CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. LA PERGOLA

van 14 maart 1996 *

I — Inleiding

1. Het onderhavige geding betreft in wezen de vraag, of de gedaagde verzekeringsmaatschappijen de exceptie inadimplenti non est adimplendum kunnen inroepen tegen de vordering van de Commissie tot uitvoering van de overeenkomst die zij met die maatschappijen heeft gesloten.

II — De feiten

2. Op 28 januari 1977 sloten de Europese Gemeenschappen met de acht verzekeringsmaatschappijen tegen wie het onderhavige beroep is ingesteld, een verzekeringsovereenkomst (hierna: „overeenkomst"), die ertoe strekt de financiële gevolgen te dekken die voor de Gemeenschappen voortvloeien uit de toepassing van artikel 73 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (hierna: „Statuut") en de regeling tot uitvoering van dat artikel.

Volgens artikel 3, lid 1, van de overeenkomst stellen de Gemeenschap en de verzekeraars praktische schikkingen vast betreffende het verstrekken van informatie over de ongevallen en beroepsziekten en over het beheer van de dossiers, teneinde de verzekeraars in staat te stellen de evolutie van de zaken te volgen en ter vergemakkelijking van regresacties tegen de aansprakelijke derde alsmede van het creëren van de wettelijk verplichte reserves.

Artikel 3, lid 3, van de overeenkomst voegt daaraan toe, dat ontwerp-besluiten die tot toekenning van een van de uitkeringen (ziektekosten — invaliditeit — overlijden) kunnen leiden, overeenkomstig de in artikel 3, lid 1, bedoelde praktische schikkingen voor advies aan de verzekeraars worden voorgelegd, alvorens zij door de bevoegde instantie van de Gemeenschappen ter kennis van de betrokkenen worden gebracht.

Volgens artikel 5 van de overeenkomst kunnen geschillen over de uitvoering van de overeenkomst bij uitblijven van een minnelijke schikking worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Artikel 5 bepaalt verder, dat de verzekeraars geen beroep doen op de rechter in geval van medische geschillen, wanneer het besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag over de vaststelling van de financiële rechten van het slachtoffer in overeenstemming is met het advies van de deskundige van de verzekeraars of met het advies van de

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

in artikel 23 van de uitvoeringsregeling vermelde medische commissie, wanneer de deskundige van de verzekeraars als arts lid was van deze commissie. Indien aan die voorwaarden is voldaan, betalen de verzekeraars de Gemeenschappen het gehele bedrag terug dat dezen het slachtoffer of zijn rechtverkrijgenden krachtens voornoemd besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag hebben betaald.

In artikel 10, lid 2, van de overeenkomst is de vennootschap J. Van Breda & Co. International (hierna: „Van Breda") aangewezen als tussenpersoon tussen de Gemeenschappen en de verzekeraars.

3. Bij brief van 27 januari 1989 van Van Breda aan de Europese Gemeenschappen is bevestigd, dat de verzekeraars en de Europese Gemeenschappen het eens zijn geworden over de wijze van toepassing van de overeenkomst vanaf 1 februari 1989.

Punt II van die brief bepaalt, dat de verzekeraars zo snel mogelijk nadat het ontwerpbesluit hun overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de overeenkomst voor advies is meegedeeld, laten weten of zij er al dan niet mee akkoord gaan. In die brief is ook bepaald, dat de verzekeraars al het mogelijke doen om binnen een maand na de mededeling van het ontwerp-besluit aan de tussenpersoon mee te delen of zij al dan niet met dat ontwerp akkoord gaan.

Punt II van de brief bepaalt eveneens, dat de verzekeraars, indien zij bij het verstrijken van de termijn van een maand nog niet hebben meegedeeld of zij al dan niet akkoord gaan, de reden daarvan aan het tot aanstelling bevoegde gezag meedelen. De termijn wordt dan met een maand verlengd. Zijn de verzekeraars niet in staat vóór het verstrijken van de nieuwe termijn mee te delen of zij al dan niet akkoord gaan, dan stellen zij het tot aanstelling bevoegde gezag en de tussenpersoon voor een overlegprocedure te openen teneinde het verdere verloop van de zaak en een nieuwe termijn te bepalen; deze termijn kan niet langer zijn dan vier maanden.

4. Op 26 november 1990 verzocht L., ambtenaar van de Commissie, overeenkomstig het Statuut om erkenning als beroepsziekten van twee aandoeningen die hij in dienst van de Europese Gemeenschappen had opgelopen. Volgens hem waren de twee aandoeningen het gevolg van blootstelling aan asbest in het Berlaymontgebouw van de Commissie te Brussel.

5. Dokter J. Dalem, de arts die de Commissie in overleg met de verzekeraars op 21 juni 1991 had aangewezen om een medisch advies uit te brengen over de vraag of de ziekte haar oorsprong vond in de beroepsactiviteit van L., vroeg professor P. Bartsch, een longspecialist, om een deskundigenonderzoek.

Op 3 februari 1992 diende professor P. Bartsch zijn rapport in, waarin hij stelde, dat de aandoening niet op beroepsactiviteiten

was terug te voeren. Op 14 februari 1992 stelde dokter J. Dalem zijn rapport op, dat in overeenstemming was met dit advies.

Op grond daarvan liet het tot aanstelling bevoegde gezag L. op 17 februari 1992 een ontwerp-besluit toekomen, waarbij zijn aanvraag om erkenning van zijn aandoening als beroepsziekte werd afgewezen. Daarop verzocht L. op 23 februari 1992 om het advies van de medische commissie en wees hij dokter S. Cognigni aan als lid van die commissie. Op voorstel van de verzekeraars wees het tot aanstelling bevoegde gezag op 8 december 1992 professor P. Brochard aan als lid van die commissie. De twee aldus aangewezen leden wezen op 29 januari 1993 professor C. Maltoni aan als derde lid van de medische commissie.

6. In het op 25 februari vastgestelde en op 1 maart 1994 aan het tot aanstelling bevoegde gezag gezonden rapport werd de aandoening van L. als beroepsziekte erkend. In het rapport werd voorts een blijvende algehele invaliditeit (100 %) vastgesteld en werd een vergoeding van 30 % toegekend wegens blijvend letsel en ernstige psychische moeilijkheden ten gevolge van de aandoening. In zijn op 3 maart 1994 verzonden rapport nam professor P. Brochard evenwel een ander standpunt in. Op 10 en 18 maart 1994 zond het tot aanstelling bevoegde gezag beide rapporten aan Van Breda.

7. Op 23 maart 1994 deelde Van Breda het tot aanstelling bevoegde gezag mee, dat de verzekeraars de stukken bestudeerden. Bij een volgende brief van 29 maart deelde Van Breda het tot aanstelling bevoegde gezag mee, dat de verzekeraars voornemens waren de leden van de medische commissie aanvullende vragen te stellen. In die brief stelde Van Breda, dat zij er bij de verzekeraars had op aangedrongen de inhoud van die vragen zo snel mogelijk mee te delen, en hen erop had gewezen, dat de in de overeenkomst bedoelde nieuwe termijn van een maand op dat moment inging.

In een brief van 8 april 1994 aan verzoekster gaf Van Breda de punten aan waarover de verzekeraars de medische commissie opnieuw vragen wilden stellen. Volgens die brief wilden de verzekeraars een collega-arts van dokter Dalem aanwijzen om die vragen te formuleren. Van Breda besloot de brief met de verklaring, dat zij de verzekeraars had verzocht hun vragenlijst binnen de door de overeenkomst gestelde termijn, dus vóór 29 april 1994, te doen toekomen, zodat verzoekster de nodige opdrachten kon geven.

Op 15 april 1994 deelde het tot aanstelling bevoegde gezag L. mee, dat de medische commissie de beroepsmatige oorsprong van zijn aandoening had erkend, en hem een blijvende algehele invaliditeit van 130 % toekende. Overeenkomstig het besluit houdende erkenning van zijn beroepsziekte betaalde de Commissie L. een bedrag van 25 794 194 BFR.

8. Bij brief van 6 mei 1994 deelde de Commissie Van Breda mee, dat zij overeenkomstig de conclusies van de medische commissie de bedoelde vergoeding aan L. had uitbetaald.

9. Daarop werd tussen de Commissie en Van Breda een correspondentie gevoerd, naar aanleiding waarvan de verzekeraars bij brief van 13 oktober 1994 weigerden het door de Commissie aan L. overgemaakte bedrag terug te betalen. Tot staving van hun zienswijze beriepen de verzekeraars zich op een bij de brief van Van Breda gevoegd juridisch advies van een juridisch adviseur van de verzekeraars van 6 september 1994.

10. Onder die omstandigheden heeft de Commissie krachtens het arbitragebeding in de overeenkomst, bij verzoekschrift neergelegd op 13 maart 1995, de verzekeraars voor het Hof gedaagd en hun veroordeling gevorderd tot betaling van het reeds aan L. uitgekeerde bedrag, vermeerderd met de moratoire interessen over dat bedrag met ingang van 6 mei 1994, en de proceskosten.

11. Verweersters, die in dit geding worden vertegenwoordigd door Royale belge NV, hebben bij op 22 mei 1995 neergelegd verweerschrift geconcludeerd, dat het het Hof behage de vordering van de Commissie niet-ontvankelijk of althans ongegrond te verklaren, en verzoekster in de kosten te verwijzen. Subsidiair concluderen zij, dat het het Hof behage de vordering van de Commissie niet-ontvankelijk of althans ongegrond te verklaren voor zover een vergoeding van meer dan 100 % wordt gevorderd.

III — Toepasselijke bepalingen

12. Artikel 73, leden 1 en 2, sub b, van het Statuut luidt als volgt:

„1. Volgens een door de instellingen der Gemeenschappen in onderlinge overeenstemming en na advies van het comité voor het statuut vastgestelde regeling is de ambtenaar met ingang van de dag zijner indiensttreding verzekerd tegen uit beroepsziekten en ongevallen voortvloeiende risico's (...)

(...)

b) bij blijvende algehele invaliditeit:

uitkering aan de betrokkene van een kapitaal gelijk aan acht maal zijn jaarlijkse

basissalaris, berekend op de grondslag van zijn maandelijkse salaris, toegekend over de twaalf maanden voorafgaande aan het ongeval."

13. In de krachtens artikel 73, lid 1, van het Statuut vastgestelde regeling voor de verzekering van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen tegen ongevallen en beroepsziekten is het volgende bepaald:

„Artikel 12

1. Bij blijvende algehele invaliditeit van de ambtenaar ten gevolge van een ongeval of een beroepsziekte wordt hem het in artikel 73, lid 2, sub b, van het statuut bedoelde kapitaal uitbetaald.

2. Bij blijvende gedeeltelijke invaliditeit van de ambtenaar ten gevolge van een ongeval of een beroepsziekte wordt hem een kapitaal uitbetaald, vastgesteld volgens de percentages van de aan deze regeling gehechte invaliditeitsschaal."

„Artikel 14

Op advies van de raadgevende of van de medische commissie, bedoeld in artikel 19 respectievelijk artikel 23, wordt een vergoeding toegekend voor elke blijvende verwonding of verminking die, zonder het arbeidsvermogen van de ambtenaar te verminderen, een aantasting vormt van zijn lichamelijke integriteit en een onmiskenbaar nadelige invloed op zijn sociale betrekkingen.

Deze vergoeding wordt vastgesteld naar analogie van de percentages van de in artikel 12 bedoelde invaliditeitsschaal. Wanneer de aan het uiterlijk toegebrachte schade verband houdt met letsels van anatomisch-functionele aard, worden deze percentages op passende wijze verhoogd."

De laatste alinea van de invaliditeitsschaal in bijlage bij de regeling luidt als volgt:

„De totale schadevergoeding op grond van meer invaliditeiten voortvloeiend uit hetzelfde ongeval wordt door optelling vastgesteld; in geen geval echter kan deze vergoeding het gehele, voor blijvende algehele invaliditeit verzekerde kapitaal, dan wel de verzekerde gedeeltelijke som voor het algeheel verlies, of het volledig verlies van gebruik, van het gekwetste lidmaat of orgaan te boven gaan."

„Artikel 19

De besluiten waarbij een voorval wordt gekwalificeerd, alsmede die betreffende de toeschrijving daarvan aan arbeids- of particu-

liere risico's, of waarbij een ziekte als beroepsziekte wordt gekwalificeerd, alsmede die betreffende de vaststelling van de graad van blijvende invaliditeit, worden overeenkomstig de in artikel 21 vervatte procedure genomen door het tot aanstelling bevoegde gezag:

— op de grondslag van de conclusies van de door de instellingen aangewezen arts of artsen,

— en, indien de ambtenaar zulks verlangt, na raadpleging van de medische commissie bedoeld in artikel 23."

„*Artikel 21*

Alvorens een besluit ingevolge artikel 19 te nemen, brengt het tot aanstelling bevoegde gezag het ontwerp-besluit, te zamen met de conclusies van de door de instelling aangewezen arts of artsen, ter kennis van de ambtenaar of zijn rechtverkrijgenden (...)"

„*Artikel 23*

1. De medische commissie bestaat uit drie artsen, van wie:

— de eerste door het tot aanstelling bevoegde gezag,

— de tweede door de ambtenaar of zijn rechtverkrijgenden,

— de derde in onderlinge overeenstemming door de eerste twee artsen wordt aangewezen.

(...)

Na beëindiging van haar werkzaamheden legt de medische commissie haar conclusies neer in een rapport dat wordt toegezonden aan het tot aanstelling bevoegde gezag en aan de ambtenaar of zijn rechtverkrijgenden.

(...)"

„Artikel 25

De vaststelling van een blijvende algehele of gedeeltelijke invaliditeit met toepassing van artikel 73 van het statuut en van deze regeling prejudicieert niet de toepassing van het bepaalde in artikel 78 van het statuut, en omgekeerd."

IV — Onderzoek van het geschil

14. Aan het Hof zijn twee problemen ter beoordeling voorgelegd. In de eerste plaats moet worden vastgesteld, of verzoekster, zoals de verzekeraars betogen, onrechtmatig heeft gehandeld door in strijd met de contractbepalingen niet de verzekeraars te raadplegen alvorens zij de betwiste maatregel vaststelde. Het tweede aspect van het geschil betreft de door de verweersters gestelde onregelmatigheid van die maatregel wegens ontoereikende motivering.

Alvorens de grond van het aan het Hof voorgelegde geschil te onderzoeken, wil ik erop wijzen, dat verzoeksters vordering volgens verweersters niet-ontvankelijk is. Deze exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden afgewezen wegens ontbreken van motivering en van elementen in het dossier tot staving ervan.

Gestelde schending van de in de overeenkomst voorgeschreven procedure

15. Met betrekking tot het eerste aspect van de vraag stellen verweersters in wezen, dat de Commissie de regels van de overeenkomst en de brief van 27 januari 1989 niet heeft nageleefd. De Commissie heeft de betrokkene het besluit houdende erkenning dat zijn invaliditeit verband houdt met zijn beroepsuitoefening ter kennis gebracht op 15 april 1994, dus vóór zij de opmerkingen van de verzekeraars had ontvangen, die uiterlijk op 29 april 1994 moesten worden ingediend. Verweersters hebben verzoekster via Van Breda meegedeeld, dat zij voornemens waren de medische commissie aanvullende vragen te stellen. Nu zij dat besluit op 15 april 1994 ter kennis van betrokkene heeft gebracht en hem op grond daarvan de vergoeding heeft uitgekeerd, heeft verzoekster door haar handelwijze belet dat de procedure volgens de overeenkomst verliep, en verweersters de mogelijkheid ontnomen de medische commissie de door hen voorgestelde aanvullende vragen te stellen. Verweersters werpen jegens verzoekster dus de exceptio inadimpleti contractus op.

16. Verzoekster werpt tegen, dat artikel 5 van de overeenkomst een specifieke bepaling bevat die afwijkt van de algemene procedure van artikel 3 van de overeenkomst. Blijkens de structuur van de overeenkomst kan het tot aanstelling bevoegde gezag de conclusies van de medische commissie niet in twijfel trekken, die dus als definitief moeten worden beschouwd. Volgens de rechtspraak van het Gerecht van eerste aanleg ter zake is een heronderzoek van de resultaten van de medische

expertise bovendien slechts gerechtvaardigd wanneer er een nieuw feit bekend wordt, hetgeen hier niet het geval is.

Verder betoogt verzoekster, dat zij de verzekeraars naar behoren alle nodige gegevens heeft verstrekt, en wijst zij erop, dat vanuit juridisch oogpunt de verhouding tussen het tot aanstelling bevoegde gezag en de verzekeraars verschilt van die tussen het tot aanstelling bevoegde gezag en de ambtenaren. In casu moest de Commissie de betrokkene de invaliditeitsuitkering betalen waarop hij als ambtenaar recht had. De nakoming van deze verplichting van verzoekster was evenwel geen beletsel voor het verdere verloop van de procedure, die plaatsvindt binnen de eigen sfeer van de contractuele verhouding met de verzekeraars. Hoe dan ook, zelfs indien verzoekster de regeling van de overeenkomst — in casu meer bepaald artikel 3 — had moeten naleven, was de eventuele sanctie die zij wegens niet-nakoming van deze bepalingen kon oplopen, volgens de op deze zaak toepasselijke Belgische wetgeving, de vergoeding van de door de verzekeraar geleden schade. Verweersters hebben evenwel niet aangetoond, dat zij door verzoeksters handelwijze enige schade hebben geleden, en kunnen dus niet weigeren hun contractuele verplichtingen na te komen.

Tot zover de standpunten van partijen.

17. Het eerste middel dat verweersters tegen de vordering tot betaling van de Commissie aanvoeren, heeft juist betrekking op de gestelde procedurefout die verzoeksters vordering elke grond zou ontnemen.

18. Teneinde de kwestie te verduidelijken en het onderzoek ervan correct te organiseren, moet worden onderzocht, hoe de toepasselijke bepalingen kaderen in de communautaire rechtsorde en hoe verzoekster en verweersters zich krachtens die bepalingen dienden te gedragen.

De voor dit geding relevante bepalingen zijn die van de artikelen 73 en volgende van het Statuut. Zij maken deel uit van titel V, hoofdstuk 2, „Sociale zekerheid", en zijn gebaseerd op artikel 15 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen (hierna: „Protocol"). Dit artikel luidt als volgt: „Op voorstel van de Commissie stelt de Raad met eenparigheid de regeling vast inzake de sociale voorzieningen, welke op de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen van toepassing zijn." Deze bepaling beantwoordt dus aan de specifieke eis van een sociale-zekerheidsregeling voor de ambtenaren en heeft een andere waarde en toepassingssfeer dan de regeling van het Statuut betreffende de arbeidsverhouding tussen de Gemeenschappen en de ambtenaren, die is gebaseerd op artikel 24, lid 1, van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben (hierna: „Fusieverdrag"). Artikel 24, lid 1, tweede alinea, luidt namelijk als volgt: „De Raad stelt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van

de Commissie en na raadpleging van de andere betrokken Instellingen, het statuut vast van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, alsmede de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen." Binnen zijn werkingssfeer bevat artikel 15 van het Protocol een bijzondere bevoegdheidsregeling voor de behandeling van de ambtenaren. Het is als het ware een versterkt wettelijk voorbehoud, daar een eenparig besluit van de Raad is vereist, terwijl voor de andere aspecten van het Ambtenarenstatuut de gekwalificeerde meerderheid volstaat. Dit procedurele voorbehoud wordt verklaard door het bijzondere belang van de beschermde belangen. Op nationaal vlak is de in artikel 15 bedoelde materie onttrokken aan de vrije beschikking van de partijen op het gebied van de arbeidsverhoudingen en valt zij uit haar aard binnen de bevoegdheidssfeer van de wetgever: de betrokken bepalingen zijn van openbare orde. Wat de onderhavige zaak betreft, legt het Protocol de onvervreemdbare en fundamentele sociale rechten van de ambtenaar vast: ook in de communautaire rechtsorde worden die rechten beheerst door dwingende bepalingen, die trouwens in verschillende sectoren van het stelsel gevolgen teweegbrengen. Het volstaat te herinneren aan artikel 13 van het Protocol, dat de bezoldiging van de ambtenaar onderwerpt aan een gemeenschapsbelasting, maar haar tegelijk vrijstelt van de overeenkomstige belasting die gewoonlijk krachtens het nationale recht wordt geheven.

Bij onderzoek van de aard van de betrokken subjectieve rechten en van de bepalingen ter bescherming ervan, wordt onmiddellijk duidelijk hoe en waarom de werkingssfeer van artikel 15 van het Protocol verschilt van en ruimer is dan die van artikel 24 van het Fusieverdrag. Parallel met de bepaling van artikel 13 van het Protocol inzake de gemeenschapsbelasting is artikel 15 niet alleen van toepassing op de eigenlijke instellingen van de Gemeenschap, maar ook op een aantal organen als het Europees Monetair Instituut, de toekomstige Europese Centrale Bank, de Europese Investeringsbank en het Europees' Investeringsfonds [1], die ten volle deel uitmaken van de Gemeenschap maar op wie de op artikel 24 van het Fusieverdrag gebaseerde arbeidsregeling van het Statuut niet van toepassing is. Uiteindelijk zijn de bepalingen van titel V, hoofdstuk 2, van het Statuut normen die zijn uitgevaardigd door de Raad als gemeenschapswetgever, en dus niet rechtstreeks zien op de individuele instellingen als werkgevers, anders gezegd als medecontractanten van de ambtenaar in het kader van de publiekrechtelijke arbeidsverhouding. Die bepalingen kennen daarentegen aan de instellingen het karakter toe van een openbaar bestuur, dat in de zin van de betrokken regeling in een positie verkeert van onpartijdigheid en niet-betrokkenheid die kenmerkend is voor een orgaan dat dwingende bepalingen moet toepassen en moet waken over de belangen die zij beschermen.

19. Thans zal ik de gevolgen hiervan onderzoeken voor de situatie van de partijen in de onderhavige procedure. De genoemde bepalingen regelen de procedure die moet worden gevolgd bij de vaststelling van de beroepsmatige oorsprong van de invaliditeit. Betrokkenen bij deze administratieve procedure zijn de ambtenaar, het tot aanstelling bevoegde gezag en de arts of de medische

1 — Het Protocol is op die organen van toepassing ingevolge uitdrukkelijke bepalingen: artikel 21 van de statuten van het EMI, artikel 40 van de statuten van de ECB, artikel 22 van het Protocol en artikel 28 van het Fusieverdrag voor de EIB, en artikel 30, lid 5, van de statuten van de EIB voor het EIF.

commissie als deskundige. Het gaat om bepalingen die de betrokkene sociale rechten verlenen krachtens de bevoegdheid die ter zake aan de wetgever is gereserveerd, en die worden vastgesteld bij of krachtens een verordening van de Raad. De aldus vastgestelde regeling verdraagt niet dat een derde tussenkomt die, zonder daartoe door de regeling gemachtigd te zijn, invloed kan uitoefenen op het verloop van de procedure die de verordening uitsluitend aan vorenbedoelde personen reserveert. Evenmin kan worden aanvaard, dat contractuele bedingen de naleving en de toepassing van de verordening en de daarmee verbonden toepassingsbepalingen beïnvloeden door de termijnen te verlengen of de wijze van totstandkoming van de administratieve handeling te verdraaien, of nog, door de potentiële begunstigde extra lasten en prestaties op te leggen waarin de wet niet uitdrukkelijk voorziet.

De bij de overeenkomst en de brief van 27 januari 1989 tussen partijen vastgelegde procedure impliceert evenwel een aanmerkelijke verlenging van de termijn waarbinnen het tot aanstelling bevoegde gezag het uiteindelijke besluit vaststelt, waardoor de ambtenaar van zijn statutaire rechten wordt beroofd. [2]

Welke conclusies moeten wij hieruit trekken? De bepalingen van de overeenkomst en van de brief van 27 januari 1989 waarbij de Gemeenschap een handelwijze wordt opgedrongen die niet strookt met de procedure van het Statuut, beïnvloeden op ongerechtvaardigde wijze de toepassing van laatstbedoelde regeling. Voor zover zij in strijd zijn met de in het Statuut ter bescherming van de rechten van de betrokken ambtenaar gestelde procedureregels, moeten die contractuele bedingen worden geacht op de onderhavige zaak niet van toepassing te zijn. De partijen kunnen die bedingen dan ook voor het Hof niet inroepen tot staving van vorderingen of excepties.

Ik teken hierbij aan, dat het door mij voorgestelde criterium de situatie van de derdenverzekeraars niet miskent. Zij worden immers naar behoren beschermd, nu het door het tot aanstelling bevoegde gezag overeenkomstig het Statuut aangewezen lid van de medische commissie ingevolge de overeenkomst wordt aangeduid in onderling overleg tussen het tot aanstelling bevoegde gezag en de verzekeraars [3], en bovendien de verzekeraars in het algemeen, en dus ook hier, de mogelijkheid hebben om in het kader van de contractuele verhouding met het tot aanstelling bevoegde gezag excepties op te werpen over de geldigheid van de administratieve handeling waarbij de uitkering wordt toegekend, en op die grond de uitvoering van hun contractuele verplichting te weigeren.

20. In die optiek moet verweersters' eerste middel worden afgewezen. Ik wil daar evenwel aan toevoegen, dat de argumenten tot staving van hun betoog ook feitelijke grondslag missen. Partijen zijn namelijk een

2 — In de arresten van 2 oktober 1979 (zaak 152/77, B., Jurispr. 1979, blz. 2819); 21 mei 1981 (zaak 156/80, Morbelli, Jurispr. 1981, blz. 1357), en 14 juli 1981 (zaak 186/80, Suss, Jurispr. 1981, blz. 2041) besliste het Hof, dat een ongerechtvaardigde vertraging bij de betaling van de krachtens het Statuut aan de ambtenaar verschuldigde uitkering een recht op moratoire interessen doet ontstaan.

3 — Zie in dat verband het arrest van het Hof van 19 januari 1988 (zaak 2/87, Biedermann, Jurispr. 1988, blz. 143).

termijn overeengekomen waarbinnen de verzekeraars de vragen moesten preciseren die zij wilden stellen om van de medische commissie aanvullende gegevens te verkrijgen over de beroepsmatige oorsprong van de invaliditeit. De betrokken termijn verstreek op 29 april 1994. Op die datum was verzoekster evenwel nog niet op de hoogte van de vragen die de verzekeraars na overleg met hun medisch adviseur wilden formuleren. De brief van Van Breda verwees uitdrukkelijk naar een vragenlijst die de verzekeraars zelf vóór 29 april hadden moeten doen toekomen. Gelet op die omstandigheden kon verzoekster zich dus wegens verweersters' nalatigheid niet opnieuw tot de medische commissie wenden.

Verweersters' verzuim is trouwens geenszins te wijten aan het feit dat zij wisten dat de invaliditeitsuitkering was toegekend. Blijkens de stukken hebben zij daarvan pas op 19 mei 1994 door verzoeksters brief van 6 mei aan Van Breda kennis gekregen. Overigens heeft verzoekster de vragen nooit ontvangen.

21. Ook de stelling van de verzekeraars, dat de kennisgeving van het besluit aan L. door het tot aanstelling bevoegde gezag hun de mogelijkheid heeft ontnomen om de medische commissie de vragen te stellen die zij haar wilden voorleggen, kan niet worden aanvaard. Zoals ik al zei, ligt de statutaire procedure op een ander vlak dan dat van de verhouding tussen de Gemeenschappen en de verzekeraars, die wordt beheerst door contractuele bepalingen. Ik zal buiten beschouwing laten, dat de vragen die de verzekeraars de medische commissie wilden stellen op de uiterste datum van 29 april 1994 nog niet waren toegekomen, en evenmin later zijn verzonden. Het stellen van de vragen had tot gevolg kunnen hebben, dat de gestelde tegenstrijdigheden of ongerijmdheden in de motivering van het rapport van de medische commissie duidelijk aan het licht kwamen, ook nadat het besluit aan L. ter kennis was gebracht. De verzekeraars hadden die verduidelijkingen immers ook kunnen krijgen in het kader van hun contractuele verhouding met de Gemeenschap. Dat dit niet is gebeurd, is aan hun eigen verzuim te wijten. Ook om die reden mist de door verweersters opgeworpen exceptie elke grond.

22. Gelet op deze conclusie, behoef ik niet in te gaan op de tussen verzoekster en verweersters betwiste vraag, of in casu de procedureregel van artikel 3 van de overeenkomst of de daarvan afwijkende regel van artikel 5 van de overeenkomst moest worden toegepast. Laten wij aannemen, dat in deze zaak de meest restrictieve van de twee bepalingen van toepassing is, dus die van artikel 3. Laat ik bij wijze van hypothese ook ervan uitgaan, dat de toepassing van die regel niet indruist tegen enige statutaire verplichting betreffende de vaststelling van de administra-

tieve handeling waar de ambtenaar om verzoekt. De handelwijze van de Commissie die hier wordt onderzocht, zou om de reeds vermelde redenen toch in overeenstemming blijken te zijn met de tussen partijen overeengekomen procedures. Het doet er dus niet toe, welke van die twee bepalingen van toepassing is op de zaak die voor het Hof is gebracht.

23. Er behoeft zelfs niet te worden onderzocht, welke gevolgen de niet-uitvoering van de overeenkomst door verzoekster zou hebben, dat wil zeggen, of de opgeworpen exceptie ertoe strekt de vordering tot betaling tegen te houden (exceptio non adimpleti contractus) dan wel of alleen schadevergoeding wordt verlangd (exceptio non rite adimpleti contractus). Er is geen sprake van niet-uitvoering door verzoekster, en verweersters kunnen op die grond dus geen exceptie opwerpen.

De gestelde ontoereikende motivering

24. Het tweede middel dat verweersters tegen verzoeksters vordering opwerpen, betreft de regelmatigheid van het rapport van de medische commissie en de aard zelf van het geschil. Verzoekster vordert terugbetaling van het bedrag dat zij reeds aan L. heeft uitgekeerd en van de bijkomende kosten, en stelt dat verweersters geen exceptie betreffende de gestelde onregelmatigheid van het rapport van de medische commissie kunnen opwerpen. Artikel 5, tweede alinea, van de overeenkomst verzet zich er namelijk tegen, dat de verzekeraars in het geschil vragen van medische aard opwerpen wanneer, zoals in casu, het besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag in overeenstemming is met het advies van de medische commissie, en een op voorstel van de verzekeraars door het tot aanstelling bevoegde gezag aangewezen arts lid is van die commissie.

Verweersters daarentegen menen, dat de vraag die zij aan de orde stellen niet medisch maar zuiver juridisch is, en betrekking heeft op de miskenning van de door verzoekster na te leven regels (procedures omschreven in de overeenkomst en de brief van 27 januari 1989 en onregelmatigheid van het rapport van de medische commissie). Verweersters betwisten dit rapport op grond van ontoereikende motivering, daar het onvoldoende argumenten bevat tot staving van de conclusies ervan, in tegenspraak is met vroegere medische rapporten over het betrokken geval, en geen aanwijzingen bevat over de gronden waarop de medische commissie zich heeft gebaseerd om de blijvende invaliditeit op 100 % vast te stellen.

25. Verweersters' tweede exceptie betreft dus de wettigheid van het rapport van de medische commissie. Dit rapport is vastgesteld bij een communautaire administratieve handeling. Derhalve rijst de vraag, of het Hof bevoegd is incidenteel de wettigheid van een dergelijke handeling te toetsen in het kader van een geding krachtens artikel 181 van het Verdrag, betreffende privaatrechtelijke vragen. Zo ja, moet vervolgens worden nagegaan welke gevolgen het bij de uitoefening van die bevoegdheid gewezen arrest heeft

voor de geldigheid van de bestreden administratieve handeling en of het arrest dwingend is erga omnes of inter partes.

Mijns inziens is het Hof zeker bevoegd om in het kader van een geding krachtens artikel 181 incidenteel kennis te nemen van een administratieve handeling van de Gemeenschap. Daarop wijst de fundamentele regel van artikel 177, betreffende de prejudiciële verwijzing naar het Hof van vragen van de bevoegde nationale rechter over „de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen van de Gemeenschap". Artikel 181 en het daarop gebaseerde arbitragebeding wijken af van de algemene bevoegdheidsregel van artikel 183, en verplaatsen het natuurlijke forum naar de gemeenschapsrechter. Het ware dan ook onlogisch indien hij in die zaak over een minder ruime uitleggingsbevoegdheid zou beschikken dan indien het geschil bij de nationale rechter was aangebracht.

In de tweede plaats mag niet uit het oog worden verloren, dat in de communautaire rechtsorde de bevoegdheid ter zake is verdeeld tussen het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg. Wanneer het Hof zich bij wege van incident over die zaken uitspreekt, verschilt zijn bevoegdheid uiteraard van die van het Gerecht van eerste aanleg. Een procedure die krachtens artikel 181 bij het Hof wordt ingeleid en een eventueel beroep tot nietigverklaring van dezelfde handeling bij het Gerecht zijn twee verschillende zaken.

Het gaat hier om twee verschillende vormen van toetsing van de wettigheid van de betwiste maatregel. Dit verklaart de grenzen van de gevolgen van het arrest van het Hof op grond van artikel 181 voor de geldigheid van de administratieve handeling. De incidentele toetsing van de betrokken handeling in het kader van de beslechting door het Hof van een privaatrechtelijk geschil, brengt mee dat het arrest slechts kracht van gewijsde heeft tussen de partijen bij de procedure op grond van artikel 181. Anders zou inbreuk worden gemaakt op het beginsel dat het aan het Gerecht en het Hof staat over dergelijke vragen uitspraak te doen in een arrest dat erga omnes geldt, waarbij het Hof optreedt in hogere voorziening tegen een arrest van de gemeenschapsrechter in eerste aanleg [4], zodat het beginsel van dubbele rechterlijke toetsing in gevaar zou worden gebracht. Indien een andere oplossing wordt aanvaard, zou dat ook indruisen tegen de bepaling van artikel 173 dat een vordering niet kan worden ingesteld na het verstrijken van de vervaltermijn van twee maanden. [5] Het voorgaande wordt op wetgevend vlak ook bevestigd door artikel 184 van het Verdrag, dat, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof, in casu evenwel niet van toepassing is. Krachtens deze bepaling kan namelijk de exceptie van onwettigheid van een handeling van algemene strekking worden aangevoerd in de loop van een procedure voor de gemeenschapsrechter.

4 — Behoudens natuurlijk de gevallen waarin het Gerecht zich overeenkomstig artikel 47 van 's Hofs Statuut onbevoegd verklaart en de zaak naar het Hof verwijst.

5 — Of de in de artikelen 90 en 91 van het Statuut gestelde termijn voor handelingen die binnen de werkingssfeer van artikel 179 van het Verdrag vallen.

De communautaire administratieve handeling waarvan incidenteel de onregelmatigheid is vastgesteld, kan dus slechts als onwettig worden beschouwd in de verhoudingen die de partijen bij het geschil aan het Hof hebben voorgelegd. Voor alle andere adressaten behoudt de handeling daarentegen haar volle geldigheid en uitwerking.

26. Daarmee is het eerste argument van de verzekeraars in verband met dit middel weerlegd. Het in artikel 5 van de overeenkomst gemaakte onderscheid tussen medische en juridische geschillen, dat rekening houdt met de desbetreffende rechtspraak van het Hof en het Gerecht [6], vindt in de praktijk dus geen toepassing op de aan de Commissie verweten niet-naleving van de bepalingen van de overeenkomst en de brief van 27 januari 1989. Hiervoor zagen wij namelijk reeds, dat de niet-naleving van die bepalingen in feite noch in rechte aan de Commissie kan worden verweten.

27. Evenzo moet verweersters' andere middel worden afgewezen, nu zij het in artikel 5 van de overeenkomst opgenomen en uit de rechtspraak overgenomen onderscheid tussen de twee soorten geschillen over het hoofd zien en het Hof in wezen verzoeken het volgens hen ontoereikend gemotiveerde advies van de medische commissie te toetsen. Zoals het Hof en het Gerecht in de reeds aangehaalde rechtspraak hebben gepreciseerd, kan een ontoereikende of onlogische motivering slechts tot nietigverklaring leiden wanneer de maatregel tegenstrijdigheden bevat of ongeschikt is om het verband tussen de aandoening en de invaliditeit van beroepsmatige oorsprong aan te tonen. In casu vertoont het rapport van de medische commissie niet de extreme gebreken van ontbrekende motivering of ongerijmdheid, zodat het niet onregelmatig kan worden geacht. Het rapport is immers genoegzaam gemotiveerd, en het geeft zes verschillende verklaringen ter rechtvaardiging van de conclusies van de medische commissie.

28. Vervolgens is er de opmerking van verweersters die stellen, dat de medische commissie geen rekening heeft gehouden met het eerdere advies van dokter J. Dalem en professor P. Bartsch, noch met de afwijkende conclusies die professor P. Brochard na de vaststelling van het advies van de medische commissie heeft geformuleerd. Met deze grief wordt eigenlijk in andere bewoordingen opnieuw de kwestie van de ontoereikende motivering opgeworpen. Zoals in de rechtspraak van het Hof en het Gerecht [7] is gepreciseerd, staat het aan de medische commissie, indien zij dat opportuun acht, om te beslissen, eerdere medische adviezen in aanmerking te nemen. Wat de onderhavige zaak betreft, is het rapport van de medische commissie toereikend gemotiveerd; de aanwezigheid van professor P. Brochard onder de deskundigen staaft de stelling dat het advies, dat zoals gezegd bij meerderheid is vastgesteld, ongetwijfeld rekening hield met de daarvan afwijkende opvattingen die professor

6 — Arresten Morbelli, Suss en Biedermann (reeds aangehaald), en arresten Gerecht van 27 februari 1992 (zaak T-165/89, Plug, Jurispr. 1992, blz. II-367), en 23 maart 1993 (zaak T-43/89 RV, Gill, Jurispr. 1993, blz. II-303).

7 — Zie de reeds aangehaalde arresten Biedermann (Hof) en Gill (Gerecht).

P. Brochard, en voor hem dokter J. Dalem en professor P. Bartsch over de zaak hadden geformuleerd.

29. Ten slotte stellen verweersters het probleem aan de orde van de vaststelling van de graad van invaliditeit, die de medische commissie op 100 % heeft vastgesteld. Volgens hen heeft de medische commissie het invaliditeitspercentage rechtens niet gerechtvaardigd. Verzoekster van haar kant stelt, dat de algehele invaliditeit reeds was erkend: de procedure van artikel 73 van het Statuut had enkel tot doel, vast te stellen, dat de aandoening haar oorsprong vond in de uitoefening van beroepsactiviteiten.

Ik sluit mij aan bij verzoeksters zienswijze. Wanneer de procedure van artikel 73 van het Statuut wordt gevolgd, kan het tot aanstelling bevoegde gezag besluiten bij zijn beoordeling elementen in aanmerking te nemen die reeds werden geconstateerd in de procedure tot vaststelling van de invaliditeit op grond van artikel 78. Verweersters' argument dat de twee procedures los staan van elkaar, heeft mijns inziens geheel andere gevolgen dan zij voorhouden. De medische commissie is gerechtigd maar niet verplicht om rekening te houden met de conclusies waartoe de andere procedure heeft geleid en om die conclusies als definitief te beschouwen; zij kan krachtens haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid gebruik maken van gegevens en besluiten die uit die procedure kunnen voortvloeien. Aldus moet mijns inziens artikel 25 van de regeling worden uitgelegd. [8]

Ik wil daar nog een opmerking aan toevoegen. Artikel 73, lid 2, sub b, van het Statuut, noch artikel 12, lid 1, van de uitvoeringsregeling verwijzen in verband met algehele invaliditeit naar de percentages van de schaal in de bijlage bij de regeling. Volgens de statutaire bepalingen worden de invaliditeitspercentages integendeel gebruikt om het percentage van de gedeeltelijke invaliditeit vast te stellen. In het geval van L. ging het om algehele invaliditeit en waren de percentages van de schaal irrelevant.

30. Subsidiair voeren verweersters tegen verzoeksters vordering aan, dat de uitkering is vastgesteld op meer dan 100 %, wat blijkens de laatste alinea van de schaal het maximum is. Verzoekster van haar kant stelt, dat de invaliditeitsuitkering op grond van artikel 12 los staat van die op grond van artikel 14 van de uitvoeringsregeling. De geldende regeling staat derhalve toe, de volledige uitkering op 130 % vast te stellen.

Dit geschilpunt moet mijns inziens worden beslecht door de precieze strekking van de laatste alinea van de schaal te bepalen. Deze alinea noemt uitdrukkelijk de mogelijke cumulatie van meer dan één *invaliditeit*, maar zwijgt over de vergoedingen op grond van artikel 14. [9] Daaruit volgt, dat de twee

8 — Aldus ook de arresten van het Hof van 15 januari 1981 (zaak 731/79, B., Jurispr. 1981, blz. 107), en 12 januari 1983 (zaak 257/81, K., Jurispr. 1983, blz. 1).

9 — In het arrest B. (reeds aangehaald) heeft het Hof zich trouwens uitgesproken voor de mogelijkheid van cumulatie van de uitkeringen op grond van artikel 73 en van artikel 78 van het Statuut. In het arrest Plug (reeds aangehaald) besliste het Gerecht in dezelfde zin.

vergoedingen naar de wil van de wetgever onafhankelijk blijven en kunnen worden gecumuleerd, ook indien de som ervan meer dan 100 % bedraagt. De twee uitkeringen kunnen worden gecumuleerd, omdat zij verschillende functies hebben die niet onverenigbaar zijn, aangezien zij letsels van verschillende aard moeten vergoeden.

Juist daarom vermeldt de laatste alinea van de schaal alleen de hypothese van cumulatie van verschillende percentages van gedeeltelijke invaliditeit. Die alinea heeft het trouwens alleen over het geval bedoeld in artikel 73, lid 2, sub c, van het Statuut en de overeenkomstige bepaling van artikel 12, lid 2, van de uitvoeringsregeling. De onderhavige zaak valt evenwel binnen de werkingssfeer van artikel 73, lid 2, sub b, van het Statuut en artikel 12, lid 1, van de regeling.

Bovendien sluit ik mij aan bij het betoog van de Commissie over de kennelijke schending van het gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel zou worden geschonden wanneer een ambtenaar met een algehele invaliditeit en letsels waarvoor hij een op grond van artikel 14 van de regeling te berekenen extra uitkering zou kunnen krijgen, in feite op dezelfde wijze zou moeten worden behandeld als een ambtenaar met enkel algehele invaliditeit.

31. Om deze redenen moeten de door verweersters opgeworpen excepties tegen verzoeksters vordering tot betaling van de bedragen die zij aan L. heeft uitgekeerd, in hun geheel worden afgewezen, en moet worden erkend dat de Commissie recht heeft op de in de overeenkomst vastgestelde bedragen.

32. Ten slotte is er nog de subsidiaire vraag betreffende de interessen. Volgens artikel 1153 van het Belgisch Burgerlijk Wetboek moeten zij worden berekend over de verschuldigde geldsom, tegen de wettelijke interestvoet en met ingang van de datum waarop Van Breda de brief van de Commissie van 6 mei 1994 heeft ontvangen. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof [10] vormt deze brief namelijk de in artikel 1153 bedoelde aanmaning.

V — Kosten

33. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Ik geef derhalve in overweging, verweersters in de kosten te verwijzen.

10 — Zie in dat verband arrest van 1 juni 1995 (zaak C-42/94, Heidemij Advies, Jurispr. 1995, blz. I-1417).

VI — Conclusie

34. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

— verweersters te veroordelen tot betaling van 25 794 194 BFR;

— verweersters eveneens te veroordelen tot betaling van de moratoire interessen tegen de Belgische wettelijke interestvoet vanaf de datum waarop Van Breda de brief van de Commissie van 6 mei 1994 heeft ontvangen;

— verweersters in de kosten te verwijzen.