

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)
της 18ης Ιουλίου 2006*

Στην υπόθεση C-406/04,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, την οποία υπέβαλε το tribunal du travail de Bruxelles (Βέλγιο) με απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2004, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 23 Σεπτεμβρίου 2004, στο πλαίσιο της δίκης

Gérald De Cuyper

κατά

Office national de l'emploi,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους Β. Σκουρή, Πρόεδρο, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas και J. Malenovský, προέδρους τμήματος, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta (εισηγήτρια), Γ. Αρέστη, A. Borg Barthet, M. Ilešič και J. Klučka, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

γενικός εισαγγελέας: L. A. Geelhoed
γραμματέας: C. Strömholm, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 23ης Νοεμβρίου 2005,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- ο G. De Cuypere, εκπροσωπούμενος από τους A. de le Court και N. Dugardin, δικηγόρους,
- το Office national de l'emploi, εκπροσωπούμενο από τους R. Dupont και M. Willemet, δικηγόρους,
- η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την E. Dominkovits και τον M. Wimmer,
- η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την C. Schulze-Bahr,
- η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον G. de Bergues και την O. Christmann,
- η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενη από την C. Wissels,

- η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από την S. Moore, barrister,

- η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από την D. Martin και τη M. Κοντού,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 2ας Φεβρουαρίου 2006,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 17 ΕΚ και 18 ΕΚ και του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, ως έχει μετά την τροποποίηση και ενημέρωσή του με τον κανονισμό (ΕΚ) 118/97 του Συμβουλίου, της 2ας Δεκεμβρίου 1996 (ΕΕ 1997, L 28, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1606/98 του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1998 (ΕΕ L 209, σ. 1, στο εξής: κανονισμός 1408/71).

- 2 Η εν λόγω αίτηση υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του G. De Cuyper και του Office national de l'emploi [εθνικής υπηρεσίας απασχολήσεως] (στο εξής: ONEM) λόγω της παύσεως, από 1ης Απριλίου 1999, χορηγήσεως στον G. De Cuyper επιδόματος ανεργίας.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

3 Το άρθρο 1, στοιχείο α', περίπτωση i, του κανονισμού 1408/71 ορίζει τα εξής:

«α) ως “μισθωτός” και “μη μισθωτός” νοείται, αντίστοιχα, κάθε πρόσωπο:

- i) το οποίο είναι ασφαλισμένο δυνάμει υποχρεωτικής ή προαιρετικής [συνεχούς] ασφάλισης κατά ενός ή περισσοτέρων κινδύνων που καλύπτονται από τους κλάδους συστήματος κοινωνικής ασφάλισης που εφαρμόζεται στους μισθωτούς ή μη μισθωτούς ή από ειδικό σύστημα για τους δημοσίους υπαλλήλους.»

4 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού ορίζει:

«Ο παρών κανονισμός ισχύει για εργαζόμενους που υπάγονται ή υπήχθησαν στη νομοθεσία ενός ή περισσοτέρων από τα κράτη μέλη και είναι υπήκοοι ενός από τα κράτη μέλη ή απάτριδες ή πρόσφυγες που κατοικούν στο έδαφος ενός κράτους μέλους, καθώς και για τα μέλη της οικογενείας τους και για τους επιζώντες τους.»

5 Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71:

«Εκτός αν ο παρών κανονισμός προβλέπει άλλως, οι εις χρήμα παροχές αναπηρίας, γήρατος ή επιζώντων, οι συντάξεις εργατικών ατυχημάτων ή επαγγελματικής ασθενείας και τα επιδόματα θανάτου που αποκτώνται δυνάμει της νομοθεσίας ενός ή περισσότερων κρατών μελών δεν δύνανται να υποστούν καμία μείωση, τροποποίηση, αναστολή, κατάργηση, κατάσχεση επειδή ο δικαιούχος κατοικεί στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από εκείνο όπου ευρίσκεται ο φορέας οφειλέτης.»

6 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού:

«1. Ο μισθωτός ή μη μισθωτός σε πλήρη ανεργία, ο οποίος πληροί τους όρους που απαιτούνται από τη νομοθεσία κράτους μέλους για να έχει δικαίωμα παροχών και ο οποίος μεταβαίνει σε ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη για να αναζητήσει εργασία, διατηρεί το δικαίωμα των παροχών αυτών υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις και με τους ακόλουθους περιορισμούς:

α) προ της αναχωρήσεώς του, πρέπει να έχει εγγραφεί ως αιτών εργασία και να έχει παραμείνει στη διάθεση των υπηρεσιών απασχολήσεως του αρμοδίου κράτους επί τέσσερις τουλάχιστον εβδομάδες μετά την έναρξη της ανεργίας. Οι αρμόδιες υπηρεσίες ή φορείς δύνανται, πάντως, να επιτρέψουν την αναχώρησή του προ της λήξεως της προθεσμίας αυτής

- β) πρέπει να εγγραφεί ως αιτών εργασία στις υπηρεσίες απασχολήσεως καθενός των κρατών μελών στα οποία μεταβαίνει και να υποβάλλεται στον έλεγχο που είναι οργανωμένος εκεί. Ο όρος αυτός θεωρείται ότι εκπληρώθηκε για την προ της εγγραφής περίοδο, αν ο ενδιαφερόμενος εγγράφει εντός επτά ημερών από την ημερομηνία κατά την οποία έπαυσε να είναι στη διάθεση των υπηρεσιών απασχολήσεως του κράτους από το οποίο αναχώρησε. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις η προθεσμία αυτή δύναται να παραταθεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες ή τους αρμοδίους φορείς
- γ) το δικαίωμα παροχών διατηρείται επί χρονικό διάστημα τριών μηνών κατ' ανώτατο όριο, από την ημερομηνία κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος έπαυσε να είναι στη διάθεση των υπηρεσιών απασχολήσεως του κράτους από το οποίο αναχώρησε, χωρίς η συνολική διάρκεια χορηγήσεως των παροχών να δύναται να υπερβεί το χρονικό διάστημα για το οποίο έχει δικαίωμα παροχών δυνάμει της νομοθεσίας του κράτους αυτού. Στην περίπτωση του εποχιακά εργαζομένου, η διάρκεια αυτή περιορίζεται επιπλέον στο χρονικό διάστημα που απομένει μέχρι το τέλος της εποχής για την οποία έχει προσληφθεί.»

7 Τέλος, το άρθρο 71, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού ορίζει:

«1. Ο σε ανεργία μισθωτός που κατοικούσε κατά τη διάρκεια της τελευταίας απασχολήσεώς του στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από το αρμόδιο κράτος λαμβάνει παροχές κατά τις ακόλουθες διατάξεις:

- α) i) ο μεθοριακός εργαζόμενος ο οποίος ευρίσκεται σε μερική ή προσωρινή ανεργία στην επιχείρηση που τον απασχολεί λαμβάνει παροχές σύμφωνα με τη νομοθεσία του αρμοδίου κράτους, σαν να κατοικούσε στο έδαφος του κράτους αυτού· οι παροχές αυτές καταβάλλονται από τον αρμόδιο φορέα·

- ii) ο μεθοριακός εργαζόμενος ο οποίος ευρίσκεται σε πλήρη ανεργία λαμβάνει παροχές σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου κατοικεί, σαν να είχε υπαχθεί στη νομοθεσία αυτή κατά τη διάρκεια της τελευταίας απασχολήσεώς του· οι παροχές αυτές καταβάλλονται από τον φορέα του τόπου κατοικίας και εις βάρος του·
- β) i) ο μισθωτός, πλην του μεθοριακού εργαζομένου, ο οποίος ευρίσκεται σε μερική ή προσωρινή ή πλήρη ανεργία και ο οποίος παραμένει στη διάθεση του εργοδότη του ή των υπηρεσιών απασχολήσεως στο έδαφος του αρμοδίου κράτους λαμβάνει παροχές σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού, σαν να κατοικούσε στο έδαφός του· οι παροχές αυτές καταβάλλονται από τον αρμόδιο φορέα·
- ii) ο μισθωτός, πλην του μεθοριακού εργαζομένου, ο οποίος ευρίσκεται σε πλήρη ανεργία και ο οποίος τίθεται στη διάθεση των υπηρεσιών απασχολήσεως στο έδαφος του κράτους μέλους όπου κατοικεί ή επιστρέφει στο έδαφος αυτό, λαμβάνει παροχές σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού, σαν να είχε ασκήσει εκεί την τελευταία του απασχόληση· οι παροχές αυτές καταβάλλονται από τον φορέα του τόπου κατοικίας και εις βάρος του. Αν, όμως, στον μισθωτό αυτόν είχε αναγνωρισθεί το δικαίωμα παροχών εις βάρος του αρμοδίου φορέα του κράτους μέλους στη νομοθεσία του οποίου υπήχθη τελευταία, λαμβάνει τις παροχές σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 69. Το δικαίωμα των παροχών σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους της κατοικίας του αναστέλλεται για την περίοδο κατά την οποία ο άνεργος δύναται, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 69, να διεκδικήσει παροχές κατά τη νομοθεσία στην οποία είχε υπαχθεί τελευταία.»

Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

⁸ Το άρθρο 44 του βασιλικού διατάγματος της 25ης Νοεμβρίου 1991, περί ρυθμίσεως ζητημάτων ανεργίας (*Moniteur belge* της 31ης Δεκεμβρίου 1991, σ. 29888), όπως

ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως της κύριας δίκης, όριζε ότι, «προκειμένου να του αναγνωρισθεί δικαίωμα προς λήψη παροχών, ο άνεργος πρέπει να έχει στερηθεί την εργασία και την αμοιβή του λόγω συνθηκών ανεξάρτητων της βουλήσεώς του». Τα άρθρα 45 και 46 όριζαν, αντιστοίχως, ποιες δραστηριότητες θεωρούνταν εργασία, καθώς και την έννοια της αμοιβής.

9 Κατά το άρθρο 66 του εν λόγω βασιλικού διατάγματος:

«Προκειμένου να του αναγνωρισθεί δικαίωμα προς λήψη παροχών, ο άνεργος πρέπει να έχει την κατοικία του στο Βέλγιο και να διαμένει πραγματικά στο Βέλγιο.»

10 Το άρθρο 89, παράγραφοι 1 και 3, του εν λόγω βασιλικού διατάγματος, ως είχε μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 25 του βασιλικού διατάγματος της 22ας Νοεμβρίου 1995 (*Moniteur belge* της 8ης Δεκεμβρίου 1995, σ. 33144), όριζε τα εξής:

«1. Ο πλήρως άνεργος, ηλικίας τουλάχιστον πενήντα ετών, μπορεί να απαλλαγεί, κατόπιν αιτήσεώς του, από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν τα άρθρα 48 § 1, 2°, 51 § 1, εδάφιο 2, 3° έως 6°, 56 και 58, εάν, κατά τα δύο τελευταία έτη που προηγούνται της υποβολής της αιτήσεώς του, έχει λάβει τουλάχιστον 312 φορές επιδόματα πλήρους ανεργίας [...].

3. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 45, εδάφιο 1, σημείο 1, ο άνεργος που απολαύει της απαλλαγής της πρώτης ή δεύτερης παραγράφου, μπορεί να ασκεί, για λογαριασμό του και χωρίς να σκοπεί στο κέρδος, κάθε δραστηριότητα σχετική με τα περιουσιακά του στοιχεία.»

- 11 Στο πλαίσιο του καθεστώτος αυτού, ο άνεργος που είχε απαλλαγεί από την υποχρέωση προσκομίσεως του σχετικού δελτίου προς σφράγιση από την αρμόδια αρχή δεν είχε πλέον την υποχρέωση να παραμένει διαθέσιμος προς εργασία και να αποδέχεται κάθε κατάλληλη θέση εργασίας, ούτε την υποχρέωση αυτοπρόσωπης εμφανίσεως στην οικεία υπηρεσία απασχολήσεως ή την υποχρέωση υποβολής σε σύστημα ελέγχου. Ο άνεργος απαλλασσόταν επίσης από την υποχρέωση εγγραφής στους πίνακες ανέργων. Εντούτοις, η λήψη του εν λόγω επιδόματος ήταν ασυμβίβαστη με την άσκηση αμειβόμενης δραστηριότητας και είχε προσωρινό χαρακτήρα.

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

- 12 Ο G. De Cuyper, Βέλγος υπήκοος, γεννηθείς το 1942, άσκησε μισθωτή δραστηριότητα στο Βέλγιο. Στις 19 Μαρτίου 1997 τού αναγνωρίστηκε το δικαίωμα για επίδομα ανεργίας.
- 13 Την 1η Απριλίου 1998, δυνάμει της τότε ισχύουσας εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως, ο G. De Cuyper απαλλάχθηκε από την υποχρέωση υποβολής του στον έλεγχο των αρμόδιων τοπικών αρχών, στον οποίο υπέκειντο κανονικά οι άνεργοι, βάσει του βασιλικού διατάγματος της 25ης Νοεμβρίου 1991.
- 14 Στις 9 Δεκεμβρίου 1999, ο G. De Cuyper υπέβαλε στον αρμόδιο για τη χορήγηση των επιδομάτων ανεργίας φορέα δήλωση με την οποία δήλωσε ότι «διαβιόι μόνος» και ότι κατοικεί πραγματικά στο Βέλγιο.
- 15 Τον Απρίλιο του 2000, οι υπηρεσίες του ONEM προέβησαν σε συνήθη έλεγχο προκειμένου να επαληθεύσουν την ακρίβεια της δηλώσεως του G. De Cuyper. Κατά τον έλεγχο αυτό, ο G. De Cuyper αναγνώρισε ότι από τον Ιανουάριο του 1999

έπαυσε να κατοικεί στο Βέλγιο, αλλά κατοικούσε στη Γαλλία. Διευκρίνισε ότι μετέβαινε στο Βέλγιο περίπου κάθε τρεις μήνες, ότι διατηρούσε επιπλωμένο δωμάτιο σε δήμο του Βελγίου και ότι δεν είχε δηλώσει στον αρμόδιο για τη χορήγηση των επιδομάτων ανεργίας φορέα τη μεταβολή της κατοικίας του.

- 16 Κατόπιν του ελέγχου αυτού, το ONEM κοινοποίησε, στις 25 Οκτωβρίου 2000, στον G. De Cuypere την απόφασή του περί παύσεως χορηγήσεως των επιδομάτων ανεργίας, με αναδρομική ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 1999, για τον λόγο ότι, από της ημερομηνίας αυτής, ο G. De Cuypere δεν πληρούσε την προϋπόθεση περί πραγματικής κατοικίας του άρθρου 66 του βασιλικού διατάγματος της 25ης Νοεμβρίου 1991. Με την ίδια απόφαση, το ONEM ζήτησε από τον G. De Cuypere να αποδώσει τις παροχές που είχε λάβει μετά την ημερομηνία αυτή, οι οποίες ανέρχονταν σε ποσό βελγικών φράγκων ίσο προς 12 452,78 ευρώ.
- 17 Ο G. De Cuypere προσέβαλε την απόφαση αυτή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.
- 18 Υπό τις συνθήκες αυτές, το tribunal du travail de Bruxelles αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Συνιστά εμπόδιο στην άσκηση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, που αναγνωρίζουν σε κάθε Ευρωπαίο πολίτη τα άρθρα 17 [ΕΚ] και 18 [ΕΚ], η υποχρέωση κατοικίας και πραγματικής διαμονής στο Βέλγιο, η εκπλήρωση της οποίας αποτελεί, κατά το άρθρο 66 του βασιλικού διατάγματος της 25ης Νοεμβρίου 1991, περί ρυθμίσεως των ζητημάτων ανεργίας, προϋπόθεση για τη χορήγηση των επιδομάτων και την οποία υπέχει άνεργος άνω των 50 ετών ο οποίος έχει απαλλαγεί, δυνάμει του άρθρου 89 του ως άνω βασιλικού διατάγματος, από την υποχρέωση να εμφανίζεται στην αρμόδια υπηρεσία και, ως εκ τούτου, από την υποχρέωση να παραμένει διαθέσιμος προς εργασία;

Είναι η προϋπόθεση της κατοικίας και πραγματικής διαμονής εντός του αρμόδιου για τη χορήγηση των επιδομάτων ανεργίας κράτους, την οποία επιβάλλει το εθνικό δίκαιο για τις ανάγκες του ελέγχου τηρήσεως των νομίμων προϋποθέσεων χορηγήσεως παροχών ανεργίας, σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία πρέπει να τηρείται υποχρεωτικά κατά την επιδίωξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος, καθόσον η προϋπόθεση αυτή συνιστά περιορισμό στην άσκηση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής που αναγνωρίζουν σε κάθε Ευρωπαϊό πολίτη τα άρθρα 17 [ΕΚ] και 18 [ΕΚ];

Έχει η προϋπόθεση αυτή ως συνέπεια την εισαγωγή διακρίσεων μεταξύ των Ευρωπαϊών πολιτών υπηκόων του αρμόδιου για τη χορήγηση των επιδομάτων ανεργίας κράτους, δεδομένου ότι, αφενός, επιτρέπει τη χορήγηση των επιδομάτων σε όσους δεν ασκούν τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, τα οποία αναγνωρίζουν σε όλους τους πολίτες της Ένωσης τα άρθρα 17 [ΕΚ] και 18 [ΕΚ], και, αφετέρου, δεν επιτρέπει τη χορήγησή τους σε όσους ασκούν τα δικαιώματα αυτά, με το αποτρεπτικό αποτέλεσμα που συνεπάγεται ο περιορισμός αυτός;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

19 Με το υποβληθέν ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, το Δικαστήριο αν τα άρθρα 17 ΕΚ και 18 ΕΚ, τα οποία αναγνωρίζουν στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, απαγορεύουν διάταξη εθνικού δικαίου η οποία εξαρτά τη δυνατότητα λήψεως επιδόματος, όπως αυτό της υποθέσεως της κύριας δίκης, από την υποχρέωση πραγματικής κατοικίας στο οικείο κράτος μέλος, λαμβανομένου υπόψη ότι το εν λόγω επίδομα χορηγείται σε ανέργους ηλικίας άνω των 50 ετών οι οποίοι έχουν απαλλαγεί από την υποχρέωση να εγγράφονται στους πίνακες των αναζητούντων εργασία.

20 Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο χαρακτηρίζει το εν λόγω επίδομα ως «παροχή ανεργίας» και τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης ως «μισθωτό» κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο α', του κανονισμού 1408/71. Η Επιτροπή υποστηρίζει,

εντούτοις, ότι το εν λόγω επίδομα θα μπορούσε να μην αποτελεί παροχή ανεργίας εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71, αλλά παροχή πρόωρης συνταξιοδότησεως ανάλογη προς εκείνη της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 11ης Ιουλίου 1996, C-25/95, Otte (Συλλογή 1996, σ. I-3745), ήτοι παροχή *sui generis*. Εάν συνέτρεχε αυτή η περίπτωση, η εν λόγω παροχή θα μπορούσε να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33), ως «κοινωνικό πλεονέκτημα».

- 21 Επομένως, κρίνεται, εκ προοιμίου, αναγκαίο να προσδιορισθεί η φύση του εν λόγω επιδόματος, προκειμένου να διαπιστωθεί αν αυτό αποτελεί παροχή κοινωνικής ασφαλίσεως επί της οποίας εφαρμόζεται ο κανονισμός 1408/71.

Επί της φύσεως του επιδόματος

- 22 Στο πλαίσιο υποθέσεων σχετικών με παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί επανειλημμένως επί των στοιχείων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό της νομικής φύσεως των εν λόγω παροχών. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι μια παροχή μπορεί να θεωρηθεί παροχή κοινωνικής ασφαλίσεως μόνον εφόσον χορηγείται στους δικαιούχους, σε νομοθετικώς προβλεπόμενες περιπτώσεις, ανεξαρτήτως οποιασδήποτε κατά περίπτωση εκτιμήσεως συναρτώμενης με προσωπικές ανάγκες και εφόσον η παροχή αυτή έχει σχέση με κάποιον από τους ρητώς προβλεπόμενους στο άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 κινδύνους (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 27ης Μαρτίου 1985, 249/83, Hoeckx, Συλλογή 1985, σ. 973, σκέψεις 12 έως 14, και της 16ης Ιουλίου 1992, C-78/91, Hughes, Συλλογή 1992, σ. I-4839, σκέψη 15).

- 23 Στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, ως προς την έννοια της χορηγήσεως της παροχής ανεξαρτήτως οποιασδήποτε κατά περίπτωση εκτιμήσεως συναρτώμενης με προσωπικές ανάγκες του δικαιούχου, πρέπει να επισημανθεί ότι η χορήγηση του εν λόγω επιδόματος υπόκειται στους όρους που προβλέπονται εξαντλητικώς στα άρθρα 44 επ. του βασιλικού διατάγματος της 25ης Νοεμβρίου 1991 και ότι οι αρμόδιες αρχές δεν διαθέτουν συναφώς περιθώριο εκτιμήσεως. Το ύψος του επιδόματος μπορεί, ασφαλώς, να διαφέρει αναλόγως της προσωπικής καταστάσεως του ανέργου. Πάντως, πέραν του γεγονότος ότι το στοιχείο αυτό αφορά τον τρόπο υπολογισμού του εν λόγω επιδόματος, πρόκειται για ένα αντικειμενικό και εκ του νόμου οριζόμενο κριτήριο το οποίο παρέχει το δικαίωμα λήψεως της παροχής αυτής, αποκλείοντας τη δυνατότητα της αρμόδιας αρχής να λάβει υπόψη άλλες προσωπικές παραμέτρους. Επομένως, η χορήγηση του εν λόγω επιδόματος δεν εξαρτάται από την κατά περίπτωση εκτίμηση των προσωπικών αναγκών του αιτούντος, στοιχείο που χαρακτηρίζει την κοινωνική πρόνοια (βλ. απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993, C-66/92, Acciardi, Συλλογή 1993, σ. I-4567, σκέψη 15).
- 24 Η προϋπόθεση ότι η εν λόγω παροχή πρέπει να αφορά έναν από τους ρητώς προβλεπόμενους στο άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 κινδύνους πληρούται καθόσον το εν λόγω επίδομα καλύπτει τον κίνδυνο που συνδέεται με την ακούσια απώλεια της εργασίας εκ μέρους του εργαζομένου, ο οποίος διατηρεί, ωστόσο, την ικανότητα προς εργασία.
- 25 Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, προκειμένου να χαρακτηρίζονται ως παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως, οι παροχές πρέπει να θεωρούνται, ανεξαρτήτως των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών, της αυτής φύσεως, όταν το αντικείμενο και ο σκοπός τους, καθώς και η βάση υπολογισμού τους και οι προϋποθέσεις χορηγήσεώς τους είναι πανόμοιες. Αντιθέτως, χαρακτηριστικά που είναι μόνο τυπικά δεν πρέπει να θεωρούνται στοιχεία καθοριστικά για τον χαρακτηρισμό των παροχών (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 5ης Ιουλίου 1983, 171/82, Valentini, Συλλογή 1983, σ. 2157, σκέψη 13).
- 26 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, πρέπει να εξετασθεί αν το επίδομα της υποθέσεως της κύριας δίκης πρέπει να θεωρηθεί παροχή ανεργίας.

- 27 Όσον αφορά τον σκοπό του, το εν λόγω επίδομα σκοπεί στην παροχή, στους οικείους εργαζομένους, της δυνατότητας να αντεπεξέλθουν στις ανάγκες τους μετά την ακούσια απώλεια της εργασίας τους, όταν αυτοί εξακολουθούν να είναι ικανοί προς εργασία. Συναφώς, προκειμένου να γίνει διάκριση μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών παροχών κοινωνικής ασφάλισης, πρέπει να ληφθεί υπόψη ο κίνδυνος τον οποίο καλύπτει κάθε παροχή. Συγκεκριμένα, μια παροχή ανεργίας καλύπτει τον κίνδυνο που συνδέεται με την απώλεια εισοδήματος που ο εργαζόμενος υφίσταται λόγω της απώλειας της εργασίας του και ενώ διατηρεί την ικανότητα προς εργασία. Πρέπει να θεωρείται παροχή ανεργίας η παροχή που χορηγείται μετά την επέλευση του κινδύνου, ήτοι μετά την απώλεια της εργασίας, και η οποία παύει να οφείλεται όταν ο οικείος εργαζόμενος ασκεί αμειβόμενη δραστηριότητα.
- 28 Όσον αφορά τον καθορισμό του ύψους του χορηγούμενου στον G. De Cuyper επιδόματος, η μέθοδος υπολογισμού της βελγικής υπηρεσίας περί απασχολήσεως είναι όμοια με αυτήν που εφαρμόζεται για όλους τους ανέργους, καθώς το ύψος του εν λόγω επιδόματος υπολογίζεται σύμφωνα με τους κανόνες των άρθρων 114 επ. του βασιλικού διατάγματος της 25ης Νοεμβρίου 1991. Οι κανόνες αυτοί προβλέπουν ένα βασικό ποσό καθοριζόμενο στο 40% της μέσης ημερήσιας αμοιβής και προσαυξανόμενο με συμπληρωματικό επίδομα προσαρμογής το οποίο καθορίζεται στο 15% της εν λόγω αμοιβής. Ο υπολογισμός αυτός θεωρείται ότι λαμβάνει υπόψη παραμέτρους της προσωπικής καταστάσεως του ανέργου, προκαθορισμένες από τον νόμο.
- 29 Τέλος, όσον αφορά τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της παροχής, πρέπει να υπομνησθεί, όπως τόνισε το ΟΝΕΜ κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι ο G. De Cuyper υποχρεούται να πληροί όρους όμοιους με αυτούς τους οποίους οφείλουν να πληρούν οι λοιποί εργαζόμενοι που επιθυμούν τη λήψη επιδόματος ανεργίας. Ειδικότερα, προκειμένου να του αναγνωρισθεί το δικαίωμα επί του επιδόματος αυτού, ο εργαζόμενος θα πρέπει, όχι μόνο να έχει απολέσει την εργασία και την αμοιβή του για λόγους ανεξάρτητους της βουλήσεώς του, αλλά να αποδεικνύει 624 ημέρες εργασίας ή ημέρες εξομοιούμενες με αυτές κατά τη διάρκεια των 36 μηνών που προηγούνται της υποβολής της αιτήσεώς του για χορήγηση επιδόματος, ενώ, προκειμένου να ληφθεί υπόψη, κατά τον υπολογισμό του ύψους του εν λόγω επιδόματος, η δραστηριότητά του, θα πρέπει ο εργαζόμενος να έχει καταβάλει τις αντίστοιχες εισφορές κοινωνικής ασφάλισης.

- 30 Επιπλέον, πρέπει να υπομνησθεί ότι το επίδομα της υποθέσεως της κύριας δίκης είναι επίδομα που υπάγεται στο βελγικό νομικό καθεστώς των παροχών ανεργίας. Το γεγονός ότι ένας άνεργος που βρίσκεται σε κατάσταση όμοια με αυτήν του G. De Cuyper απαλλάσσεται από την υποχρέωση εγγραφής του στους πίνακες των αναζητούντων εργασία και, συνεπώς, από την υποχρέωση να είναι διαθέσιμος προς εργασία ουδόλως επηρεάζει τα ουσιώδη γνωρίσματα του επιδόματος, όπως αυτά περιγράφηκαν στις σκέψεις 27 και 28 της παρούσας αποφάσεως.
- 31 Επιπροσθέτως, η χορήγηση αυτής της απαλλαγής δεν σημαίνει ότι ο άνεργος απαλλάσσεται από την υποχρέωση να παραμένει στη διάθεση της υπηρεσίας απασχολήσεως, καθόσον, μολονότι απαλλάσσεται από την υποχρέωση να εγγράφεται στους πίνακες των αναζητούντων εργασία και να αποδέχεται κάθε κατάλληλη θέση εργασίας, εξακολουθεί να έχει την υποχρέωση να παραμένει στη διάθεση της εν λόγω υπηρεσίας για λόγους ελέγχου της επαγγελματικής και οικογενειακής του καταστάσεως.
- 32 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η άποψη της Επιτροπής, κατά την οποία το επίδομα που λαμβάνει ο G. De Cuyper αποτελεί είτε επίδομα πρόωρης συνταξιοδοτήσεως, ανάλογο προς εκείνο της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η προμνημονευθείσα απόφαση Otte, είτε παροχή *sui generis*.
- 33 Συγκεκριμένα, η υπόθεση εκείνη αφορούσε βοηθήματα λόγω αναδιαρθρώσεως επιχειρήσεων, τα οποία χορηγούνταν, υπό τη μορφή μη υποχρεωτικών ενισχύσεων, σε ηλικιωμένους εργαζομένους ορυχείων που είχαν απολέσει την εργασία τους λόγω της αναδιαρθρώσεως της γερμανικής βιομηχανίας ανθρακωρυχείων, από τον χρόνο απολύσεώς τους έως τον χρόνο κατά τον οποίο θα συμπλήρωναν το έτος της ηλικίας συνταξιοδοτήσεως, ενώ η χορήγηση των εν λόγω βοηθημάτων ήταν συμβατή με την άσκηση αμειβόμενης δραστηριότητας.

34 Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι μια παροχή όπως αυτή που λαμβάνει ο G. De Cuypere, η οποία δεν χορηγείται κατά διακριτική ευχέρεια και προορίζεται για την κάλυψη του κινδύνου που συνδέεται με την ακούσια απώλεια της εργασίας, όταν ο δικαιούχος διατηρεί την ικανότητα προς εργασία, πρέπει να θεωρείται παροχή ανεργίας εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71, έστω και αν ο δικαιούχος έχει απαλλαγεί, δυνάμει εθνικού μέτρου, από την υποχρέωση να εγγράφεται στους πίνακες των αναζητούντων εργασία.

Επί του άρθρου 18 ΕΚ

35 Κατά το άρθρο 18 ΕΚ, «κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της».

36 Όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διατάξεως αυτής, το δικαίωμα διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο αναγνωρίζεται ευθέως σε κάθε πολίτη της Ένωσης από το άρθρο 18 ΕΚ, υπόκειται σε περιορισμούς. Η αναγνώριση του δικαιώματος αυτού γίνεται υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και των προϋποθέσεων που προβλέπονται στη Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της (απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, C-456/02, Trojani, Συλλογή 2004, σ. I-7573, σκέψεις 31 και 32).

37 Στο πλαίσιο αυτό, επιβάλλεται, καταρχάς, η εξέταση του κανονισμού 1408/71. Κατά το άρθρο 10 του εν λόγω κανονισμού, εφόσον ο κανονισμός δεν προβλέπει άλλως, «οι εις χρέμα παροχές αναπηρίας, γήρατος ή επιζώντων, οι συντάξεις εργατικών ατυχημάτων ή επαγγελματικής ασθένειας και τα επιδόματα θανάτου που αποκτώνται δυνάμει της νομοθεσίας ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών δεν δύνανται να υποστούν καμία μείωση, τροποποίηση, αναστολή, κατάργηση,

κατάσχεση επειδή ο δικαιούχος κατοικεί στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από εκείνο όπου ευρίσκεται ο φορέας οφειλέτης». Μεταξύ των ως άνω παροχών δεν περιλαμβάνονται οι παροχές ανεργίας. Επομένως, η διάταξη αυτή δεν απαγορεύει να εξαρτά η νομοθεσία κράτους μέλους τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας από τον όρο κατοικίας του δικαιούχου στο έδαφος του κράτους μέλους.

38 Συναφώς, ο κανονισμός 1408/71 προβλέπει δύο μόνον περιπτώσεις στις οποίες το αρμόδιο κράτος μέλος υποχρεούται να επιτρέπει στους δικαιούχους επιδόματος ανεργίας να κατοικούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, χωρίς να απολλύουν το εν λόγω δικαίωμα. Η πρώτη περίπτωση είναι αυτή του άρθρου 69 του κανονισμού, το οποίο επιτρέπει στους ανέργους που μεταβαίνουν σε κράτος μέλος διαφορετικό από το αρμόδιο κράτος, «για να αναζητήσ[ουν] εργασία», να διατηρούν το δικαίωμα προς παροχή ανεργίας. Η δεύτερη περίπτωση είναι αυτή του άρθρου 71 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο αφορά τους ανέργους που κατά τη διάρκεια της τελευταίας απασχολήσεώς τους κατοικούσαν στο έδαφος κράτους μέλους διαφορετικού από το αρμόδιο κράτος. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει με σαφήνεια ότι η περίπτωση του G. De Cuyper δεν εμπίπτει σε κανένα από τα άρθρα αυτά.

39 Δεν αμφισβητείται ότι μια εθνική κανονιστική ρύθμιση όπως αυτή της υπό κρίση υποθέσεως, η οποία περιάγει σε δυσμενή θέση ορισμένους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους για τον λόγο και μόνον ότι άσκησαν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε άλλο κράτος μέλος συνιστά περιορισμό των ελευθεριών που αναγνωρίζει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το άρθρο 18 ΕΚ (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 2002, C-224/98, D'Hoop, Συλλογή 2002, σ. I-6191, σκέψη 31, και της 29ης Απριλίου 2004, C-224/02, Pusa, Συλλογή 2004, σ. I-5763, σκέψη 19).

40 Ένας τέτοιος περιορισμός μπορεί να δικαιολογηθεί, από πλευράς κοινοτικού δικαίου, μόνον αν στηρίζεται σε αντικειμενικές εκτιμήσεις γενικού συμφέροντος,

ανεξάρτητες της ιθαγένειας των οικείων προσώπων, και εφόσον είναι ανάλογος προς τον σκοπό που επιδιώκει θεμιτώς το εθνικό δίκαιο.

- 41 Εν προκειμένω, η επιβολή του όρου περί κατοικίας ανταποκρίνεται στην ανάγκη ελέγχου της επαγγελματικής και οικογενειακής καταστάσεως των ανέργων. Πράγματι, ο εν λόγω όρος παρέχει στους επιθεωρητές του ΟΝΕΜ τη δυνατότητα να εξακριβώσουν αν η κατάσταση του δικαιούχου του επιδόματος ανεργίας έχει μεταβληθεί κατά τρόπο ικανό να επηρεάσει τη χορήγηση της παροχής. Ο δικαιολογητικός αυτός λόγος στηρίζεται, συνεπώς, σε αντικειμενικές εκτιμήσεις γενικού συμφέροντος, ανεξάρτητες της ιθαγένειας των οικείων προσώπων.
- 42 Ένα μέτρο είναι ανάλογο όταν είναι πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη αυτή μέτρο.
- 43 Εν προκειμένω, οι βελγικές αρχές δικαιολόγησαν την ύπαρξη προϋποθέσεως περί κατοικίας επικαλούμενες την αναγκαιότητα ελέγχου, εκ μέρους των υπηρεσιών επιθεωρήσεως του ΟΝΕΜ, της τηρήσεως των νόμιμων προϋποθέσεων για τη διατήρηση του δικαιώματος επιδόματος ανεργίας. Η προϋπόθεση αυτή πρέπει να παρέχει, επομένως, στις εν λόγω υπηρεσίες τη δυνατότητα να εξακριβώνουν αν η κατάσταση προσώπου που δηλώνει ότι διαβιεί μόνον και δεν έχει απασχόληση έχει μεταβληθεί κατά τρόπο δυνάμενο να επηρεάσει τη χορήγηση της παροχής.
- 44 Όσον αφορά την ενδεχόμενη ύπαρξη, στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, διατάξεων προβλεπουσών μέτρα ελέγχου λιγότερα δεσμευτικά, όπως αυτά για τα οποία κάνει λόγο ο G. De Cuyper, δεν αποδείχθηκε ότι τα μέτρα αυτά μπορούν να εγγηθούν την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

- 45 Συγκεκριμένα, η αποτελεσματικότητα μηχανισμών ελέγχου οι οποίοι, όπως αυτοί που εφαρμόζονται εν προκειμένω, σκοπούν στην εξακρίβωση της οικογενειακής καταστάσεως του οικείου ανέργου και της ενδεχόμενης υπάρξεως πόρων που δεν δηλώθηκαν βασίζεται, σε μεγάλο βαθμό, στον αιφνίδιο χαρακτήρα του ελέγχου και στη δυνατότητα επιτόπιας διενέργειάς του, καθώς οι αρμόδιες υπηρεσίες πρέπει να μπορούν να εξακριβώνουν αν τα στοιχεία που τους παρέσχε ο άνεργος συμφωνούν με αυτά που προκύπτουν από την εξέταση της πραγματικής του καταστάσεως.
- 46 Επομένως, μέτρα λιγότερο περιοριστικά, όπως η προσκόμιση εγγράφων ή βεβαιώσεων, θα αναιρούσαν τον αιφνίδιο χαρακτήρα του ελέγχου και, συνεπώς, θα καθιστούσαν τον έλεγχο λιγότερο αποτελεσματικό.
- 47 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η υποχρέωση περί κατοικίας στο κράτος μέλος όπου βρίσκεται ο αρμόδιος για τη χορήγηση του επιδόματος φορέας, η οποία, κατά την εθνική νομοθεσία, δικαιολογείται από την αναγκαιότητα του ελέγχου τηρήσεως των νόμιμων προϋποθέσεων για τη χορήγηση επιδομάτων σε ανέργους, είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας.
- 48 Κατόπιν των ανωτέρων εκτιμήσεων, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, που αναγνωρίζει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το άρθρο 18 ΕΚ, δεν απαγορεύει την επιβολή, ως προϋποθέσεως για τη διατήρηση του δικαιώματος επιδόματος ανεργίας, όρου περί πραγματικής κατοικίας, όπως αυτού που προβλέπεται στην υπόθεση της κύριας δίκης, τον οποίο οφείλει να πληροί ο άνεργος ηλικίας άνω των 50 ετών που έχει απαλλαγεί από την υποχρέωση να αποδεικνύει ότι παραμένει διαθέσιμος προς εργασία.

Επί των δικαστικών εξόδων

- ⁴⁹ Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαινεται:

Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, που αναγνωρίζει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το άρθρο 18 ΕΚ, δεν απαγορεύει την επιβολή, ως προϋποθέσεως για τη διατήρηση του δικαιώματος επιδόματος ανεργίας, όρου περί πραγματικής κατοικίας, όπως αυτού που προβλέπεται στην υπόθεση της κύριας δίκης, τον οποίο οφείλει να πληροί ο άνεργος ηλικίας άνω των 50 ετών που έχει απαλλαγεί από την υποχρέωση να αποδεικνύει ότι παραμένει διαθέσιμος προς εργασία.

(υπογραφές)