Home Department (Συλλογή 2010, σ. I-1065, σκέψη 49).

18 — Βλ. δέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38.

19 — Απόφαση της 4ης Μαρτίου 2010, C-578/08, Chakroun (Συλλογή 2010, σ. I-1839, σκέψη 45) στην οποία το Δικαστήριο χρησιμοποίησε, για τη συγκεκριμένη υπόθεση, την έκφραση «αυτοτελής έννοια του δικαίου της Ένωσης».

40. Μολονότι έχει αυτοτελή σημασία βάσει του δικαίου της Ένωσης, ο όρος «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38 δεν πρέπει υποχρεωτικά να ερμηνεύεται κατά τον ίδιο τρόπο με τον οποίο ερμηνεύεται στο πλαίσιο άλλων νομοθετημάτων της ΕΕ.

41. Από την άποψη του γράμματός του, ο όρος «κοινωνική πρόνοια» έχει τεχνικές προεκτάσεις και δεν διαθέτει κάποια εμφανή συνήθη σημασία. Ακόμη, η σύγκριση των αποδόσεων στις διάφορες επίσημες γλώσσες αποκαλύπτει ότι ο όρος δεν φαίνεται να χρησιμοποιείται κατά τρόπο ενιαίο²⁰. Αυτό δείχνει ότι ο όρος «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38 δεν προορίστηκε να έχει συγκεκριμένη σημασία. Υπό το φως των σκοπών της οδηγίας 2004/38, φαίνεται, αν μη τι άλλο, να εστιάζει σε παροχές για τις οποίες δεν έχει συνεισφέρει ο πολίτης της Ένωσης και οι οποίες χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό.

42. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η σημασία του όρου «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38 πρέπει να εκτιμηθεί υπό το φως της νομοθετικής προτάσεως που οδήγησε στην έκδοσή της²¹. Η Επιτροπή προβάλλει ότι, με την αναφορά στην αρχή της μη εξαγωγιμότητας των παροχών κοινωνικής πρόνοιας –βασική αρχή του κανονισμού 883/2004– από τις προπαρασκευαστικές εργασίες καθίσταται φανερό ότι η ερμηνεία της οδηγίας 2004/38 πρέπει να αντανακλά τον κανονισμό 883/2004. Εντούτοις, παρά την αοριστία του επεξηγηματικού υπομνήματος («[...] δεν είναι κατά κανόνα [...]»), αυτό καθεαυτό το γεγονός ότι τα άλλα θεσμικά όργανα δεν αντέδρασαν ως προς αυτό το συγκεκριμένο σημείο κατά τη διάρκεια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας δεν επικυρώνει ούτε αναιρεί τις παρατηρήσεις που έγιναν στο έγγραφο της Επιτροπής. Ακόμη, ο προαναφερθείς σύνδεσμος στο άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38 μεταξύ «κοινωνικής πρόνοιας» και «κοινωνικής ασφάλισης» αποδυναμώνει το ως άνω επιχειρήμα.

43. Εν πάση περιπτώσει, αν η μη εξαγωγιμότητα αποτελούσε το βασικό κριτήριο για την έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας» κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38, όπως φαίνεται να προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες, σε αντίθεση με την άποψη που υποστηρίχθηκε από την Επιτροπή, το αντισταθμιστικό επίδομα θα ενέπιπτε στην κοινωνική πρόνοια. Πράγματι, οι ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα είναι μη εξαγωγίμες κατά το άρθρο 70, παράγραφος 4, του κανονισμού 883/2004.

44. Από τα ανωτέρω συνάγω ότι: i) σύμφωνα με τον σκοπό της οδηγίας 2004/38, η έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38 προορίζεται να θέσει όρια στο δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης σε ελεύθερη κυκλοφορία, προστατεύοντας τους δημόσιους χρηματοοικονομικούς πόρους του κράτους μέλους (βλ. σημείο 38 ανωτέρω)· ii) η ως άνω έννοια δεν συσχετίζεται κατ' ανάγκην με άλλα νομοθετήματα της ΕΕ (βλ. σημεία 39 και 40 ανωτέρω)· και iii) η

20 — Σε ορισμένες γλωσσικές αποδόσεις ο όρος νοείται με τον ίδιο τρόπο όπως στο αγγλικό κείμενο. Στο γαλλικό κείμενο, η «social assistance [κοινωνική πρόνοια]» αποδίδεται ως «assistance sociale»· στο ιταλικό κείμενο ως «assistenza sociale»· στο ισπανικό κείμενο ως «asistencia social»· και στο ρουμανικό κείμενο ως «asistență socială». Από την άλλη πλευρά, το πορτογαλικό κείμενο της οδηγίας 2004/38 χρησιμοποιεί τον όρο «segurança social», παρά το γεγονός ότι στο άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38 χρησιμοποιείται η έκφραση «assistência social». Ομοίως, ο φινλανδικός όρος που χρησιμοποιείται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', «sosiaalihuoltojärjestelmälle», δεν αντιστοιχεί στον όρο που χρησιμοποιείται στο άρθρο 8, παράγραφος 4, «sosiaalivastusta», το δε γερμανικό κείμενο του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 χρησιμοποιεί τον όρο «Sozialhilfeleistungen», αλλά στο άρθρο 8, παράγραφος 4, χρησιμοποιείται η λέξη «Sozialhilfe». Εντούτοις, το γερμανικό κείμενο του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', διαφέρει από τις λοιπές γλωσσικές αποδόσεις, καθόσον αξιώνει από τους πολίτες της Ένωσης να διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους «έτσι ώστε να μη χρειάζεται να χρησιμοποιήσουν παροχές κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής κατά τη διάρκεια της περιόδου παραμονής τους σε αυτό». Θα εξετάσω το εν λόγω ζήτημα στο σημείο 74 κατωτέρω.

21 — Πρόταση της Επιτροπής της 23ης Μαΐου 2001 για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, COM(2001) 257 τελικό, σ. 10 και 11 (ΕΕ C 207 E, σ. 150). Στην πρόταση αυτή δηλώνεται, σχετικά με το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', ότι «[ε]ίναι μεν σκόπιμη η διευκόλυνση της άσκησης του [δικαιώματος διαμονής], αλλά το γεγονός ότι προς το παρόν οι παροχές του κλάδου κοινωνικής πρόνοιας δεν καλύπτονται από την κοινοτική νομοθεσία και δεν είναι κατά κανόνα “εξαγωγίμες” δεν επιτρέπει την πλήρη ισότητα μεταχείρισης στον τομέα των κοινωνικών παροχών, διότι υπάρχει κίνδυνος ορισμένες κατηγορίες ατόμων που έχουν δικαίωμα διαμονής, ιδίως δε τα άτομα που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα, να καταστούν υπέρμετρο βάρος για τα δημόσια οικονομικά του κράτους μέλους υποδοχής» (η υπογράμμιση δική μου).

έννοια αυτή φαίνεται να είναι ηθελημένα ανακριβής (βλ. σημεία 37 και 47 ανωτέρω). Στα επόμενα σημεία, θα εξετάσω κατά πόσον η ως άνω ερμηνεία επιβεβαιώνεται ή αντικρούεται από άλλα νομοθετικά κείμενα του παραγωγού δικαίου στα οποία αναφέρθηκαν το αιτούν δικαστήριο και οι διάδικοι που υπέβαλαν παρατηρήσεις.

3. Σύγκριση με την έννοια του όρου «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στον κανονισμό 883/2004

45. Όπως προαναφέρθηκε, η Επιτροπή και το αιτούν δικαστήριο κάνουν λόγο για τη δυνατότητα μιας σύμφωνης προς τον κανονισμό 883/2004 ερμηνείας της οδηγίας 2004/38. Τούτο θα συνεπαγόταν τον αποκλεισμό του αντισταθμιστικού επιδόματος από την έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας», εφόσον το επίδομα αυτό έχει κριθεί ότι εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 883/2004.

46. Ο κανονισμός 883/2004 συντονίζει τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης που ισχύουν στα κράτη μέλη. Εντός του πεδίου εφαρμογής του ως άνω συντονισμού, ο τίτλος I περιέχει τις γενικές εφαρμοστέες διατάξεις, περιλαμβανομένης της απαριθμησης, στο άρθρο 3, παράγραφος 1, των κλάδων της κοινωνικής ασφάλισης στους οποίους εφαρμόζεται ο κανονισμός 883/2004. Ο τίτλος II προβλέπει εν συνεχεία κανόνες για τον καθορισμό της εφαρμοστέας εθνικής νομοθεσίας. Επομένως, οι διατάξεις του κανονισμού 883/2004 σχηματίζουν ένα σύστημα κανόνων συγκρούσεως²². Ο τίτλος III είναι αυτός που περιέχει τις περισσότερες διατάξεις και συντονίζει λεπτομερέστερα τα διάφορα είδη παροχών για τα οποία ισχύει ο κανονισμός 883/2004, στο δε κεφάλαιό του 9 περιλαμβάνονται οι ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα. Οι τίτλοι IV, V και VI περιέχουν διάφορες άλλες διατάξεις (όπως για παράδειγμα διατάξεις που αφορούν τον συντονισμό μεταξύ των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών). Στον κανονισμό 883/2004 έχει προσαρτηθεί μια σειρά παραρτημάτων (I έως XI), στα οποία προσδιορίζεται, μεταξύ άλλων, η νομοθεσία που ισχύει σε κάθε κράτος μέλος για τα είδη παροχών για τα οποία ισχύει ο κανονισμός 883/2004 και τα οποία παρατίθενται ονομαστικά.

47. Προκειμένου να γίνουν κατανοητά η διάρθρωση και το πλαίσιο του κανονισμού 883/2004, πρέπει να εξετασθούν περαιτέρω οι διακρίσεις μεταξύ της κοινωνικής ασφάλισης, της κοινωνικής πρόνοιας και των ειδικών μη ανταποδοτικού τύπου παροχών.

48. Στο άρθρο 3, παράγραφος 5, στοιχείο α', ο κανονισμός 883/2004 εισάγει διάκριση μεταξύ κοινωνικής πρόνοιας και της κοινωνικής ασφάλισης. Εντούτοις, κατά τη νομολογία, ορισμένα είδη παροχών μπορεί να επιτελούν διττή λειτουργία τόσο κοινωνικής πρόνοιας όσο και κοινωνικής ασφάλισης («υβριδικές» παροχές)²³. Αυτά τα είδη παροχών διέπονται πλέον από το άρθρο 70 του κανονισμού 883/2004. Το άρθρο 70, παράγραφος 1, εκθέτει τα κύρια χαρακτηριστικά τους.

49. Κατά πάγια νομολογία, εντός του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού 883/2004, μια παροχή μπορεί να θεωρείται ως *παροχή κοινωνικής ασφάλισης* στο μέτρο που χορηγείται στους αποδέκτες βάσει μιας εκ του νόμου καθοριζόμενης καταστάσεως, χωρίς οποιαδήποτε εξατομικευμένη και κατά διακριτική ευχέρεια στάθμιση των ατομικών τους αναγκών, και αφορά έναν από τους κινδύνους που απαριθμούνται ρητώς στο άρθρο 3, παράγραφος 1²⁴. Οι ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές ορίζονται σε συνάρτηση με τον σκοπό τους. Πρέπει να αντικαθιστούν ή να συμπληρώνουν μια κοινωνικοασφαλιστική παροχή, ενώ διακρίνονται από αυτήν, και πρέπει να εμφανίζουν τα

22 — Βλ., σχετικά με τον κανονισμό 1408/71, προπαρατεθείσα απόφαση van Delft κ.λπ. (σκέψη 51 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

23 — Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, C-78/91, Hughes (Συλλογή 1992, σ. I-4839, σκέψη 19).

24 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, C-396/05, C-419/05 και C-450/05, Habelt κ.λπ. (Συλλογή 2007, σ. I-11895, σκέψη 63 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

χαρακτηριστικά γνωρίσματα κοινωνικής πρόνοιας δικαιολογούμενης από οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους βάσει κανονιστικής ρυθμίσεως προβλέπουσας αντικειμενικά κριτήρια²⁵. Οι έννοιες της «κοινωνικοασφαλιστικής παροχής» και της «ειδικής παροχής χωρίς συνεισφορά» αποκλείουν έτσι η μία την άλλη²⁶.

50. Η *κοινωνική πρόνοια* δεν ορίζεται όμως από τον κανονισμό 883/2004. Τείνει έτσι να ορίζεται αρνητικά, ως περιλαμβάνουσα τις παροχές εκείνες που δεν ανταποκρίνονται στην προαναφερθείσα στο σημείο 49 θετική περιγραφή της «κοινωνικοασφαλιστικής παροχής»²⁷. Ένα σημαντικό χαρακτηριστικό όμως της «κοινωνικής πρόνοιας» είναι η ανάγκη. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το να εξαρτάται η χορήγηση της παροχής από την ατομική εκτίμηση των προσωπικών αναγκών του αιτούντος «*είναι πράγμα που χαρακτηρίζει την κοινωνική πρόνοια*»²⁸. Εξ αυτού συνάγεται επίσης ότι το άρθρο 3, παράγραφος 5, του κανονισμού 883/2004, το οποίο αποκλείει, μεταξύ άλλων, την κοινωνική πρόνοια, πρέπει να ερμηνεύεται στενά²⁹.

51. Ο γενικός σκοπός του κανονισμού 883/2004 είναι, σύμφωνα με το άρθρο 42 ΕΚ (νυν άρθρο 48 ΣΛΕΕ), η εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας για τους διακινούμενους εργαζομένους, μισθωτούς και μη μισθωτούς, και για τους εξ αυτών έλκοντες δικαιώματα, λαμβανομένων των κατάλληλων μέτρων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Ο κανονισμός 883/2004 προορίζεται, μεταξύ άλλων, να εξασφαλίσει ότι οι εισφορές που πραγματοποιούνται προς το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα σε ένα κράτος μέλος μπορούν να εξάγονται σε άλλο κράτος μέλος, ενισχύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και συμβάλλοντας στη βελτίωση του επιπέδου της ζωής και των συνθηκών εργασίας³⁰. Η ρύθμιση αυτή εκτείνεται γενικότερα στα πρόσωπα που δεν εργάζονται δυνάμει του άρθρου 308 ΕΚ (νυν άρθρου 352 ΣΛΕΕ).

52. Εντούτοις, από την τέταρτη αιτιολογική σκέψη προκύπτει ότι ο σκοπός του κανονισμού 883/2004 δεν είναι να εναρμονίσει, αλλ' απλώς να συντονίσει τα κοινωνικοασφαλιστικά συστήματα των κρατών μελών. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η κοινωνική πρόνοια και άλλες παρόμοιες παροχές που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 883/2004 εξακολουθούν να υπάγονται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών³¹.

53. Υπ' αυτό το πρίσμα, προκύπτει ότι ο ειδικός σκοπός του άρθρου 3, παράγραφος 5, στοιχείο α', του κανονισμού 883/2004 είναι να εξασφαλίσει ότι η κοινωνική πρόνοια εξακολουθεί να μην είναι συντονισμένη και να εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Για τους ίδιους λόγους, ο σκοπός των διατάξεων του κανονισμού 883/2004 που διέπουν τις ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα είναι να εξασφαλισθεί ότι τα επιδόματα αυτού του είδους -που έχουν υβριδική φύση και θα ήταν άλλως εξαγωγίμα- εξακολουθούν να υπόκεινται στο κριτήριο της κατοικίας στο κράτος μέλος που είναι επιφορτισμένο με την κάλυψη του κόστους τους³².

54. Στο σημείο αυτό, είναι σκόπιμο να συγκριθεί η χρήση από τον κανονισμό 883/2004 του όρου «κοινωνική πρόνοια» με τη χρήση του ίδιου όρου από την οδηγία 2004/38.

25 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2007, C-299/05, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2007, σ. I-8695, σκέψη 55 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

26 — Απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 2006, C-286/03, Hosse (Συλλογή 2006, σ. I-1771, σκέψη 36).

27 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2002, C-333/00, Maaheimo (Συλλογή 2002, σ. I-10087, σκέψεις 21 έως 23).

28 — Προπαρατεθείσα απόφαση Hughes (σκέψη 17) (η υπογράμμισή δική μου). Βλ. επίσης, μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1974, 24/74, BIASON (Συλλογή τόμος 1974, σ. 431, σκέψη 10).

29 — Βλ., συναφώς, προπαρατεθείσα απόφαση Habelt κ.λπ. (σκέψεις 65 και 108).

30 — Βλ. πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 883/2004.

31 — Βλ., συναφώς, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 26ης Οκτωβρίου 2006, C-192/05, Tas-Hagen και Tas (Συλλογή 2006, σ. I-10451, σκέψη 21), και της 22ας Μαΐου 2008, C-499/06, Nerkowska (Συλλογή 2008, σ. I-399, σκέψη 23) και την προπαρατεθείσα απόφαση Zablocka-Weyhermüller (σκέψη 27). Επιπλέον, το δίκαιο της Ένωσης δεν θίγει την εξουσία των κρατών μελών να οργανώσουν τα κοινωνικοασφαλιστικά τους συστήματα· βλ. προπαρατεθείσα απόφαση van Delft κ.λπ. (σκέψη 84).

32 — Βλ. όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1247/1992.

55. Πέραν του γεγονότος ότι κανένα από τα δύο νομοθετήματα δεν αναφέρεται καθ' οιονδήποτε τρόπο στο άλλο, η ορολογία που χρησιμοποιείται στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις των δύο νομοθετημάτων δεν είναι ενιαία. Επιπλέον, στην οδηγία 2004/38, όπως προαναφέρθηκε, η «κοινωνική πρόνοια» τέμνεται κατά κάποιο τρόπο με την «κοινωνική ασφάλιση». Αντιθέτως, ο κανονισμός 883/2004 διακρίνει ξεκάθαρα μεταξύ των δύο αυτών εννοιών. Επιπλέον, η στενή ερμηνεία του όρου «κοινωνική πρόνοια» που χρησιμοποιείται στον κανονισμό 883/2004 (βλ. σημείο 50 ανωτέρω) δεν μπορεί λογικά να τύχει εφαρμογής για τους σκοπούς της οδηγίας 2004/38, η οποία δεν λειτουργεί με βάση την ίδια διχοτόμηση.

56. Πρωτίστως όμως, η έννοια του όρου «κοινωνική πρόνοια», όπως χρησιμοποιείται στα δύο αυτά νομοθετήματα, δεν μπορεί να είναι η ίδια, εφόσον έχουν διαφορετικούς σκοπούς³³. Ο σκοπός των άρθρων 3, παράγραφος 5, στοιχείο α', και 70, παράγραφος 4, του κανονισμού 883/2004 είναι να αποτραπεί η εξαγωγή των παροχών τις οποίες διέπουν. Ο σκοπός του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38, από την άλλη πλευρά, είναι να εξασφαλίσει ότι εκείνοι στους οποίους παρέχεται δικαίωμα διαμονής δεν επιβαρύνουν υπέρμετρα το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Το ζήτημα αυτό έχει εναρμονισθεί από την οδηγία 2004/38 και κατά συνέπεια τα κράτη μέλη δεν έχουν αρμοδιότητα για τη ρύθμισή του, σε αντίθεση με το περιεχόμενο του όρου «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στον κανονισμό 883/2004.

57. Με βάση τα ανωτέρω, δεν θεωρώ ότι το περιεχόμενο του όρου «κοινωνική πρόνοια», όπως χρησιμοποιείται στον κανονισμό 883/2004, αναιρεί καθ' οιονδήποτε τρόπο την προκαταρκτική θέση που διατυπώνεται στο σημείο 44 ανωτέρω, εφόσον οι δύο αυτές έννοιες δεν αφορούν τα ίδια ζητήματα. Απομένουν έτσι προς εξέταση τα δύο άλλα νομοθετήματα των οποίων έγινε επίκληση χάριν αποσαφήνισης της έννοιας της «κοινωνικής πρόνοιας».

4. Σύγκριση με την έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία περί οικογενειακής επανένωσης και στην οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες

58. Η Ολλανδική, η Αυστριακή και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, παραπέμπουν στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας περί οικογενειακής επανένωσης, το οποίο, όπως υποστηρίζουν, είναι παρόμοιο προς το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 και το οποίο ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο στην υπόθεση Chakroun.

59. Η οδηγία περί οικογενειακής επανένωσης διέπει το δικαίωμα των υπηκόων τρίτων χωρών, βάσει του δικαίου της Ένωσης, σε οικογενειακή επανένωση. Σκοπός της είναι να καθορίσει τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ασκούν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στην επικράτεια των κρατών μελών, προβλέπει δε τις προϋποθέσεις για την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος³⁴. Ως προς το σημείο αυτό, το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ', περιορίζει το εν λόγω δικαίωμα στους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρηση του νοικοκυριού τους «χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του συγκεκριμένου κράτους μέλους». Το κεφάλαιο VI ρυθμίζει την είσοδο και η διαμονή των μελών της οικογένειας.

33 — Οι δύο αυτές νομοθετικές πράξεις δεν έχουν την ίδια νομική βάση. Η οδηγία 2004/38 εκδόθηκε βάσει των άρθρων 12, 18, 40, 44 και 52 ΕΚ (νυν άρθρων 18, 21, 46, 50 και 59 ΣΛΕΕ) που αφορούν, αντιστοίχως, τη θεμελιώδη αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, την ιθαγένεια της Ένωσης, την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, το δικαίωμα εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών. Ο κανονισμός 883/2004, από την άλλη πλευρά, εκδόθηκε σύμφωνα με τα άρθρα 42 και 308 ΕΚ (νυν άρθρα 48 και 352 ΣΛΕΕ), που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και τους κανόνες προς υποστήριξη μιας πολιτικής της Ένωσης για την οποία δεν υφίσταται επαρκής νομική βάση στη Συνθήκη ΛΕΕ.

34 — Βλ. άρθρο 1 και κεφάλαιο IV της οδηγίας περί οικογενειακής επανένωσης.

60. Στην απόφαση Chakroun, το Δικαστήριο έκρινε ότι η έννοια της «κοινωνικής αρωγής» όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας περί οικογενειακής επανενώσεως νοείται ως αφορώσα την αρωγή που αναπληρώνει την έλλειψη σταθερών, τακτικών και επαρκών πόρων και όχι την αρωγή που επιτρέπει την αντιμετώπιση έκτακτων ή απρόβλεπτων αναγκών³⁵.

61. Όσον αφορά την οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες, στην οποία παραπέμπουν το αιτούν δικαστήριο και η Αυστριακή Κυβέρνηση, η οδηγία αυτή ρυθμίζει όχι μόνο την κτήση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος στο κράτος μέλος, αλλά και τη διαμονή σε άλλα κράτη μέλη βάσει του καθεστώτος αυτού και τις σχετικές οικονομικές απαιτήσεις που πρέπει να πληρούνται. Το άρθρο 11, παράγραφος 4, της ως άνω οδηγίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν την ίση μεταχείριση ως προς την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία στα «βασικά πλεονεκτήματα». Επί του ζητήματος αυτού, η Αυστριακή Κυβέρνηση και το αιτούν δικαστήριο παραπέμπουν στη δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη³⁶ και, σχετικά με την εν λόγω αιτιολογική σκέψη, στην απόφαση Kamberaj³⁷.

62. Στην απόφαση Kamberaj, το Δικαστήριο έκρινε στη σκέψη 90 ότι ο σκοπός της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες είναι να προαγάγει την κοινωνική ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως από μακρού χρόνου στα κράτη μέλη. Στη σκέψη 92 διαπίστωσε ότι το επίδομα στέγης αποτελούσε βασικό πλεονέκτημα κοινωνικής αρωγής κατά την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 4, της ως άνω οδηγίας, δεδομένου ότι ο σκοπός της επίμαχης παροχής ήταν να εξασφαλίσει αξιοπρεπή διαβίωση σε όλους όσοι δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, σύμφωνα με το άρθρο 34 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακόμη, στη σκέψη 85 της αποφάσεως Kamberaj, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαρίθμηση των βασικών πλεονεκτημάτων στη δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη δεν ήταν εξαντλητική.

63. Η άποψη που διατυπώνεται στο σημείο 44 ανωτέρω όσον αφορά την έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38 φαίνεται έτσι να επιβεβαιώνεται από την οδηγία περί οικογενειακής επανενώσεως και την οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες.

64. Και από τις τρεις οδηγίες προκύπτει μια ασαφής και ευρεία έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας». Παραδείγματος χάριν, προκειμένου να διαπιστώσουν αν ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει σταθερούς και τακτικούς πόρους, ώστε να πληροί τις απαιτήσεις της οικογενειακής επανενώσεως κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας περί οικογενειακής επανενώσεως, τα κράτη μέλη μπορούν «να λαμβάνουν υπόψη το επίπεδο των κατώτατων εθνικών μισθών και συντάξεων». Το ίδιο ισχύει όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών με καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος οι οποίοι επιθυμούν να διαμείνουν σε άλλο κράτος μέλος κατά το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες. Οι διατάξεις αυτές είναι παρόμοιες προς το άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38. Επιπλέον, το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες δεν διακρίνει μεταξύ κοινωνικής ασφάλισης, κοινωνικής αρωγής και κοινωνικής προστασίας.

35 — Σκέψη 49 της αποφάσεως· βλ. επίσης απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2012, C-356/11 και C-357/11, Ο και S (σκέψη 73).

36 — Στην ως άνω αιτιολογική σκέψη δηλώνεται ότι «[ό]σον αφορά την κοινωνική αρωγή, η δυνατότητα περιορισμού των ωφελημάτων των επί μακρόν διαμενοντών στα βασικά εξ αυτών πρέπει να γίνεται κατανοητή υπό την έννοια ότι καλύπτει τουλάχιστον την ελάχιστη στήριξη του εισοδήματος, την αρωγή σε περίπτωση ασθένειας, κήσης, γονικής μέριμνας και μακροχρόνιας μέριμνας. Οι διαδικασίες χορήγησης των ωφελημάτων αυτών θα πρέπει να καθορισθούν από το εθνικό δίκαιο».

37 — Απόφαση της 24ης Απριλίου 2012, C-571/10, Kamberaj.

65. Έστω και αν η οδηγία 2004/38 και οι δύο άλλες οδηγίες αφορούν διαφορετικές κατηγορίες προσώπων και δεν έχουν ακριβώς τον ίδιο σκοπό και πεδίο εφαρμογής³⁸, έχουν όλες τους από κοινού τον σκοπό της ρυθμίσεως του δικαιώματος διαμονής. Επιπλέον, οι κανόνες περί κοινωνικής πρόνοιας και στις τρεις οδηγίες φαίνεται να ανάγονται σε μια κοινή επιθυμία προστασίας των δημοσίων πόρων. Επομένως, ο όρος «κοινωνική πρόνοια» μπορεί να γίνει αντιληπτός ως δηλωτικός της ίδιας έννοιας και στις τρεις οδηγίες. Τούτο φαίνεται να συμφωνεί με τη γνώμη του Δικαστηρίου, δεδομένης της παραπομπής που πραγματοποιεί η απόφαση Chakroun, όσον αφορά την έννοια της «κοινωνικής αρωγής», στη σκέψη 29 της αποφάσεως Eind³⁹ που αφορούσε, μεταξύ άλλων, την ερμηνεία της οδηγίας 90/364/ΕΟΚ⁴⁰.

66. Η διαπίστωση του Δικαστηρίου ότι η φράση «σύστημα κοινωνικής αρωγής του συγκεκριμένου κράτους μέλους», όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας περί οικογενειακής επανενώσεως, περιλαμβάνει την κοινωνική αρωγή που παρέχεται από τις δημόσιες αρχές σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο⁴¹, έχει σημασία και για την οδηγία 2004/38. Είναι σύμφωνη με την ιδέα ότι η παροχή πρέπει να αποτελεί μέρος ενός συστήματος κοινωνικής πρόνοιας.

67. Για τους λόγους αυτούς, θεωρώ ότι η έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας» όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία 2004/38 είναι παρόμοια προς την έννοια που χρησιμοποιείται στις άλλες δύο οδηγίες. Επομένως, η οδηγία 2004/38 θα πρέπει να τύχει αντίστοιχης ερμηνείας.

5. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

68. Βάσει των ανωτέρω, έχω την άποψη ότι ο ορισμός της «κοινωνικής πρόνοιας» που δόθηκε με την απόφαση Chakroun πρέπει να ισχύσει και για το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38. Εξ αυτού συνάγεται ότι, για τους σκοπούς της ως άνω διατάξεως, η «κοινωνική πρόνοια» αναφέρεται στην αρωγή που παρέχεται από τις δημόσιες αρχές –σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο– η οποία αναπληρώνει την έλλειψη σταθερών, τακτικών και επαρκών πόρων και όχι την αρωγή η οποία επιτρέπει την αντιμετώπιση έκτακτων ή απρόβλεπτων αναγκών.

69. Μολονότι το ζήτημα κατά πόσον μια παροχή διέπεται από τον κανονισμό 883/2004 δεν θα πρέπει να είναι καθοριστικό όσον αφορά την έννοια της «κοινωνικής πρόνοιας» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38, αυτό δεν σημαίνει ότι ο κανονισμός 883/2004 δεν ασκεί απολύτως καμία επιρροή, ούτε καθιστά παρωχημένες τις διαπιστώσεις του Δικαστηρίου στην υπόθεση Skalka. Στο μέτρο που μια παροχή συνιστά κοινωνική πρόνοια βάσει του κανονισμού 883/2004 –πράγμα που υποδηλώνει ότι το δικαίωμα επί της παροχής βασίζεται στις ανάγκες του αποδέκτη και όχι σε εισφορές– αυτό θα ισχύει και στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38.

70. Επιπλέον, στην απόφαση Skalka, το Δικαστήριο προέβη στην παρατήρηση ότι το αντισταθμιστικό επίδομα εξασφάλιζε ένα ελάχιστο επίπεδο μέσω βιοπορισμού σε άτομα των οποίων το σύνολο των εισοδημάτων υπολείπεται ενός ορίου που καθορίζει ο νόμος και ότι συνδεόταν στενά με την οικονομική και κοινωνική κατάσταση στην Αυστρία, λαμβανομένου υπόψη του εκεί υφιστάμενου

38 — Η νομική βάση της οδηγίας περί οικογενειακής επανενώσεως είναι η ειδική διάταξη του πρώην τίτλου IV της Συνθήκης ΕΚ, δηλαδή το άρθρο 63, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΕΚ (που έχει πλέον αντικατασταθεί από το άρθρο 79 ΣΛΕΕ), το οποίο περιλαμβάνονταν στον τίτλο «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» (πλέον, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο II του τίτλου V της Συνθήκης ΛΕΕ, που έχει μετονομασθεί σε «Πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση»). Η νομική βάση της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες είναι το άρθρο 63, παράγραφοι 3 και 4, ΕΚ.

39 — Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2007, C-291/05, Eind (Συλλογή 2007, σ. I-10719).

40 — Οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ L 180, σ. 26).

41 — Προπαρατεθείσα απόφαση Chakroun (σκέψη 45).

βιοτικού επιπέδου. Το κόστος της χρηματοδότησεως του ως άνω επιδόματος βάρυνε τον ομοσπονδιακό προϋπολογισμό και όχι τους αποδέκτες μέσω καταβολής εισφορών. Μια τέτοια παροχή είχε συνεπώς «τον χαρακτήρα κοινωνικής αρωγής καθόσον αποσκοπεί στην εξασφάλιση ενός ελάχιστου βιοτικού επιπέδου στον δικαιούχο της σε περίπτωση ανεπαρκούς συντάξεως»⁴².

71. Επομένως, εφόσον χρησιμεύει προς αναπλήρωση της ελλείψεως σταθερών, τακτικών και επαρκών πόρων και όχι μόνο προς αντιμετώπιση έκτακτων ή απρόβλεπτων αναγκών, το αντισταθμιστικό επίδομα πρέπει να θεωρείται ως «κοινωνική πρόνοια» κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38.

Γ– Παρατηρήσεις επί ζητημάτων που ευρίσκονται εκτός του γράμματος του προδικαστικού ερωτήματος

72. Για την περίπτωση που το Δικαστήριο αποφασίσει να παράσχει στο αιτούν δικαστήριο περαιτέρω στοιχεία που ενδέχεται να είναι χρήσιμα για την εκδίκαση της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί, αποτελεί πάγια νομολογία ότι, κατά την εφαρμογή του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο μπορεί να συναγάγει από το γράμμα του προδικαστικού ερωτήματος και από τα πραγματικά περιστατικά που περιγράφονται στη διάταξη περί παραπομπής όλα τα στοιχεία που αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης⁴³. Επιπλέον, έστω και αν δεν αποτελεί έργο του Δικαστηρίου κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ να αποφανθεί ως προς τη συμβατότητα του εθνικού δικαίου με κανόνες του δικαίου της Ένωσης, μπορεί να παράσχει τα σχετικά με το δίκαιο αυτό ερμηνευτικά στοιχεία που θα επιτρέψουν στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει τη συμβατότητα αυτή προκειμένου να εκδώσει απόφαση στην υπόθεση της οποίας έχει επιληφθεί⁴⁴.

73. Επομένως, δύο ζητήματα φαίνονται να χρήζουν περαιτέρω σκέψεως: i) κατά πόσον εθνικές διατάξεις όπως αυτές που έχουν εφαρμογή στην κύρια δίκη συμβιβάζονται με την οδηγία 2004/38 και ii) κατά πόσον η καταβολή του αντισταθμιστικού επιδόματος συνιστά υπέρμετρο βάρος για το αυστριακό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας.

1. Συμβατότητα με την οδηγία 2004/38 της εθνικής νομοθεσίας κατά την οποία η νόμιμη διαμονή αποτελεί προϋπόθεση για το δικαίωμα σε παροχές κοινωνικής πρόνοιας

74. Επισημαίνω εξ αρχής ότι το γερμανικό κείμενο του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 χρησιμοποιεί την έκφραση «so dass sie [...] keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen». Η έκφραση αυτή θα μπορούσε να μεταφραστεί ως «έτσι ώστε να μη χρειάζεται να χρησιμοποιήσουν παροχές κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής», οπότε η ως άνω διάταξη φαίνεται να έχει διατυπωθεί στενότερα στα γερμανικά σε σχέση με πολλές άλλες γλωσσικές αποδόσεις. Φαίνεται να υπονοεί ότι δεν μπορεί να γίνει καμία χρήση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής.

75. Μια τέτοια ανάγνωση έρχεται σε αντίθεση με άλλες διατάξεις της οδηγίας 2004/38. Πράγματι, το άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38 επιβάλλει την εξατομικευμένη εκτίμηση της προσωπικής καταστάσεως του πολίτη της Ένωσης. Το άρθρο 14, παράγραφος 2, ορίζει ότι μόνον όταν υπάρχει εύλογη αμφιβολία ως προς το αν ο πολίτης της Ένωσης εξακολουθεί να πληροί την κατά το άρθρο 7 απαίτηση περί επαρκών πόρων μπορεί το κράτος μέλος υποδοχής να ελέγξει, με μη συστηματικό τρόπο, αν πληρούνται οι προϋποθέσεις διαμονής. Ομοίως, το άρθρο 14, παράγραφος 3, απαγορεύει ρητώς τη λήψη μέτρων απελάσεως απλώς και μόνο λόγω της προσφυγής στο σύστημα κοινωνικής

42 — Σκέψεις 24, 26 και 29 της αποφάσεως.

43 — Αποφάσεις της 8ης Νοεμβρίου 2007, C-251/06, ING. AUER (Συλλογή 2007, σ. I-9689, σκέψη 38) της 28ης Απριλίου 2009, C-420/07, Αποστολίδης (Συλλογή 2009, σ. I-3571, σκέψη 63), και της 5ης Μαΐου 2011, C-434/09, McCarthy (Συλλογή 2011, σ. I-3375, σκέψη 24).

44 — Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2010, C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales (Συλλογή 2010, σ. I-635, σκέψη 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου⁴⁵, που αφορούσε, μεταξύ άλλων, την οδηγία 90/364, το Δικαστήριο αποδοκίμασε πρακτική η οποία συνίστατο σε αυτόματες απελάσεις στις περιπτώσεις που πολίτες της Ένωσης δεν ήταν σε θέση να προσκομίσουν αποδείξεις περί επαρκών πόρων εντός δεδομένης προθεσμίας.

76. Μια τέτοια ανάγνωση δεν συμβιβάζεται ούτε με το προοίμιο της οδηγίας 2004/38. Πράγματι, η δέκατη αιτιολογική σκέψη δεν αναφέρεται απλώς σε βάρος, αλλά σε *υπέρμετρο* βάρος. Με άλλα λόγια, δεν μπορεί οποιοδήποτε βάρος να δικαιολογήσει την απώλεια του δικαιώματος διαμονής, αλλά μόνον τα βάρη εκείνα που παρεμποδίζουν αρκούντως την ορθή λειτουργία του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Πράγματι, τα κράτη μέλη οφείλουν να ανέχονται κάποια οικονομική αλληλεγγύη μεταξύ των υπηκόων του κράτους μέλους υποδοχής και των υπηκόων άλλων κρατών μελών⁴⁶. Η δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη παρέχει τα κρίσιμα κριτήρια προκειμένου να καθοριστεί αν ο πολίτης της Ένωσης αποτελεί υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους. Τα κριτήρια αυτά περιλαμβάνουν: το αν οι δυσκολίες είναι προσωρινές, τη διάρκεια της παραμονής, την προσωπική κατάσταση και το ποσό της ενίσχυσης που χορηγείται.

77. Το γερμανικό κείμενο του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 προκαλεί έκπληξη, δεδομένων των παρατηρήσεων αυτών. Το να εξαρτάται το δικαίωμα διαμονής σε κράτος μέλος από το να μην έχει προσφύγει ο ενδιαφερόμενος καθόλου στην κοινωνική πρόνοια θα καθιστούσε πλήρως αλυσιτελείς τις προαναφερθείσες διατάξεις της οδηγίας 2004/38. Συνεπώς, για να συναχθεί το νόημα της ως άνω διατάξεως, το γερμανικό κείμενο πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του σκοπού και της γενικής διαρθρώσεως της οδηγίας 2004/38. Αυτό καθαυτό το γράμμα της διατάξεως δεν μπορεί να αποτελέσει τη μοναδική βάση ερμηνείας της ή να υπερισχύσει έναντι άλλων γλωσσικών αποδόσεων⁴⁷.

78. Στο σημείο αυτό, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι το άρθρο 51, παράγραφος 1, του NAG έχει ως πρότυπο το γερμανικό κείμενο του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38. Φαίνεται συνεπώς ότι το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης να διαμένουν στη Αυστρία εξαρτάται από τη μη λήψη αντισταθμιστικού επιδόματος. Επιπλέον, κατά το άρθρο 292, παράγραφος 1, του ASVG, το αντισταθμιστικό επίδομα καταβάλλεται μόνο σε πρόσωπα που διαμένουν νομίμως στην Αυστρία. Συνεπώς, προκύπτει ότι το αποτέλεσμα των διατάξεων αυτών είναι να αποκλείονται οι πολίτες της Ένωσης που επιθυμούν να διαμείνουν στην Αυστρία για περισσότερους από τρεις μήνες (και, πιθανώς, μέχρι να αποκτήσουν μόνιμη διαμονή βάσει του άρθρου 16 της οδηγίας 2004/38) από την προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του ως άνω κράτους μέλους καθώς και από επιδόματα όπως το αντισταθμιστικό επίδομα.

79. Σε περίπτωση που θα ήταν ορθή η ως άνω ερμηνεία του εθνικού δικαίου –ζήτημα επί του οποίου είναι έργο του Oberster Gerichtshof να αποφανθεί⁴⁸– θα έπρεπε να συμφωνήσω με την Επιτροπή ότι τούτο θέτει τους πολίτες της Ένωσης σε δυσμενέστερη θέση έναντι των Αυστριακών υπηκόων, οι οποίοι, όπως δέχεται η Αυστριακή Κυβέρνηση, έχουν εγγενές δικαίωμα διαμονής στην Αυστρία⁴⁹ και κατά συνέπεια πληρούν ευχερέστερα την ως άνω προϋπόθεση. Μολονότι οι επίμαχες διατάξεις δεν προβαίνουν σε ευθεία διάκριση λόγω ιθαγένειας, μου φαίνεται πάντως ότι συνιστούν έμμεση διάκριση⁵⁰.

45 — Απόφαση της 23ης Μαρτίου 2006, C-408/03, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2006, σ. I-2647).

46 — Αποφάσεις της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-184/99, Grzelczyk (Συλλογή 2001, σ. I-6193, σκέψη 44), και της 15ης Μαρτίου 2005, C-209/03, Bidar (Συλλογή 2005, σ. I-2119, σκέψη 56).

47 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1998, C-149/97, Institute of the Motor Industry (Συλλογή 1998, σ. I-7053, σκέψη 16 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

48 — Επισημαίνω σχετικά ότι το αιτούν δικαστήριο επιβεβαιώνει ότι η λήψη του αντισταθμιστικού επιδόματος βλάπτει νομοτελειακά το δικαίωμα διαμονής.

49 — Βλ., συναφώς, άρθρο 3, παράγραφος 2, του τετάρτου πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Ανθρώπινων Δικαιωμάτων.

50 — Βλ., συναφώς, προπαρατεθείσες αποφάσεις Collins (σκέψη 65), Bidar (σκέψη 53), αποφάσεις της 15ης Σεπτεμβρίου 2005, C-258/04, Ιωαννίδης (Συλλογή 2005, σ. I-8275, σκέψη 28) και της 1ης Οκτωβρίου 2009, C-103/08, Gottwald (Συλλογή 2009, σ. I-9117, σκέψη 28).

80. Πάντως, το Δικαστήριο έχει κρίνει σε διάφορες περιπτώσεις ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αξιώνουν την ύπαρξη νόμιμης διαμονής πριν χορηγήσουν παροχές κοινωνικής πρόνοιας, υπό την προϋπόθεση ότι μια τέτοια απαίτηση είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης⁵¹. Είναι πράγματι θεμιτό ο εθνικός νομοθέτης να επιθυμεί να βεβαιωθεί για την ύπαρξη αληθούς σχέσεως μεταξύ του αιτούντος ορισμένο επίδομα και του οικείου κράτους μέλους⁵². Επιπλέον, το άρθρο 70, παράγραφος 4, του κανονισμού 883/2004 ορίζει σαφώς ότι οι ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα χορηγούνται σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής.

81. Κατά την οδηγία 2004/38, φαίνεται δικαιολογημένο το να προστατεύει ένα κράτος μέλος το σύστημά του κοινωνικής πρόνοιας σε ό,τι αφορά τους οικονομικά ανενεργούς πολίτες της Ένωσης που δεν έχουν ακόμη αποκτήσει μόνιμη διαμονή. Εντούτοις, σε αντίθεση με την άποψη της Γερμανικής Κυβερνήσεως, από τα σημεία 75 και 76 ανωτέρω προκύπτει ότι οι διατάξεις που εξαρτούν το δικαίωμα διαμονής από τη μη ύπαρξη προσφυγής στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής και οι οποίες δεν προβλέπουν ατομική εκτίμηση των οικονομικών δυνατοτήτων ενός πολίτη της Ένωσης είναι ασυμβίβαστες με τα άρθρα 8, παράγραφος 4, και 14, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38. Απλώς και μόνο η αίτηση για παροχή κοινωνικής πρόνοιας δεν μπορεί να συνιστά *αφεαυτής* δυσανάλογο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους και να προκαλέσει απώλεια του δικαιώματος διαμονής –όπως φαίνεται να δέχεται η Αυστριακή Κυβέρνηση. Πράγματι, στην απόφαση Chakroun, το Δικαστήριο εξαίρεσε την αρωγή προς αντιμετώπιση έκτακτων ή απρόβλεπτων αναγκών από την έννοια της «κοινωνικής αρωγής». Συνεπώς, ο πολίτης της Ένωσης δεν μπορεί να υφίσταται κυρώσεις για τον λόγο ότι ζητεί μια τέτοια αρωγή. Εν τέλει, όμως, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ελέγξει κατά πόσον το εθνικό δίκαιο μπορεί να ερμηνευθεί κατά τρόπο ώστε να συμβιβάζεται με το δίκαιο της Ένωσης⁵³.

2. Επί του ζητήματος αν η καταβολή του αντισταθμιστικού επιδόματος συνιστά υπέρμετρο βάρος για το αυστριακό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας

82. Αν υποθεθεί ότι το Δικαστήριο δεχθεί τη δική μου ερμηνεία του όρου «κοινωνική πρόνοια» όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38, καθώς και ότι το αυστριακό δίκαιο μπορεί να ερμηνευθεί κατά τρόπο σύμφωνο με το δίκαιο της Ένωσης, παραμένει το ζήτημα αν θα συνιστούσε υπέρμετρο βάρος για το αυστριακό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας το να γίνει δεκτό το δικαίωμα του P. Brey στο αντισταθμιστικό επίδομα. Βάσει του περιεχομένου της δέκατης έκτης αιτιολογικής σκέψεως της οδηγίας 2004/38, φαίνεται ότι αυτό συμβαίνει.

83. Βάσει του πραγματικού, ο P. Brey δεν έχει εισοδήματα πέρα από δύο συντάξεις που ανέρχονται στα 1 089,74 ευρώ μηνιαίως (εκ των οποίων η μία προ φόρων). Με το ποσό αυτό, πρέπει να συντηρήσει τον εαυτό του και τη σύζυγό του –η οποία δεν έχει πλέον εισοδήματα– και να καταβάλει μηνιαίο μίσθωμα 532,29 ευρώ, οπότε μένουν το πολύ 557,45 ευρώ μηνιαίως για τροφή, υπηρεσίες κοινής ωφελείας και άλλες βασικές βιοτικές ανάγκες. Το ποσό αυτό είναι κατώτερο από το κατώφλι του ελάχιστου βιοτικού επιπέδου που καθορίζεται στην αυστριακή νομοθεσία, κατάσταση την οποία προορίζεται να αντιμετωπίσει το αντισταθμιστικό επίδομα, εξ αυτού δε του λόγου ο P. Brey ζήτησε να του καταβάλλεται μηνιαίως ποσό ύψους 326,82 ευρώ.

84. Δεδομένου ότι ο P. Brey είναι συνταξιούχος, δεν φαίνεται ότι η κατάσταση της οικονομικής δυσπραγίας στην οποία ευρίσκεται θα αλλάξει με τον καιρό, ή ότι ζητεί την παροχή προκειμένου να υπερβεί μια έκτακτη και απρόβλεπτη δυσχέρεια⁵⁴.

51 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Martínez Sala (σκέψη 63)· απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, C-456/02, Trojani (Συλλογή 2004, σ. I-7573, σκέψη 43)· προπαρατεθείσες αποφάσεις Bidar (σκέψη 37) και Förster (σκέψη 39).

52 — Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, C-503/09, Stewart (σκέψη 89).

53 — Απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, 14/83, von Colson και Kamann (Συλλογή 1984, σ. 1891, σκέψη 26).

54 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Grzelczyk (σκέψη 45), και Chakroun (σκέψη 52).

85. Το ποσό που ζητείται δεν φαίνεται να είναι προδήλως δυσανάλογο. Εντούτοις, το συνολικό ποσό του βοηθήματος μπορεί να φθάσει σε σημαντικό ύψος μέχρι να εκδοθεί η απόφαση των αυστριακών αρχών για ανάκληση της άδειας διαμονής του P. Brey.

86. Δεν προκύπτει ότι ο P. Brey, Γερμανός υπήκοος ρωσικής καταγωγής, έχει προσωπικούς δεσμούς με την Αυστρία. Πράγματι, σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, ο P. Brey μετέβη στην Αυστρία για τον λόγο ότι υπήρξε θύμα, όπως υποστηρίζει, δυσμενούς διακρίσεως στη Γερμανία εξαιτίας της καταγωγής του.

87. Τέλος, η αρχική διοικητική απόφαση που απέρριπτε την αίτηση του P. Brey εκδόθηκε στις 2 Μαρτίου 2011, πριν αυτός λάβει άδεια διαμονής στις 22 Μαρτίου 2011. Πράγματι, το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι το ζεύγος εγκαταστάθηκε στην Αυστρία τον Μάρτιο του 2011. Δεν είχε επομένως πραγματοποιήσει σημαντικές περιόδους διαμονής στην Αυστρία πριν υποβάλει την αίτησή του. Υπ' αυτές τις συνθήκες, πράγματι θα φαινόταν ότι ο P. Brey έχει παύσει να πληροί τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38.

88. Κατ' επέκταση των ανωτέρω σκέψεων, φαίνεται εκ πρώτης όψεως δύσκολα κατανοητό το πώς ένα και μόνο άτομο μπορεί να καταστεί υπέρμετρο βάρος για τα οικονομικά του κράτους μέλους. Εντούτοις, αν κάτι τέτοιο ήταν αδιανόητο, οι διατάξεις της οδηγίας 2004/38 θα στερούσαν νοήματος. Περαιτέρω, αν η υπόθεση αφορούσε εφάπαξ καταβολή του ποσού των 326.82 ευρώ, δεν θα μπορούσε ευλόγως να τεθεί ζήτημα «υπέρμετρου βάρους». Ο υπέρμετρος χαρακτήρας έγκειται στο ότι η καταβολή του αντισταθμιστικού επιδόματος αποτελεί γεγονός που επαναλαμβάνεται επ' αόριστον, ο P. Brey όμως αδυνατεί να αποδείξει προγενέστερους δεσμούς προς την αυστριακή κοινωνία που θα δικαιολογούσαν τις ως άνω καταβολές. Αν είχε δημιουργήσει σύνδεσμο με την αυστριακή κοινωνία, παραδείγματος χάριν, με το να έχει εργασθεί, να έχει διαμείνει και να έχει καταβάλει φόρους στην Αυστρία σε προγενέστερο χρονικό σημείο, η κατάσταση θα ήταν διαφορετική.

89. Η θέση μου ως προς το ζήτημα αυτό στερεί επομένως από τον P. Brey το αντισταθμιστικό επίδομα. Λόγω της μετακινήσεως στην Αυστρία, το νοικοκυριό του έχει απολέσει επίσης τη σύνταξη την οποία ελάμβανε η σύζυγός του, καθώς και άλλες στηριζόμενες στη διαμονή παροχές τις οποίες ο P. Brey θα εδικαιούτο ενδεχομένως στη Γερμανία. Εντούτοις, η λυπηρή αυτή συνέπεια πρέπει να αποδοθεί στην έλλειψη εναρμονίσεως των διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά την κοινωνική πρόνοια.

90. Εν πάση περιπτώσει, δεν θεωρώ ότι το ζήτημα της νόμιμης διαμονής του P. Brey μπορεί να εξετασθεί πλήρως κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου δίκη. Αφενός, τούτο θα ισοδυναμούσε με εφαρμογή του νόμου επί των πραγματικών περιστατικών. Από την άλλη πλευρά, τούτο θα αγνοούσε τη διαδικασία για την ανάκληση του δικαιώματος διαμονής, για τους κατωτέρω εκτιθέμενους λόγους.

91. Η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι κοινωνικές της υπηρεσίες αποφαινόμενες χωριστά ως προς τον νόμιμο χαρακτήρα του δικαιώματος διαμονής ενός πολίτη της Ένωσης και ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι ο P. Brey έχει λάβει άδεια διαμονής από τις αρμόδιες για θέματα μεταναστεύσεως αρχές. Εφόσον η νόμιμη διαμονή αποτελεί προϋπόθεση για την καταβολή του αντισταθμιστικού επιδόματος, η ως άνω κυβέρνηση προβάλλει ότι οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να μπορούν να εκτιμήσουν αν ο αιτών διαμένει νομίμως στην Αυστρία.

92. Κατά τη γνώμη μου, το ως άνω επιχείρημα είναι άσχετο με το παρόν ζήτημα.

93. Ναι μεν η άδεια διαμονής του πολίτη της Ένωσης έχει απλώς διαπιστωτικό χαρακτήρα⁵⁵. Αυτό σημαίνει ότι το δικαίωμα διαμονής μπορεί να απολεσθεί ή να αποκτηθεί με βάση το αν πληρούνται σε δεδομένο χρονικό σημείο οι προϋποθέσεις του άρθρου 7 της οδηγίας 2004/38 και όχι με βάση το αν ο πολίτης της Ένωσης έχει στην κατοχή του έγκυρη άδεια διαμονής. Κατά το άρθρο 53 του ΝΑΓ, η Αυστρία έκανε χρήση της δυνατότητας την οποία παρέχει το άρθρο 8, παράγραφος 3, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 2004/38 να αξιώνει από τους πολίτες της Ένωσης που υποβάλλουν αίτηση άδειας διαμονής να αποδεικνύουν ότι πληρούν την απαίτηση περί επαρκών πόρων. Συνεπώς, το γεγονός ότι οι αυστριακές αρχές εξέδωσαν άδεια διαμονής δείχνει ότι είχαν την άποψη ότι κατά το χρονικό εκείνο σημείο ο P. Brey διέμενε νομίμως. Τούτο συνέβη *μετά* την αρχική απόφαση που απέρριπτε την αίτησή του για αντισταθμιστικό επίδομα. Ακόμη, οι πολίτες της Ένωσης αναμφίβολα απολαμβάνουν των κατά το άρθρο 15 της οδηγίας 2004/38 διαδικαστικών εγγυήσεων, που δεν μπορούν να καταστρατηγούνται μέσω διαδικασιών με τις οποίες εξετάζεται όχι μόνο το δικαίωμα των προσώπων αυτών σε μια παροχή, αλλά και συνολικά το δικαίωμα διαμονής τους.

94. Το κράτος μέλος μπορεί να θεωρήσει ότι ο πολίτης της Ένωσης ο οποίος προσφεύγει στην κοινωνική πρόνοια δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις για το δικαίωμα διαμονής του και να λάβει μέτρα, εντός των ορίων του δικαίου της Ένωσης, προκειμένου να ανακαλέσει την άδεια διαμονής του εν λόγω προσώπου. Πράγματι, η απώλεια των επαρκών πόρων αποτελεί πάντοτε έναν υποβόσκοντα κίνδυνο. Έτσι, το άρθρο 14 της οδηγίας 2004/38 παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος μέλος υποδοχής να παρακολουθεί κατά πόσον οι πολίτες της Ένωσης εξακολουθούν να πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 7⁵⁶. Σε τέτοιες περιπτώσεις όμως, η προσέγγιση την οποία υιοθέτησε το Δικαστήριο είναι ότι, καθόσον οι πολίτες της Ένωσης διαμένουν νομίμως βάσει του δικαίου της Ένωσης σε άλλο κράτος μέλος, μπορούν να στηρίζονται στο δίκαιο της Ένωσης, περιλαμβανομένης της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, προκειμένου να λάβουν κοινωνικές παροχές, έστω και αν τούτο μπορεί εν συνεχεία να θίξει το δικαίωμα διαμονής τους⁵⁷.

95. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 αρχή της ίσης μεταχειρίσεως δεν ισχύει απεριορίστως. Κατά το άρθρο 24, παράγραφος 2, το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να περιορίσει το δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές κατά τους πρώτους τρεις μήνες της διαμονής, εκτός αν η εν λόγω παροχή προορίζεται να διευκολύνει την πρόσβαση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής⁵⁸. Μια παροχή προοριζόμενη να συμπληρώσει τη σύνταξη του αποδέκτη δεν φαίνεται να διευκολύνει την πρόσβαση αυτή. Πάντως, καθόσον μπορώ να διαπιστώσω, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως δεν φαίνεται να αφορά άμεσα το ζήτημα του δικαιώματος στο αντισταθμιστικό επίδομα βάσει του άρθρου 292, παράγραφος 1, του ASVG. Η ως άνω διάταξη φαίνεται μόνο να εξαρτά το εν λόγω δικαίωμα από τη συνήθη και νόμιμη διαμονή, την οποία, όπως προανέφερα στο σημείο 93, οι αυστριακές αρχές δέχθηκαν ότι είχε ο P. Brey.

96. Συνοψίζοντας, μέχρι το κράτος μέλος υποδοχής να θέσει τέρμα στη νόμιμη διαμονή του πολίτη της Ένωσης με απόφαση που να τηρεί τις διαδικαστικές εγγυήσεις οι οποίες κατοχυρώνονται, ιδίως, στα άρθρα 15, 30 και 31 της οδηγίας 2004/38 –πράγμα που δεν συμβαίνει στην υπό κρίση υπόθεση– πολίτης όπως ο P. Brey μπορεί να επικαλείται το δίκαιο της Ένωσης κατά τη διάρκεια της νόμιμης παραμονής του. Μια τέτοια απόφαση πρέπει να λαμβάνεται ανεξαρτήτως του ζητήματος αν ο πολίτης της Ένωσης πληροί την απαίτηση περί επαρκών πόρων, ήτοι του επίδικου ζητήματος στο πλαίσιο της εκκρεμούς ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου διαφοράς κοινωνικού δικαίου.

55 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, C-325/09, Dias (που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψεις 48 έως 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

56 — Βλ., συναφώς, προπαρατεθείσες αποφάσεις Grzelczyk (σκέψη 42) και Επιτροπή κατά Βελγίου (σκέψεις 47 και 50).

57 — Βλ., συναφώς, προπαρατεθείσες αποφάσεις Grzelczyk (σκέψη 36)· Tjojani (σκέψη 40)· Bidar (σκέψη 46) και Förster (σκέψη 43).

58 — Απόφαση της 4ης Ιουνίου 2009, C-22/08 και C-23/08, Βάτσουρας και Κουπατάντζε (Συλλογή 2009, σ. I-4585, σκέψη 45).

V – Πρόταση

97. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα του Oberster Gerichtshof ως εξής:

Το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ, όπως έχει τροποποιηθεί, έχει την έννοια ότι επίδομα όπως το αντισταθμιστικό επίδομα κατά την έννοια του άρθρου 292, παράγραφος 1, του Allgemeines Sozialversicherungsgesetz αποτελεί παροχή κοινωνικής πρόνοιας για τους σκοπούς της ως άνω διατάξεως της οδηγίας.