

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ  
της 3ης Ιουνίου 1986 \*

Στην υπόθεση 139/85,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Raad van State της Χάγης προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου μεταξύ

**R. H. Kempf**

και

**Υφυπουργού Δικαιοσύνης,**

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία ορισμένων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann και R. Joliet, προέδρους τμήματος, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, K. Κακούρη, O' Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida και G. C. Rodríguez Iglesias, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Sir Gordon Slynn  
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

- ο R. Kempf, εκπροσωπούμενος από τον Th. H. A. Teeuwen,
- η ολλανδική κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους I. Verkade, H. Siblesz και την C. Lindeman,
- η δανική κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον L. Mikaelson,

\* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους J. Griesmar και F. Herbert,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 17ης Απριλίου 1986,

εκδίδει την ακόλουθη

## ΑΠΟΦΑΣΗ

( Το μέρος που περιέχει τα περιστατικά παραλείπεται )

### Σκεπτικό

- 1 Με παρεμπίπτουσα απόφαση της 23ης Απριλίου 1985, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 9 Μαΐου του ιδίου έτους, το ολλανδικό Raad van State υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία διατάξεων του κοινοτικού δικαίου περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας.
- 2 Ο προσφεύγων στην κύρια δίκη R. H. Kempf, γερμανός υπήκοος, εισήλθε στις Κάτω Χώρες την 1η Σεπτεμβρίου 1981. Εργάστηκε εκεί ως καθηγητής μουσικής με μειωμένο ωράριο ήτοι δώδεκα ώρες διδασκαλίας ανά εβδομάδα, από τις 26 Οκτωβρίου 1981 μέχρι τις 14 Ιουλίου 1982, λαμβάνοντας υπό την ιδιότητα αυτή μεικτό μηνιαίο μισθό που ανερχόταν τελευταία σε 984 ολλανδικά φιορίνια. Ο Kempf ζήτησε και πέτυχε να του χορηγηθεί κατά την ίδια περίοδο πρόσθετη παροχή βάσει του Wet Werkloosheidsvoorziening ( νόμου περί συνδρομής των ανέργων ). Οι παροχές δυνάμει του νόμου αυτού χορηγούνται στα πρόσωπα που έχουν την ιδιότητα του εργαζομένου και καταβάλλονται από το δημόσιο ταμείο.
- 3 Λόγω ανικανότητας προς εργασία κατόπιν ασθένειας, ο Kempf έλαβε αργότερα παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως δυνάμει του Ziekwet ( νόμου περί ασφαλίσεως ασθενείας ). Εξάλλου, του χορηγήθηκαν πρόσθετες παροχές βάσει του προαναφερθέντος Wet Werkloosheidsvoorziening καθώς και του Algemene Bijstandswet ( νόμου περί κοινωνικής προνοίας ). Ο τελευταίος αυτός νόμος προβλέπει σύστημα γενικευμένης δημόσιας αρωγής για τα ενδεή πρόσωπα, τα σχετικά δε έξοδα για τη χρηματοδότηση του συστήματος βαρύνουν εξ ολοκλήρου το δημόσιο ταμείο.

4 Στις 30 Νοεμβρίου 1981, ο Kempf υπέβαλε αίτηση χορηγήσεως αδειάς διαμονής στις Κάτω Χώρες προκειμένου να μπορεί να ασκεί εκεί μισθωτή δραστηριότητα. Με την από 17 Αυγούστου 1982 απόφαση ο προϊστάμενος της τοπικής αστυνομίας αρνήθηκε να του χορηγήσει την εν λόγω άδεια. Εν συνεχεία, ο ενδιαφερόμενος υπέβαλε αίτηση αναθεωρήσεως στον Υφυπουργό Δικαιοσύνης, η οποία επίσης απορρίφθηκε με απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1982, με την αιτιολογία, μεταξύ άλλων, ότι δεν είχε την ιδιότητα του προνομιούχου υπηκόου ΕΟΚ κατά την έννοια της ολλανδικής νομοθεσίας περί αλλοδαπών, εφόσον ζήτησε οικονομική ενίσχυση από το ολλανδικό δημόσιο ταμείο και, επομένως, δεν ήταν προφανώς σε θέση να καλύψει τις ανάγκες του με τα εισοδήματα που αποκόμιζε από τη μισθωτή δραστηριότητά του.

5 Με δικόγραφο της 10ης Ιανουαρίου 1983, ο Kempf άσκησε κατά της προαναφερόμενης απόφασης του Υφυπουργού Δικαιοσύνης προσφυγή ενώπιον του τμήματος διοικητικών διαφορών του Raad van State. Στο πλαίσιο της διαφοράς αυτής, το εθνικό δικαστήριο ανέβαλε την έκδοση οριστικής αποφάσεως και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

« Το γεγονός ότι υπήκοος κράτους μέλους, που ασκεί στο έδαφος άλλου κράτους μέλους επαγγελματική δραστηριότητα που μπορεί καθαυτή να θεωρηθεί ως πραγματική και γνήσια κατά την έννοια της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Levin, ζητεί οικονομική ενίσχυση χορηγούμενη από το δημόσιο ταμείο του κράτους αυτού για να συμπληρώσει τα εισοδήματα που αποκομίζει από την επαγγελματική του δραστηριότητα, οδηγεί στη συναγωγή του συμπεράσματος ότι οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δεν ισχύουν για αυτόν; »

6 Ο Kempf και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το ερώτημα αυτό συνεπάγεται αρνητική απάντηση. Πράγματι, το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των διατάξεων περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, ευρείας ερμηνείας, καθορίζεται από την αποκλειστική φύση της ασκούμενης δραστηριότητας, ανεξάρτητα από τα εισοδήματα που αντλούνται από αυτήν. Κατά συνέπεια, μισθωτή δραστηριότητα, η οποία, εξεταζόμενη καθαυτή, συνιστά πραγματική και γνήσια δραστηριότητα, δεν μπορεί να στερείται του χαρακτηρισμού αυτού από μόνο το γεγονός ότι ο ενδιαφερόμενος ζητεί κοινωνικές παροχές χορηγούμενες από το δημόσιο ταμείο για να συμπληρώσει το μισθό του μέχρι του κατωτάτου ορίου διαβίωσης. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται εξάλλου από την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου (αποφάσεις της 27ης Μαρτίου 1985, Hoeckx, 249/83, και Scrivner, 122/84, Συλλογή 1985, σ. 973 και σ. 1027) κατά την οποία κοινωνική παροχή εξασφαλίζουσα γενικά το κατώτατο όριο διαβίωσης συνιστά κοινωνικό πλεονέκτημα κατά την έννοια του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, και πρέπει ως εκ τούτου να επεκταθεί χωρίς διάκριση στους εργαζομένους-υπηκόους άλλων κρατών μελών.

- 7 Αντίθετα, η ολλανδική και δανική κυβέρνηση θεωρούν ότι εργασία εξασφαλίζουσα εισόδημα χαμηλότερο από το κατώτατο όριο διαβίωσης, όπως αυτό νοείται από το κράτος μέλος υποδοχής, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πραγματική και γνήσια μισθωτή δραστηριότητα όταν ο ενδιαφερόμενος ζητεί να απολαύει της κοινωνικής αρωγής που χορηγείται από το δημόσιο ταμείο. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, η εργασία δεν είναι πράγματι ο άμεσος τρόπος βελτιώσεως του βιοτικού επιπέδου αλλά συνιστά μόνο ένα μέσο για να επιτύχει το κατώτατο όριο διαβίωσης από το κράτος υποδοχής. Επομένως, δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα την οποία αφορά η Συνθήκη. Πάντως, η δανική κυβέρνηση διευκρινίζει ότι η ιδιότητα του εργαζομένου πρέπει να εκτιμάται αποκλειστικά τη στιγμή της υποβολής της αίτησης άδειας διαμονής, με συνέπεια ότι πρόσωπο το οποίο έχει την ιδιότητα του εργαζομένου κατά την ημερομηνία αυτή διατηρεί την ιδιότητα αυτή ακόμη κι αν απωλέσει αργότερα την εργασία του και, ως εκ τούτου, εξαρτάται από την οικονομική ενίσχυση που βαρύνει το δημόσιο ταμείο.
- 8 Από τη διατύπωση του ανακώψαντος ερωτήματος και το σκεπτικό της απόφασης περί παραπομπής, προκύπτει ότι το εθνικό δικαστήριο ζητεί ουσιαστικά να διασαφηνιστούν τα κριτήρια που διαμόρφωσε το Δικαστήριο με την απόφαση της 23ης Μαρτίου 1982 ( Levin, 53/81, Συλλογή σ. 1035 ), ενόψει μιας καταστάσεως στην οποία ο ενδιαφερόμενος, υπήκοος κράτους μέλους και που ασκεί στο έδαφος άλλου κράτους μέλους πραγματική και γνήσια μισθωτή δραστηριότητα, επιδιώκει να συμπληρώσει το εισόδημά του που αποκομίζει από την εν λόγω δραστηριότητα, χαμηλότερο από το κατώτατο όριο διαβίωσης, μέχρι το εν λόγω κατώτατο όριο με οικονομική ενίσχυση που βαρύνει το δημόσιο ταμείο του κράτους υποδοχής.
- 9 Επομένως, πρέπει να υπομνηστεί η προαναφερόμενη απόφαση, με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι:

« Οι περί ελευθέρως κυκλοφορίας των εργαζομένων διατάξεις του κοινοτικού δικαίου αφορούν και τον υπήκοο κράτους μέλους που εργάζεται επί μισθώ στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, εκ της εργασίας του δε αυτής αποκομίζει εισοδήματα κατώτερα του ελαχίστου ορίου συντηρήσεως, όπως το εννοεί το τελευταίο αυτό κράτος, είτε συμπληρώνει τα εκ της εν λόγω εργασίας του εισοδήματα με άλλα, μέχρι του εν λόγω ελαχίστου ορίου, είτε αρκείται σε μέσα συντηρήσεως κατώτερα του ορίου αυτού, αρκεί να ασκεί μια πραγματική και γνήσια δραστηριότητα. »

- 10 Στο σκεπτικό της ίδιας απόφασεως, διασαφηνίζεται εξάλλου ότι « ναι μεν η εργασία κατά μερική απασχόληση δεν εξαιρείται του πεδίου εφαρμογής των κανόνων περί ελεύθερας κυκλοφορίας των εργαζομένων, οι κανόνες όμως αυτοί καλύπτουν μόνο την άσκηση πραγματικών και αποτελεσματικών δραστηριοτήτων, κατ' αποκλεισμόν τόσο περιορισμένων απασχολήσεων, που εμφανίζονται ως καθαρώς περιθωριακές και επουσιώδεις ».
- 11 Πρώτον, όσον αφορά το κριτήριο της πραγματικής και γνήσιας δραστηριότητας, κατ' αντίθεση προς τις περιθωριακές και επουσιώδεις δραστηριότητες που δεν καλύπτονται από τους επίδικους κοινοτικούς κανόνες, η ολλανδική κυβέρνηση διατύπωσε κατά την προφορική διαδικασία αμφιβολίες ως προς το ζήτημα κατά πόσον η δραστηριότητα διδάσκοντος που περιλαμβάνει δώδεκα ώρες διδασκαλίας εβδομαδιαίως, μπορεί να θεωρηθεί καθαυτή ως μια τέτοια πραγματική και γνήσια δραστηριότητα κατά την έννοια της απόφασης Levin.
- 12 Πάντως, το ζήτημα αυτό δεν πρέπει να εξεταστεί, εφόσον με το σκεπτικό της απόφασης περί παραπομπής το Raad van State δέχτηκε ρητά ότι οι μισθωτές δραστηριότητες για τις οποίες πρόκειται δεν ήταν τόσο περιορισμένες ώστε να εμφανίζουν περιθωριακό και επουσιώδη χαρακτήρα. Στο πλαίσιο της συνεργασίας που θεσπίστηκε με τη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να διαπιστώνουν και να εκτιμούν τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης. Επομένως, το προδικαστικό ερώτημα πρέπει να εξεταστεί ενόψει της εκτιμήσεως που διατύπωσε το εθνικό δικαστήριο.
- 13 Κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνεται στις βάσεις της Κοινότητας. Οι διατάξεις που καθιερώνουν τη θεμελιώδη αυτή ελευθερία και ειδικότερα οι έννοιες « εργαζόμενοι » και « αμειβόμενη δραστηριότητα » που καθορίζουν το πεδίο εφαρμογής της πρέπει, ως εκ τούτου, να ερμηνεύονται ευρέως, ενώ οι εξαιρέσεις και παρεκκλίσεις από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων πρέπει αντίθετα να τυγχάνουν αυστηρής ερμηνείας.
- 14 Από αυτό έπεται ότι οι οικείοι κανόνες πρέπει να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι δεν πρέπει να αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής τους πρόσωπο που ασκεί πραγματική και γνήσια μισθωτή δραστηριότητα με μειωμένο ωράριο, λόγω του μόνου γεγονότος ότι το πρόσωπο για το οποίο πρόκειται επιδιώκει να συμπληρώσει την αμοιβή που αποκομίζει από τη δραστηριότητα αυτή, χαμηλότερη από το κατώτατο όριο

διαβίωσης, με άλλα νόμιμα μέσα διαβίωσης. Υπό την έποψη αυτή, δεν ενδιαφέρει αν τα συμπληρωματικά μέσα διαβίωσης προέρχονται από περιουσιακά στοιχεία ή από την εργασία μέλους της οικογένειας του ενδιαφερομένου, πραγματική κατάσταση που αποτελεί τη βάση της απόφασης Levin, ή αν προέρχονται, όπως εν προκειμένω, από οικονομική ενίσχυση χορηγούμενη από το δημόσιο ταμείο του κράτους μέλους κατοικίας, νοουμένου ότι αποδεικνύεται ότι η μισθωτή δραστηριότητα είναι πραγματική και γνήσια.

- 15 Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται εξάλλου από το γεγονός ότι, όπως τελευταία έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση Levin, οι όροι « εργαζόμενος » και « αμειβόμενη δραστηριότητα » κατά την έννοια του κοινοτικού δικαίου δεν μπορούν να οριστούν με παραπομπή στις νομοθεσίες των κρατών μελών, αλλά έχουν κοινοτική έκταση ισχύος. Η έκταση αυτή ισχύος θα απέβαινε μάταιη αν η απόλαυση των δικαιωμάτων που παρέχονται βάσει της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων αποκλειόταν, εφόσον ο ενδιαφερόμενος λαμβάνει παροχές που βαρύνουν το δημόσιο ταμείο και χορηγούνται δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας του κράτους υποδοχής.

- 16 Για τους λόγους αυτούς, στο προδικαστικό ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι το γεγονός ότι υπήκοος κράτους μέλους, που ασκεί στο έδαφος άλλου κράτους μέλους μισθωτή δραστηριότητα η οποία αυτή καθαυτή μπορεί να θεωρηθεί ως πραγματική και γνήσια δραστηριότητα, ζητεί να του χορηγηθεί οικονομική ενίσχυση καταβαλλόμενη από το δημόσιο ταμείο του εν λόγω κράτους μέλους για να συμπληρώσει τα εισοδήματα που αποκομίζει από τη δραστηριότητά του, δεν αποκλείει την έναντι αυτού εφαρμογή των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.

### Επί των δικαστικών εξόδων

- 17 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η ολλανδική και δανική κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος, που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε το ολλανδικό Raad van State με παρεμπιπτόουσα απόφαση της 23ης Απριλίου 1985, αποφαινεται:

**Το γεγονός ότι υπήκοος κράτους μέλους, που ασκεί στο έδαφος άλλου κράτους μέλους μισθωτή δραστηριότητα η οποία αυτή καθαυτή μπορεί να θεωρηθεί ως πραγματική και γνήσια δραστηριότητα, ζητεί να του χορηγηθεί οικονομική ενίσχυση καταβαλλόμενη από το δημόσιο ταμείο του εν λόγω κράτους μέλους για να συμπληρώσει τα εισοδήματα που αποκομίζει από τη δραστηριότητά του, δεν αποκλείει την έναντι αυτού εφαρμογή των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.**

Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling	Bahlmann	Joliet
Bosco	Due	Galmot	Κακούρης	
O' Higgins	Schockweiler	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 3 Ιουνίου 1986.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart