FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

föredraget den 14 mars 1996 *

I — Inledning

1. Denna tvist avser i huvudsak huruvida de svarande försäkringsbolagen, gentemot kommissionens yrkande på fullgörelse av det avtal som ingåtts mellan kommissionen och dem, kan invända att kommissionen inte har uppfyllt sin del av avtalet.

II — De faktiska omständigheterna i målet

2. Europeiska gemenskaperna ingick den 28 januari 1977 en försäkringsöverenskommelse med de åtta försäkringsbolag som är svarande i detta mål (nedan kallad överenskommelsen), vilken var avsedd att täcka de ekonomiska följderna för gemenskapen på grund av tillämpningen av artikel 73 i Tjänsteföreskrifter — Förordningar och regler som skall tillämpas på tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) och de bestämmelser som har antagits på grundval av denna artikel.

I artikel 3.1 i överenskommelsen föreskrivs att gemenskapen skall överenskomma med försäkringsgivarna om tillämpningsbestämmelser rörande information om olycksfall och yrkessjukdomar samt handläggningen av sådana ärenden, för att göra det möjligt för försäkringsgivarna att följa hur de enskilda fallen fortlöper och för att göra det lättare för dem att rikta återkrav mot tredje man, som är ansvarig, samt för att upprätta de reserver som föreskrivs i lagen.

I artikel 3.3 i överenskommelsen föreskrivs att "det utkast till beslut som kan medföra att försäkringsskydd (utgifter för läkarvård-invaliditet-dödsfall) ges enligt de bestämmelser om det praktiska förfarandet som avses i artikel 3.1 på förhand skall översändas till försäkringsgivarna för yttrande, innan gemenskapernas behöriga myndighet delger de berörda utkastet". [Vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.]

I artikel 5 i överenskommelsen föreskrivs att eventuella tvister som rör verkställandet av detta avtal samt dess bilagor, i avsaknad av en uppgörelse i godo, kan föras vidare till Europeiska gemenskapernas domstol. I artikel 5 föreskrivs dessutom att försäkringsgivarna emellertid skall avstå från att vända sig till domstolen i fråga om tvister som rör den medicinska bedömningen när tillsättningsmyndighetens (nedan kallad AIPN) beslut avseende den ekonomiska ersättningen till den skadelidande är förenligt med det yttrande som tidigare avgetts av försäkrings-

* Originalspråk: italienska.

givarnas sakkunnige eller med läkarkommitténs yttrande enligt artikel 23 i de ovan nämnda tillämpningsreglerna, under förutsättning att försäkringsgivarnas sakkunnige har varit medlem i denna kommitté. Om dessa villkor är uppfyllda, skall försäkringsgivarna till gemenskaperna återbetala det belopp som de har betalat ut till den skadelidande eller hans rättsinnehavare till följd av AIPN: s ovan angivna beslut.

Enligt artikel 10.2 i överenskommelsen utsågs bolaget J. Van Breda & Co. International (nedan kallat Van Breda) till mellanhand mellan gemenskaperna och försäkringsgivarna.

3. I en skrivelse av den 27 januari 1989 från Van Breda till Europeiska gemenskaperna bekräftades att ett avtal hade slutits mellan försäkringsgivarna och gemenskaperna avseende tillämpningsbestämmelser för överenskommelsen från och med den 1 februari 1989.

I punkt 2 i denna skrivelse föreskrivs att försäkringsgivarna så snabbt som möjligt skall godkänna eller underkänna det utkast till beslut som skickats till dem för yttrande enligt artikel 3.3 i överenskommelsen. I denna skrivelse anges även att försäkringsgivarna skall göra sitt bästa för att godkänna eller underkänna utkastet till beslut inom högst en månad från det att nämnda utkast har översänts till dem.

I punkt 2 i skrivelsen tilläggs att om försäkringsgivarna ännu inte inom en månad har tagit ställning till utkastet skall de underrätta AIPN om anledningen till detta. Fristen förlängs då med en månad. Om försäkringsgivarna fortfarande efter den förlängda fristen inte kan meddela sin ståndpunkt, skall de föreslå AIPN och försäkringsagenten att överläggningar skall inledas för att fastställa formerna för fortsatt förfarande och för en ny frist, som inte får överskrida fyra månader.

4. L, som är tjänsteman vid Europeiska gemenskapernas kommission, inlämnade den 26 november 1990 en begäran som syftade till att två sjukdomar som han hade drabbats av under sin anställning vid Europeiska gemenskaperna skulle förklaras vara yrkessjukdomar. Enligt denne tjänsteman berodde sjukdomarna på att han hade utsatts för asbest i byggnaden Berlaymont i Bryssel.

5. Doktor Dalem, en läkare som kommissionen hade utsett den 21 juni 1991 i samförstånd med försäkringsgivarna och som hade till uppgift att avge ett läkarutlåtande avseende frågan om huruvida sjukdomen kunde bero på arbetet, begärde ett utlåtande från professor Bartsch, som är specialist i lungmedicin.

Professor Bartsch avgav den 3 februari 1992 sitt sakkunnigutlåtande där han uteslöt möjligheten att sjukdomen kunde bero på

arbetet. Doktor Dalem avfattade därefter den 14 februari 1992 sin egen rapport, som följde detta utlåtande.

På grundval av dessa omständigheter delgav AIPN den 17 februari 1992 L ett utkast till beslut om avslag på hans begäran om att sjukdomen skulle förklaras bero på arbetet. L begärde den 23 februari 1992 att läkarkommittén skulle avge ett yttrande och utsåg den 16 december 1992 doktor Cognigni till medlem i denna kommitté. AIPN utsåg för sin del den 8 december 1992, på försäkringsgivarnas förslag, professor Brochard till medlem i kommittén. Dessa två således utsedda medlemmar utsåg sedan den 29 januari 1993 professor Maltoni till den tredje medlemmen i läkarkollegiet.

6. I läkarkommitténs rapport, som kommitténs medlemmar antog genom majoritetsbeslut den 25 februari och som översändes till AIPN den 1 mars 1994, fastställdes att L: s sjukdom var en yrkessjukdom. I denna rapport fastställdes dessutom att den bestående invaliditeten var total (100 procent), och en ersättning på 30 procent fastslogs för bestående symptom och allvarliga psykiska störningar som hade samband med sjukdomen. Professor Brochard anmälde emellertid en skiljaktig mening i en rapport som inlämnades den 3 mars 1994. AIPN översände de två rapporterna till Van Breda den 10 respektive den 18 mars 1994.

7. Van Breda underrättade den 23 mars 1994 AIPN om att försäkringsgivarna skulle undersöka de översända handlingarna. Genom en senare skrivelse av den 29 mars informerade Van Breda AIPN om att försäkringsgivarna önskade ställa ytterligare frågor till läkarkommitténs medlemmar. I denna skrivelse meddelade Van Breda att man hade betonat för försäkringsgivarna att de så snabbt som möjligt skulle meddela vilka dessa ytterligare frågor var. I skrivelsen meddelades försäkringsgivarna att den tilläggsfrist på en månad som föreskrivs i överenskommelsen skulle börja löpa från och med denna tidpunkt.

I en senare skrivelse som Van Breda sände till sökanden den 8 april 1994 angavs de punkter på vilka försäkringsgivarna ville ställa nya frågor till läkarkommittén. I skrivelsen meddelades också att försäkringsgivarna avsåg att utse en läkare, som var kollega till doktor Dalem, för att denne skulle formulera frågorna. Van Breda avslutade skrivelsen med att bekräfta att bolaget hade begärt att försäkringsgivarna skulle översända sina frågor före den 29 april 1994, i enlighet med de frister som föreskrevs i överenskommelsen, för att sökandeinstitutionen följaktligen skulle kunna formulera sina frågor.

AIPN underrättade L, den 15 april 1994, om att läkarkommittén hade fastställt att hans sjukdom utgjorde en yrkessjukdom och att hans totala bestående invaliditet för all framtid hade fastställts till 130 procent. Kommissionen utbetalade således till L en summa om 25 794 194 BFR, som han hade rätt till i enlighet med beslutet om fastställelse av arbetsoförmåga.

8. Kommissionen sände således den 6 maj 1994 Van Breda en skrivelse där bolaget underrättades om att kommissionen hade utbetalat ersättningen i fråga till L i enlighet med läkarkommitténs slutsatser.

9. Efter denna dag ägde en skriftväxling rum mellan kommissionen och Van Breda vilken ledde till att försäkringsgivarna genom en skrivelse av den 13 oktober 1994 vägrade betala kommissionen den summa som kommissionen hade betalat ut till L. Försäkringsgivarnas ståndpunkt stöddes av ett juridiskt utlåtande daterat den 6 september 1994 som hade bifogats Van Bredas skrivelse och avgetts av försäkringsgivarnas juridiske rådgivare.

10. Det är under dessa omständigheter som kommissionen genom en talan som inlämnades den 13 mars 1995 har beslutat att väcka talan mot försäkringsgivarna vid domstolen, i enlighet med den skiljedomsklausul som föreskrivs i överenskommelsen, och att begära att svarandena skall förpliktas att betala den summa som redan har utbetalats till L, dröjsmålsränta på nämnda summa från och med den 6 maj 1994 samt rättegångskostnaderna.

11. Svarandena, som i denna tvist företräds av Royale belge SA, har i sin inlaga som inlämnats den 22 maj 1995 yrkat att kommissionens talan skall avvisas eller åtminstone ogillas och att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Svarandena har dessutom i andra hand yrkat att domstolen skall avvisa eller åtminstone ogilla kommissionens yrkande till den del det avser den betalning av ersättningen som överskrider 100 procent.

III — Bestämmelserna i fråga

12. I artikel 73.1 och 73.2 b i tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

"1. En tjänsteman är från den dag han tillträder tjänsten försäkrad mot yrkessjukdomar och olycksfall enligt de regler som fastställts genom överenskommelse mellan gemenskapernas institutioner efter att de har hört kommittén för tjänsteföreskrifterna...

2. ...

b) Vid total bestående invaliditet:

Utbetalning till tjänstemannen av ett engångsbelopp motsvarande åtta gånger hans

årliga grundlön beräknad på månadslönerna under de 12 månader som föregått olycksfallet."

13. I reglerna om det försäkringsskydd som Europeiska gemenskapernas tjänstemän åtnjuter i fråga om olycksfall och yrkessjukdomar, som har antagits med stöd av artikel 73.1 i tjänsteföreskrifterna, föreskrivs följande:

Artikel 12:

"1. Det engångsbelopp som avses i artikel 73.2 b i tjänsteföreskrifterna skall utbetalas till tjänstemannen vid total bestående invaliditet som följer av ett olycksfall eller en yrkessjukdom.

2. Det engångsbelopp som har bestämts i enlighet med den tabell för procentsatser vid bestående partiell invaliditet som återfinns som bilaga utbetalas till tjänstemannen vid partiell total invaliditet som följer av ett olycksfall eller en yrkessjukdom."

Artikel 14:

"På utlåtande från de utsedda läkare som avses i artikel 19 eller från den läkarkommitté som avses i artikel 23 skall en tjänsteman beviljas skadestånd för varje bestående skada eller men som, utan att påverka hans arbetsförmåga, utgör ett angrepp på hans fysiska integritet och faktiskt skadar hans sociala umgänge.

Detta skadestånd bestäms analogt med hjälp av den tabell över procentsatser vid invaliditet som avses i artikel 12. När de estetiska skadorna har samband med en anatomisk-funktionell skada beviljas en vederbörlig höjning av dessa procentsatser."

I det sista stycket i tabellen över procentsatser vid invaliditet, som utgör en bilaga till reglerna, föreskrivs följande:

"Den sammanlagda ersättningen vid flera slag av invaliditet som har uppkommit på grund av samma olycksfall erhålls genom addition utan att den kan överstiga vare sig det sammanlagda engångsbelopp som täcks av försäkringen i fråga om bestående eller total invaliditet eller det belopp som täcks av försäkringen vid total eller fullständig förlust av förmågan att använda den skadade kroppsdelen eller det skadade organet."

Artikel 19:

"Beslut avseende fastställelse av att sjukdomen är följden av en olycka eller huruvida den beror på arbetet eller har uppkommit i

privatlivet samt fastställelse av graden av bestående invaliditet skall fattas av tillsättningsmyndigheten, enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 21:

— på grundval av det utlåtande som har avgetts av den eller de läkare som institutionerna har utsett

— och om tjänstemannen så kräver efter konsultation med den läkarkommitté som avses i artikel 23."

Artikel 21:

"Tillsättningsmyndigheten är skyldig att delge tjänstemannen eller hans rättsinnehavare utkastet till beslut, innan det slutgiltiga beslutet fattas i enlighet med artikel 19. Utkastet skall åtföljas av ett utlåtande från den eller de läkare som institutionen har utsett ...".

Artikel 23:

"1. Läkarkommittén skall bestå av tre läkare som skall utses:

— den förste — av tillsättningsmyndigheten,

— den andre — av tjänstemannen eller hans rättsinnehavare och

— den tredje — i samförstånd med de två således utsedda läkarna.

...

När läkarkommittén har avslutat sitt arbete, skall den skriva ner sina slutsatser i en rapport som sänds till tillsättningsmyndigheten och tjänstemannen eller hans rättsinnehavare.

..."

Artikel 25: *Påstådd överträdelse av det förfarande som föreskrivs i överenskommelsen*

"Fastställelsen av en total eller partiell bestående invaliditet i enlighet med artikel 73 i tjänsteföreskrifterna och reglerna påverkar inte på något sätt tillämpningen av artikel 78 i tjänsteföreskrifterna och vice versa."

IV — Undersökning av tvisten

14. Det finns två problem som domstolen skall undersöka. Det första problemet rör huruvida kommissionen, såsom försäkringsbolagen anser, har handlat rättsstridigt genom att överträda avtalsvillkor enligt vilka den var skyldig att rådfråga försäkringsbolagen innan den vidtog den åtgärd för vilken den har kritiserats. Den andra aspekten av tvisten rör det förhållandet att åtgärden på grund av brister i motiveringen kan betraktas som oriktig, vilket åberopats av svarandena.

Innan jag går in på att dryfta grunden till den vid domstolen anhängiga tvisten skall jag påpeka att sökandens yrkanden enligt svarandenas uppfattning skall avvisas. Denna invändning om rättegångshinder skall ogillas: den har nämligen inte motiverats, och av akten framgår inte någonting som skulle göra det möjligt att berättiga denna invändning.

15. Vad gäller frågans första aspekt har svarandena i sakfrågan gjort gällande att kommissionen inte har följt de regler som föreskrivs i överenskommelsen och i skrivelsen av den 27 januari 1989. Kommissionen har enligt svarandena delgett den berörda tjänstemannen beslutet, vilket fastställde att invaliditeten berodde på arbetet, den 15 april 1994, det vill säga innan den hade fått försäkringsgivarnas synpunkter som skulle läggas fram senast den 29 april 1994. Svarandena har hävdat att de via Van Breda har underrättat sökanden om sin avsikt att ställa ytterligare frågor till läkarkollegiet. Genom att den 15 april 1994 ha delgett det ovan nämnda beslutet och följaktligen ha utbetalat den ersättning som den berörde hade rätt till har sökanden således genom sitt uppträdande förhindrat fullföljandet av det förfarande som anges i överenskommelsen och fråntagit svarandena möjligheten att ställa ytterligare frågor till läkarkollegiet, vilket de hade för avsikt att göra. Försäkringsgivarna har således invänt att sökanden har underlåtit att uppfylla sin del av avtalet.

16. Sökanden har svarat att artikel 5 i överenskommelsen innehåller en särskild bestämmelse som utgör undantag från det förfarande som beskrivs på ett allmänt sätt i artikel 3 i nämnda överenskommelse. Sökanden har hävdat att det av överenskommelsens allmänna konstruktion framgår att AIPN inte kan ifrågasätta läkarkommitténs slutsatser, vilka således skall anses slutgiltiga. Dessutom framgår det av förstainstansrättens rättspraxis på denna punkt att en omprövning av resultaten av ett medicinskt utlåtande

endast kan motiveras om det föreligger en ny faktisk omständighet, vilket inte har förelegat i detta fall.

Sökanden har dessutom gjort gällande att den vederbörligen har översänt all nödvändig information till försäkringsgivarna och beträffande rättsfrågan angett att relationerna mellan AIPN och försäkringsgivarna styrs av andra faktorer och skiljer sig från de relationer som råder mellan AIPN och tjänstemännen. Kommissionen var i det föreliggande fallet skyldig att till den berörde utbetala den ersättning för arbetsoförmåga som han hade rätt till i egenskap av tjänsteman. Att sökanden uppfyllt denna skyldighet hindrade emellertid inte att förfarandet fortsatte enligt det avtalssystem som reglerar relationerna med försäkringsgivarna. Även om sökanden hade varit skyldig att följa reglerna i överenskommelsen — för vad som är relevant i målet, närmare bestämt artikel 3 — skulle den påföljd som underlåtenheten att följa dessa bestämmelser leder till enligt belgisk lag, som är tillämplig på förevarande mål, i vart fall utgöras av ersättning för den skada som vållats försäkringsgivaren. Svarandena har emellertid inte visat att de skulle ha vållats någon skada till följd av sökandens uppträdande, och de kan således inte vägra att uppfylla sina avtalade skyldigheter.

Dessa är parternas motsatta ståndpunkter.

17. Den första grund som svarandena anfört gentemot kommissionens yrkande om betalning avser just det påstådda förfarandefelet som skulle undergräva grunden för sökandens talan.

18. För att klargöra frågan och kunna företa en korrekt prövning av den skall det undersökas på vilket sätt de bestämmelser som skall tillämpas ingår i gemenskapens rättsordning och vilket handlingssätt som sökanden respektive svarandena var skyldiga att iaktta enligt dessa bestämmelser.

De bestämmelser som är relevanta i förevarande tvist är artikel 73 och följande artiklar i tjänsteföreskrifterna. Dessa bestämmelser återfinns i kapitel 2 i avdelning V som har titeln "Sociala trygghetsförmåner" och har sitt ursprung i artikel 15 i Protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier (nedan kallat immunitetsprotokollet). I denna artikel föreskrivs att "[r]ådet ... enhälligt och på förslag från kommissionen [skall] fastställa ordningen för sociala förmåner för gemenskapernas tjänstemän och övriga anställda". Syftet med denna bestämmelse är således att tillgodose det särskilda kravet på skydd för tjänstemän på området för social trygghet. Den har därför en annan valör och skall tillämpas på ett annat sätt än enligt det system som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna vad gäller anställningsförhållandet mellan gemenskaperna och tjänstemännen enligt artikel 24.1 i Fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna (nedan kallat fusionsfördraget). I artikel 24.1 andra stycket föreskrivs nämligen att "[r]ådet skall, på förslag från kommissionen och efter att ha hört övriga berörda institutioner, med kvalificerad majoritet fastställa tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och

anställningsvillkor för övriga anställda i gemenskaperna". I artikel 15 i immunitetsprotokollet inrättas, inom dess tillämpningsområde, en särskild behörighet att lagstifta om hur tjänstemän skall behandlas. Denna behörighet skulle kunna betecknas som en förstärkt så kallad lagstiftningsbehörighet, eftersom den förutsätter rådets enhälliga beslut till skillnad från kravet på kvalificerad majoritet, vilket har föreskrivits i fråga om andra delar av tjänsteföreskrifterna. Detta förfarande berättigas av den särskilda betydelsen som fästes vid de intressen som skall skyddas. Parterna saknar beträffande områden som omfattas av artikel 15 rätt att fritt disponera över frågor som rör anställningsförhållanden vilka på grund av sin beskaffenhet uteslutande omfattas av det rättsområde och de bestämmelser som kan kallas offentligrättsliga. I immunitetsprotokollet stadgas nämligen — såvitt är relevant i detta fall — en tjänstemans oförytterliga och grundläggande sociala rättigheter. Dessa rättigheter regleras också inom gemenskapsordningen genom tvingande bestämmelser vilkas verkningar för övrigt utsträcker sig till flera sektorer av systemet. Det är tillräckligt att erinra om artikel 13 i protokollet i fråga enligt vilken en tjänsteman skall betala skatt till gemenskaperna men vilken i gengäld befriar honom från motsvarande skatter som vanligtvis uttas enligt nationell rätt.

En undersökning av de subjektiva rättigheterna i fråga och av de bestämmelser som skyddar dem visar tydligt hur och varför artikel 15 i immunitetsprotokollet har ett annat tillämpningsområde som skiljer sig från och är mer omfattande än tillämpningsområdet för artikel 24 i fusionsfördraget. Parallellt med det som föreskrivs i artikel 13 i immunitetsprotokollet i fråga om skatt till gemenskaperna är artikel 15, förutom då det gäller direkta gemenskapsinstitutioner, tillämplig på ett antal sådana organ som Europeiska monetära institutet, den blivande Europeiska centralbanken, Europeiska investeringsbanken och Europeiska investeringsfonden [1], vilka obestridligen hör till gemenskapen men vilka inte omfattas av den arbetsordning som angetts i tjänsteföreskrifterna på grundval av artikel 24 i fusionsfördraget. Avslutningsvis utgör de bestämmelser som återfinns i kapitel 2 i avdelning V regler vilka utfärdats av rådet i dess egenskap av gemenskapslagstiftare och därför inte avser de enskilda institutionerna såsom arbetsgivare, det vill säga som tjänstemannens medkontrahenter inom ramen för ett offentligt anställningsförhållande. Enligt dessa bestämmelser har institutionerna i stället karaktär av offentligrättslig administration, som på det område som här är aktuellt innehar en sådan opartisk och utomstående ställning som är utmärkande för myndigheter vilka skall tillämpa tvingande bestämmelser och bevaka de intressen som skyddas genom dessa bestämmelser.

19. Låt oss undersöka vilka följderna av det ovan anförda blir för parternas del i förevarande fall. De ovan nämnda bestämmelserna reglerar det förfarande som leder till det beslut genom vilket arbetsoförmåga fastställs. Detta administrativa förfarande omfattar tjänstemannen, AIPN och den läkare eller

1 — Immunitetsprotokollet är tillämpligt på dessa organ med stöd av uttryckliga därtill hänvisande bestämmelser: på EMI enligt artikel 21 i dess stadga, på ECB enligt artikel 40 i dess stadga, på EIB enligt artikel 22 i immunitetsprotokollet och artikel 28 i fusionsfördraget och på EIF enligt artikel 30.5 i EIB: s stadga.

det läkarkollegium som fungerar som sakkunnig. Det rör sig om bestämmelser som medför sociala rättigheter för den berörde med stöd av den behörighet som föreskrivs på området till förmån för lagstiftaren och vilka antas genom en rådets förordning eller enligt de former som rådet godkänner. Det således beslutade systemet tillåter inte några ingrepp från utomstående vilka, utan att ha befogenhet enligt nämnda system, skulle kunna påverka förloppet av det förfarande som enligt förordningen är reserverat för sådana personer som jag har pekat på och inte för några andra. Det är inte heller tillåtet att man genom avtalsbestämmelser påverkar iakttagande och tillämpning av förordningen och de tillämpningsbestämmelser som har samband med den genom att förlänga frister eller förvränga formerna för utarbetande av rättsakten i fråga eller vidare genom att ålägga den potentielle förmånstagaren andra skyldigheter och åligganden än dem som uttryckligen avses i bestämmelserna.

Det förfarande som parterna fastslog genom överenskommelsen och genom skrivelsen av den 27 januari 1989 medförde likväl en betydande förlängning av de frister inom vilka AIPN skulle fatta det slutgiltiga beslutet på bekostnad av de rättigheter som tjänstemännen har enligt tjänsteföreskrifterna [2].

Vilka slutsatser skall man dra av denna omständighet? Villkoren i överenskommelsen och i skrivelsen av den 27 januari 1989, vilka ålägger gemenskapen att handla på ett sätt som inte är förenligt med det förfarande som fastslås i tjänsteföreskrifterna, hindrar otillbörlig tillämpning av det sistnämnda regelverket. De ovan nämnda avtalsvillkoren skall endast anses vara tillämpliga på det föreliggande fallet i den mån de inte är förenliga med de förfarandebestämmelser som har fastslagits i tjänsteföreskrifterna till skydd för de berörda rättigheterna för tjänstemän. Parterna kan således inte åberopa dessa avtalsvillkor för att göra gällande påståenden eller framföra invändningar vid domstolen.

Det kriterium som jag anser skall gälla försämrar för övrigt inte situationen för utomstående försäkringsgivare som faktiskt åtnjuter ett tillräckligt skydd, dels genom att den medlem av läkarkommittén som AIPN enligt tjänsteföreskrifterna skall utse enligt överenskommelsen skall utses gemensamt av AIPN och försäkringsgivarna [3], dels genom den möjlighet som försäkringsgivarna har, generellt såväl som i detta fall, att framföra invändningar inom ramen för avtalsförhållandet med AIPN beträffande giltigheten av rättsakten i fråga varigenom den garanterade ersättningen beviljas och att på grundval av detta vägra betala ut den ersättning de är skyldiga att erlägga enligt överenskommelsen.

20. Om den av mig framförda ståndpunkten godtas skall den första av svarandenas grunder förkastas. Låt mig dock tillägga att de skäl som har anförts till stöd för deras påståenden inte ens är motiverade i sak. I det

2 — Såsom domstolen angav i dom av den 2 oktober 1979 i målet B mot kommissionen (152/77, Rec. s. 2819), i dom av den 21 maj 1981 i målet Morbelli mot kommissionen (156/80, Rec. s. 1357) och i dom av den 14 juli 1981 i målet Suss mot kommissionen (186/80, Rec. s. 2041) ger en otillbörlig försening med utbetalning av ersättningen till tjänstemannen enligt tjänsteföreskrifterna upphov till rätt att erhålla dröjsmålsränta.

3 — Se i detta avseende domstolens dom av den 19 januari 1988 i målet Biedermann mot revisionsrätten (2/87, Rec. s. 143).

avseendet är det tillräckligt med ett enda påpekande. Parterna hade kommit överens om en frist inom vilken försäkringsgivarna skulle ha preciserat de frågor de önskade ställa för att erhålla ytterligare uppgifter från läkarkommittén avseende frågan om huruvida invaliditeten berodde på arbetet. Fristen i fråga löpte ut den 29 april 1994. Vid denna tidpunkt hade sökanden fortfarande inte någon kännedom om de frågor som försäkringsgivarna avsåg att ställa efter att ha tagit kontakt med sin medicinske rådgivare. I Van Bredas skrivelse av den 8 april hänvisades det uttryckligen till frågor som försäkringsgivarna borde ha översänt före den 29 april. Sökanden kunde således med beaktande av omständigheterna inte på nytt vända sig till läkarkommittén, och detta på grund av svarandenas försumlighet.

Svarandenas passiva hållning hade för övrigt säkerligen inte något samband med att de visste att ersättning för arbetsoförmåga hade beviljats. Av handlingarna framgår nämligen att svarandena fick kännedom om detta beslut först den 19 maj 1994 genom en skrivelse som sökanden sände till Van Breda den 6 maj. Inga sådana frågor har för övrigt någonsin inkommit till sökanden.

21. Det är inte heller möjligt att godta försäkringsgivarnas ståndpunkt att delgivningen av AIPN: s beslut rörande L skulle ha berövat dem möjligheten att till läkarkommittén rikta de frågor som de avsåg att ställa. Såsom jag har påpekat skiljer sig förfarandet enligt tjänsteföreskrifterna från det förfarande som gäller för relationerna mellan gemenskapen och försäkringsgivarna, eftersom dessa relationer utgör föremål för avtalsbestämmelser. Vi kan bortse från att de frågor som försäkringsgivarna ville ställa till läkarkommittén ännu inte hade inkommit den sista dagen för inlämnandet, det vill säga den 29 april 1994, och från att frågorna inte heller har översänts senare. Frågorna skulle ha kunnat ställas och eventuellt fått till resultat att de påstådda motstridigheterna eller ologiskheterna i motiveringen till läkarkommitténs rapport skulle ha framstått som uppenbara, även efter det att beslutet hade delgetts L. Försäkringsgivarna skulle nämligen ha kunnat dra fördel av dessa upplysningar inom ramen för sitt avtalsförhållande med gemenskapen. Att så inte har skett beror alltså under alla omständigheter på att försäkringsgivarna har underlåtit att agera. Svarandenas invändningar skall således ogillas även på denna grund.

22. Efter att ha kommit till denna slutsats kan jag avstå från att undersöka den mellan sökanden och svarandena diskuterade frågan om det i föreliggande fall finns skäl att tillämpa den förfaranderegel som föreskrivs i artikel 3 i överenskommelsen eller den som fastslås i artikel 5 i samma överenskommelse och som avviker från den förstnämnda regeln. Låt oss likväl anta att det fall som domstolen har att pröva omfattas av den mer restriktiva bestämmelsen av dessa två, nämligen bestämmelsen i artikel 3. Låt oss dessutom hypotetiskt utgå från att tillämpningen av denna sistnämnda regel inte står i strid med någon av skyldigheterna enligt tjänsteföreskrifterna vad gäller vidtagande av den administrativa åtgärd som tjänstemannen har

begärt. Kommissionens uppträdande, som prövas i det föreliggande fallet, skulle — av de skäl som jag har anfört — likväl vara förenligt med det förfarande som parterna har kommit överens om. Vilken av de två bestämmelserna som i föreliggande fall är tillämplig saknar således relevans för domstolens prövning.

23. Det finns inte heller anledning att undersöka vilka följder sökandens kontraktsbrott kan få, det vill säga om avsikten med den anförda invändningen är att få yrkandet om betalning ogillat (invändning om kontraktsbrott) eller om avsikten endast är att begära skadestånd (invändning om oriktig uppfyllelse av avtalet). Sökanden har inte brutit mot avtalet och svarandena kan således inte i något hänseende åberopa detta.

Påtalade brister i motiveringen

24. Den andra grunden för svarandenas bestridande av sökandens yrkanden avser riktigheten av läkarkommitténs rapport och hur själva tvisten skall karaktäriseras. Sökanden har yrkat på återbetalning av det som redan har utbetalats till L samt tilläggskostnader, med åberopande av att svarandena inte har rätt att förebära invändningar mot påstådda sakliga oriktigheter i läkarkommitténs rapport. Enligt artikel 5.2 i överenskommelsen är det nämligen inte möjligt för försäkringsgivarna att göra gällande några medicinska frågor i en tvist, när AIPN: s beslut, såsom i föreliggande fall, är förenligt med läkarkommitténs utlåtande, såvitt detta kollegium omfattar en medlem som AIPN har utsett, i samförstånd med försäkringstagarna.

Svarandena anser för sin del att den fråga som de hade för avsikt att ställa inte var medicinsk utan rent rättslig och rörde åsidosättandet av de regler som sökanden borde ha följt (förfarandena enligt överenskommelsen och enligt skrivelsen av den 27 januari 1989 samt bedömningen av huruvida läkarkommitténs rapport var korrekt). Svarandena har ifrågasatt denna rapport på grund av dess bristande motiveringar, eftersom den inte innehåller hållbara argument till stöd för de slutsatser som den har antagit, står i strid med de tidigare medicinska rapporterna i fallet i fråga och inte innehåller några hänvisningar till det beräkningsunderlag på vilket läkarkommittén har grundat sitt beslut att fastställa den bestående invaliditetsgraden till 100 procent.

25. Den andra grund som svarandena har åberopat för sitt bestridande avser således huruvida läkarkommitténs rapport är rättsenlig. Denna rapport har antagits genom en administrativ gemenskapsrättsakt. Det finns således anledning att ställa frågan om domstolen har behörighet att accessoriskt pröva riktigheten av en sådan rättsakt vid en tvist som har förts till domstolen på grundval av artikel 181 i fördraget och som avser privaträttsliga frågor. Om denna fråga besvaras jakande, skall det sedan bestämmas vilka verkningar den meddelade domen skall ha

på utövandet av denna behörighet vad gäller giltigheten av den kritiserade rättsakten och kontrolleras om den således meddelade domen har tvingande verkan generellt eller endast mellan parterna.

Enligt min uppfattning ankommer det nämligen helt säkert på domstolen att accessoriskt pröva en administrativ gemenskapsåtgärd efter förfarande enligt artikel 181 i fördraget. Den grundläggande regeln i artikel 177 antyder detta. Den avser begäran om att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande för att besvara en fråga som ställts av en behörig nationell domstol angående "giltighet och tolkning av rättsakter som beslutats av gemenskapens institutioner". Artikel 181 och den skiljedomsklausul som grundas på denna bestämmelse avviker från den allmänna regeln i artikel 183 i fråga om behörighet genom att låta gemenskapsdomstolen utgöra det naturliga forumet för tvisten. Det skulle således inte vara logiskt om gemenskapsdomstolen skulle ha att ta ställning till ett mål samtidigt som den skulle ha mindre omfattande tolkningsrätt än en nationell domstol, om tvisten hade förts till en sådan.

För det andra skall det inte glömmas att gemenskapsordningen för de ändamål som här är aktuella innehåller en kompetensfördelning mellan domstolen och förstainstansrätten. Domstolens behörighet till accessorisk bedömning i dessa fall skiljer sig uppenbarligen från förstainstansrättens behörighet. Ett förfarande som anhängiggörs vid domstolen med stöd av artikel 181 är något helt annat än en eventuell talan om ogiltigförklaring som väcks mot samma rättsakt vid förstainstansrätten.

Det rör sig om två skilda former för kontroll av den kritiserade åtgärdens lagenlighet, vilket förklarar verkningarna av den dom domstolen meddelar, med stöd av artikel 181, angående en rättsakts giltighet samt gränserna för dessa verkningar. När domstolen accessoriskt har att ta ställning till den kritiserade rättsakten för att kunna avgöra en civilrättslig tvist har dess dom rättskraft endast mellan parterna i det förfarande som har anhängiggjorts med stöd av artikel 181. Om detta inte vore fallet, skulle man åsidosätta den princip enligt vilken dessa frågor skall avgöras rättskraftigt av förstainstansrätten och av domstolen själv när denna blir inblandad på grund av att en dom av förstainstansrätten har överklagats. [4] Därigenom skulle rätten till domstolsprövning i två instanser äventyras. Jag skall tillägga att om en avvikande lösning antogs skulle även bestämmelsen i artikel 173 åsidosättas. Denna bestämmelse utgör hinder för att talan väcks efter utgången av en frist på två månader. [5] Det ovan anförda får också stöd i lagstiftningen av bestämmelsen i artikel 184 i fördraget som — i enlighet med hur den tolkats i domstolens rättspraxis — emellertid inte skulle vara tillämplig i föreliggande fall. Denna bestämmelse gör det nämligen möjligt att under ett förfarande som är anhängigt vid gemenskapsdomstolen invända mot lagstridigheten i en rättsakt med allmän räckvidd.

4 — Undantag görs givetvis då förstainstansrätten i enlighet med artikel 47 i domstolens stadga avstår från att döma i ett mål till förmån för domstolen.

5 — Eller av den frist som fastslås i artiklarna 90 och 91 i stadgan för det fall att rättsakterna faller inom tillämpningsområdet för artikel 179 i fördraget.

Den gemenskapsrättsliga rättsakt som eventuellt prövas genom ett accessoriskt beslut skall således anses rättsstridig endast i de delar som parterna har åberopat vid domstolen. Åtgärden är däremot fortfarande giltig och har full verkan gentemot alla andra som den riktar sig till.

26. Mot bakgrund av detta kan det första argumentet som försäkringsgivarna har lagt fram beträffande denna grund inte godtas. Åtskillnaden mellan medicinska och rättsliga tvister, såsom den föreskrivs i artikel 5 i överenskommelsen, vilken tar hänsyn till domstolens och förstainstansrättens rättspraxis på denna punkt [6], kan således inte i praktiken tillämpas på det uppträdande som kommissionen klandras för i föreliggande fall och som innebär att den inte har följt de bestämmelser som föreskrivs i överenskommelsen och i skrivelsen av den 27 januari 1989. Det har nämligen redan konstaterats att kommissionen varken faktiskt eller rättsligt kan klandras för att inte ha följt dessa bestämmelser.

27. På samma sätt skall den andra grunden avslås genom vilken svarandena, utan att ta hänsyn till den skillnad som fastslås mellan de två typerna av tvister i artikel 5 i överenskommelsen och som återfinns i rättspraxis, i sak har yrkat att domstolen skall ompröva läkarkommitténs yttrande som enligt deras mening inte är välmotiverat. Såsom domstolen och förstainstansrätten redan har angett i sin ovan nämnda rättspraxis, kan påföljder för bristande och ologisk motivering åläggas endast om åtgärden för att fastställa ett orsakssamband mellan sjukdom och arbetsoförmåga framstår som motstridig eller olämplig. I förevarande fall är läkarkommitténs rapport inte behäftad med några stora brister, såsom avsaknad av motivering eller ologiska formuleringar, och kan följaktligen inte anses oriktig. Denna rapport innehåller nämligen utförliga motiveringar och berättigar med hjälp av sex olika förklarande punkter de slutsatser som läkarkommittén har dragit.

28. Härefter kommer svarandenas påpekande att läkarkommittén inte har beaktat vare sig doktor Dalems eller professor Bartschs tidigare avgivna utlåtande eller de skiljaktiga slutsatser som professor Brochard dragit i förhållande till det utlåtande som läkarkollegiet beslutade om. Avsikten med denna anmärkning är slutligen att på nytt och med andra ord väcka frågan avseende bristande motivering. Såsom har angetts i domstolens och förstainstansrättens rättspraxis [7], ankommer det på läkarkommittén att avgöra om den anser det lämpligt att ta hänsyn till tidigare läkarutlåtanden. Relevant i detta mål är att läkarkommitténs utlåtande framstår som tillräckligt motiverat och att professor Brochards närvaro i sakkunnigkollegiet stöder påståendet om att utlåtandet, vilket såsom anförts antogs med ett majoritetsbeslut, utan tvekan tog hänsyn till de olika åsikter som framförts av professor

6 — Dom i mål Morbelli mot kommissionen, nämnd ovan, i mål Suss mot kommissionen, nämnd ovan och i mål Biedermann mot revisionsrätten, nämnd ovan samt förstainstansrättens dom av den 27 februari 1992 i målet Plug mot kommissionen (T-165/89, Rec. s. II-367), och av den 23 mars 1993 i målet Gill mot kommissionen (T-43/89 RV, Rec. s. II-303).

7 — Se domstolens ovan nämnda dom i målet Biedermann mot revisionsrätten och förstainstansrättens ovan nämnda dom i målet Gill mot kommissionen.

Brochard och före honom doktor Dalem och professor Bartsch.

29. Svarandena har avslutningsvis tagit upp problemet med bestämmande av invaliditetsgrad, vilken läkarkommittén fastslog till 100 procent. Svarandena har hävdat att läkarkommittén inte har framfört någon rättslig motivering för sin fastställelse av invaliditetsgrad. Sökanden har för sin del påpekat att total invaliditet redan hade fastställts: det enda syftet med att anlita det förfarande som föreskrivs i artikel 73 i tjänsteföreskrifterna var att bestämma om sjukdomen berodde på arbetet.

Sökandens påpekanden är välgrundade. När det förfarande som föreskrivs i artikel 73 i tjänsteföreskrifterna anlitas kan AIPN, om den så beslutar, använda det bedömningsunderlag som redan har fastställts vid förfarandet för bedömning av invaliditet med stöd av artikel 78. Hävdandet av de två förfarandena som oavhängiga av varandra, vilket åberopats av svarandena får, enligt min mening, inte de följdverkningar som svarandena har gjort gällande. Läkarkommittén är inte skyldig, utan har endast befogenhet, att beakta slutsatserna från det andra förfarandet och anse dem såsom slutgiltiga genom att, med stöd av det utrymme som ges för skönsmässig bedömning, använda sig av den information och de beslut som detta förfarande kan leda till. Jag anser att bestämmelsen i artikel 25 i reglerna skall uppfattas på detta sätt. [8]

Jag vill göra ytterligare en anmärkning. Varken i artikel 73.2 b i tjänsteföreskrifterna eller i artikel 12.1 i tillämpningsreglerna hänvisas i fråga om total invaliditet till de procentsatser som fastslås i den tabell som utgör bilaga till de ovan nämnda bestämmelserna. Enligt bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna används procentsatserna vid invaliditet däremot för att bestämma procentsatsen för partiell invaliditet. I L: s fall rörde det sig om total invaliditet och de procentsatser som föreskrivs i tabellen skulle därför inte beaktas.

30. Svarandena har i andra hand bestridit sökandens yrkande om att ersättningen skall överskrida den övre gränsen på 100 procent, som är den maximalt tillåtna procentsatsen, såsom framgår av den sista punkten i den ovan nämnda tabellen. Sökanden har för sin del gjort gällande att invaliditetsersättningen enligt artikel 12 är oberoende av den ersättning som fastslås i artikel 14 i tillämpningsreglerna. Det är således enligt gällande regler tillåtet att fastslå den totala ersättningen till 130 procent.

Tvistefrågan i föreliggande fall skall enligt min uppfattning lösas genom att den exakta innebörden av den sista punkten i tabellen fastställs. Denna punkt hänför sig uttryckligen till möjligheten att föra samman olika slag av invaliditet men innehåller inte någon bestämmelse beträffande de ersättningar som skall utgå med stöd av artikel 14. [9] Av detta

8 — Domstolens dom av den 15 januari 1981 i målet B mot parlamentet (731/79, Rec. s. 107), och av den 12 januari 1983 i målet K mot rådet (257/81, Rec. s. 1) går också i denna riktning.

9 — Domstolen har i den ovan nämnda domen i målet B mot parlamentet för övrigt redan uttalat sig till stöd för möjligheten att föra samman de förmåner som föreskrivs i artiklarna 73 och 78 i tjänsteföreskrifterna. Förstainstansrätten har meddelat ett avgörande i samma riktning i den ovan nämnda domen i målet Plug mot kommissionen.

följer att de två formerna för ersättning enligt lagstiftarens vilja förblir oberoende av varandra och kan läggas samman, även om det totala beloppet överskrider 100 procent. De två ersättningsformerna kan föras samman, eftersom de har olika funktioner som inte strider mot varandra och eftersom de är avsedda att utgöra ersättning för skador av olika art.

Just detta utgör anledningen till att den sista punkten i den ovan nämnda tabellen endast hänvisar till en situation där flera procentsatser för partiell invaliditet förs samman. Punkten i fråga hänför sig dessutom endast till det fall som föreskrivs i artikel 73.2 c i tjänsteföreskrifterna och till den motsvarande bestämmelsen i artikel 12.2 och dess tillämpningsregler. Förevarande mål faller dock inom tillämpningsområdet för artikel 73.2 b i tjänsteföreskrifterna och för artikel 12.1 i reglerna.

Dessutom finns det skäl att anse att kommissionen har anfört välgrundade argument beträffande det uppenbara åsidosättandet av jämställdhetsprincipen som skulle bli följden om en tjänsteman som har drabbats av total invaliditet samt av skador som skulle kunna motsvara en tilläggsersättning, beräknad med stöd av artikel 14 i reglerna, i praktiken skulle behandlas på samma sätt som en tjänsteman som uteslutande har drabbats av total invaliditet.

31. På ovan anförda grunder finns det skäl att ogilla svarandenas samtliga invändningar mot det betalningsyrkande som sökanden har framställt avseende den summa som kommissionen har betalat ut till L och att fastställa att kommissionen har rätt att få tillbaka den summa som föreskrivs i överenskommelsen.

32. I detta skede skall tilläggsfrågan avseende ränta avgöras. Enligt artikel 1153 i den belgiska civillagen skall ränta beräknas på den således innestående summan enligt en lagstadgad procentsats, vilken skall bestämmas enligt denna lagstiftning och vilken skall utgå från och med den dag då Van Breda mottog kommissionens skrivelse av den 6 maj 1994. Enligt domstolens rättspraxis [10] utgör denna skrivelse ett sådant föreläggande som krävs enligt artikel 1153.

V — Rättegångskostnaderna

33. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Jag föreslår följaktligen att svarandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

10 — Se i detta avseende dom av den 1 juni 1995 i mål Heidemij Advies mot parlamentet (C-42/94, REG s. I-1417).

VI — Förslag till avgörande

34. Med beaktande av ovan anförda överväganden föreslår jag att domstolen skall

— förplikta svarandena att betala en summa om 25 794 194 BFR,

— förplikta svarandena att även betala dröjsmålsränta som skall beräknas enligt i Belgien lagstadgad procentsats från och med den dag då Van Breda mottog kommissionens skrivelse av den 6 maj 1994, och

— förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.