Sag 28/85

Alexandre Deghillage
mod
Caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge

(anmodning om præjudiciel afgørelse
indgivet af cour d'appel de Douai)

»Social sikring — anerkendelse af erhvervssygdom«

Sammendrag

Social sikring af vandrende arbejdstagere — forsikring af arbejdsulykker og erhvervssygdomme — erhvervssygdomme — lægelig konstatering foretaget i en anden medlemsstat end den, som er forpligtet til at udbetale ydelser — pligt til anerkendelse
(Rådets forordning nr. 1408/71, art. 57, stk. 1 og 2)

Den lægelige konstatering af en erhvervssygdom skal anerkendes af den medlemsstat, som er forpligtet til at udbetale ydelser i henhold til artikel 57, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, selv om konstateringen har fundet sted i en anden medlemsstat og efter dennes lovgivning.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
CARL OTTO LENZ
fremsat den 23. januar 1986 *

Høje Domstol.

A — Baggrunden for den præjudicielle sag, som jeg her skal tage stilling til, er det af den nationale ret rejste spørgsmål om, hvilken institution, der skal anses for den »kompetente institution«, for så vidt angår ydelser for erhvervssygdom til en arbejder, som i flere medlemsstater havde været udsat

* Oversat fra tysk.

for samme risiko for at pådrage sig en erhvervssygdom.

Ifølge forelæggelsesdommen fra cour d'appel de Douai og de af denne til Domstolen fremsendte sagsdokumenter kan de faktiske omstændigheder sammenfattes således.

1. Sagsøgeren, som er belgisk statsborger, og som fra 1937 havde haft erhvervsmæssig beskæftigelse, arbejdede i perioden marts 1942 — december 1948 som afpudser af støbegods i en fabrik i Feignies (Frankrig). Fra januar 1949 til april 1958 var han i Jemappes (Belgien) beskæftiget med opgaver, som nødvendiggjorde anvendelsen af sprøjtepistoler og blæselamper. Endelig var han igen fra 1958 til 30. november 1981 beskæftiget med afpudsning af støbegods i Feignies i den fabrik, hvor han havde haft arbejde indtil december 1948.

Siden 1. december 1981 har sagsøgeren ikke haft erhvervsmæssig beskæftigelse.

Den 12. september 1980 fik sagsøgeren under en undersøgelse foretaget et audiogram for at afgøre, om hans hørelse var nedsat. Der blev foretaget endnu et audiogram den 3. december 1981 og et tredje den 19. januar 1984.

2. Den *14. januar 1982* indgav sagsøgeren en »ansøgning om ydelser i anledning af erhvervssygdom« til Fonds des maladies professionnelles de Bruxelles (erhvervssygdomsfonden).

Ved afgørelse af *28. februar 1983* afviste fonden ansøgningen af formelle grunde. Fonden anførte:

»De i de internationale aftaler om social sikring for vandrende arbejdstagere foreskrevne betingelser er ikke opfyldt.

Ansøgeren var senest udsat for risikoen for at pådrage sig erhvervssygdom i en anden EØF-medlemsstats område (forordning nr. 1408/71, artikel 57, stk. 1).«

3. Den *5. april 1983* fremsendte fonden sagens akter, herunder ansøgningen og undersøgelsesrapporten samt lægeerklæring af *12. december 1981*, hvorefter erhvervssygdommen (traumatisk døvhed) blev konstateret, til Centre de sécurité sociale des travailleurs migrants (den centrale socialsikringsinstitution for vandrende arbejdstagere) i Paris. Den *28. april 1983* videresendte socialsikringsinstitutionen sagen til sygekassen Caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge for at få afgjort spørgsmålet, om det af den pågældende i Frankrig udførte arbejde var af en sådan beskaffenhed, at den kunne have forårsaget den konstaterede nedsættelse af hørelsen.

4. Caisse primaire afslog ansøgningen med den begrundelse, at det, selv om det af sagsøgeren udførte arbejde kunne have forårsaget den omhandlede erhvervssygdom, ikke var muligt at fastslå, at sagsøgeren led af en erhvervssygdom ifølge liste nr. 42 [1], da det andet audiogram ikke var foretaget inden for den fastsatte frist (nemlig tidligst tre uger og senest et år efter, at den pågældende ikke længere var udsat for den skadelige støj).

5. Ved afgørelse af 27. oktober 1983 stadfæstede Commission de recours gracieux (klageudvalget) sygekassens afgørelse.

6. Klageudvalgets afgørelse blev indbragt for Commission de première instance de sécurité sociale de Valenciennes, som stadfæstede afgørelsen den 17. april 1984.

7. Cour d'appel de Douai, som er ankeinstans for afgørelser truffet af Commission

1 — Liste nr. 42 (erhvervssygdomme forårsaget af støj) i bilaget til anordning nr. 46-2959 af 31. 12. 1946 til gennemførelse af bestemmelserne i fjerde bog i den franske socialsikringslov (som affattet i dekret nr. 81-507 af 4. 5. 1981).

de première instance de sécurité sociale, besluttede ved dom af 21. december 1984 at udsætte sagen på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når henses til artikel 86 i forordning nr. 1408/71, hvilke retsvirkninger har da den omstændighed, at den til den belgiske institution indgivne ansøgning ikke rettidigt af denne blev videresendt til den franske institution?«

B — Jeg skal indlede min gennemgang af denne præjudicielle sag ved endnu en gang at nævne de afgørende datoer.

1. Da sagsøgeren den *30. november 1981* havde forladt den beskæftigelse, som indebar en risiko for erhvervssygdom, burde det andet audiogram ifølge de franske bestemmelser være foretaget i perioden fra *21. december 1981* til *30. november 1982*. De audiogrammer, som sagsøgeren fik foretaget den 15. september 1980, den 3. december 1981 og den 19. januar 1984, fandt ikke sted inden for den nævnte periode. Da sagsøgeren den *14. januar 1982* indgav sin ansøgning om ydelser til den belgiske institution, var fristen for at få foretaget det andet audiogram endnu ikke udløbet; derimod var fristen overskredet, nemlig med over fire måneder, da den belgiske institution den *5. april 1983* gav den franske institution underretning om sagsøgerens ansøgning.

2. *Kommissionen* og — under den mundtlige forhandling — *Den franske Republiks regering* har i vidt omfang i enslydende vendinger redegjort for sagens retlige aspekter.

De har begge anført, at det forhold, at det var umuligt for sagsøgeren at overholde den i de franske bestemmelser fastsatte frist for foretagelse af det andet audiogram, kan føres tilbage til den belgiske institutions forsinkede fremsendelse af ansøgningen til den franske institution.

Ifølge artikel 86 i forordning nr. 1408/71 [2] kunne sagsøgeren rettidigt have indgivet ansøgningen om ydelser til den belgiske institution; i så fald burde den belgiske institution straks have videresendt ansøgningen til den franske institution. Tilsidesættelsen af denne pligt er ganske vist ikke belagt med en sanktion.

Ifølge Kommissionen og den franske regering må sagsøgerens ansøgning trods den forsinkede videresendelse anses for rettidigt indgivet. Der kan ikke anlægges nogen anden fortolkning af artikel 86, da der her blot er tale om en rent proceduremæssig bestemmelse, som ikke må forveksles med de materielle regler for anerkendelse af erhvervssygdomme.

Da den ifølge de franske bestemmelser fastsatte frist for foretagelse af det andet audiogram, som er en forudsætning for anerkendelse af et høretab, ikke var overholdt, havde klageren ikke længere ret til franske ydelser i anledning af sin erhvervssygdom.

Kommissionen har videre foreslået, at Domstolen går ud over selve ordlyden af det forelagte spørgsmål og giver den forelæggende ret yderligere retningslinjer til afgørelse af sagen. Når henses til Domstolens fortsatte bestræbelser på over for den forelæggende ret udførligt at belyse fællesskabsrettens rækkevidde, består der mulighed for, eventuelt ved en omformulering af det forelagte spørgsmål, at inddrage andre bestemmelser, som muliggør en løsning af problemet.

2 — Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. 6. 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, EFT L 1971 II, s. 366.

I denne sammenhæng har Kommissionen opstillet følgende to muligheder:

a) I henhold til artikel 57, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 har en arbejdstager, som i to eller flere medlemsstater har udøvet en virksomhed, der må antages at kunne forårsage en erhvervssygdom, krav på ydelser, som »alene tilkendes efter den stats lovgivning«, hvis betingelser han senest har opfyldt.

I den foreliggende sag kan Frankrig ifølge Kommissionen ikke anses for at være den medlemsstat, hvis lovbestemte betingelser sagsøgeren senest har opfyldt, da det på grund af den forsinkede videresendelse af hans ansøgning ikke længere var muligt at opfylde de franske betingelser. Den medlemsstat, hvis retsregler sagsøgeren senest kunne opfylde, er således Belgien, da betingelserne for at tilkende ydelser i anledning af erhvervssygdom på grundlag af lægeerklæringen af 12. december 1981 ifølge belgisk ret var opfyldt.

Såfremt det kan fastslås, at sagsøgeren ikke havde ret til ydelser efter fransk ret, skal Caisse première anvende artikel 67, stk. 3, i forordning nr. 574/72 [3]. Såfremt institutionen i den medlemsstat, under hvis lovgivning en person senest har været beskæftiget ved et arbejde, der kan forårsage den pågældende erhvervssygdom, nemlig konstaterer, at den pågældende ikke opfylder betingelserne i statens lovgivning, skal institutionen straks sende anmeldelsen til institutionen i den medlemsstat, under hvis lovgivning den pågældende tidligere har været beskæftiget ved et arbejde, der kan forårsage den pågældende erhvervssygdom.

3 — Rådets forordning nr. 574/72 af 21. 3. 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som flytter inden for Fællesskabet, EFT 1972 I, s. 149.

Caisse primaire burde derfor sende sagen tilbage til erhvervssygdomsfonden i Bruxelles; fonden har i øvrigt bemyndiget Kommissionen til over for Domstolen at udtale, at den ville se velvilligt på sagsøgerens ansøgning, såfremt det var konstateret, at han ikke havde krav på ydelser efter fransk ret.

b) En anden mulighed var, at sagsøgeren over for den belgiske socialsikringsinstitution rejste krav om erstatning på grund af den forsinkede videresendelse af hans sag, som bevirkede, at han mistede sit krav på ydelser i anledning af erhvervssygdom efter fransk ret.

3. Den af den franske regering og Kommissionen foreslåede løsning, hvorefter sagen tilbagesendes til den belgiske institution, er ganske vist mulig ifølge en ordret fortolkning af forordning nr. 1408/71. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at Domstolen ikke her blot skal anlægge en ordret fortolkning, da det resultat, man således ville nå til, hverken er foreneligt med forordning nr. 1408/71's ånd eller formål eller med kravet om effektiv retsbeskyttelse. At det ville være åbenbart ubilligt igen at henvise sagsøgeren til den belgiske institution, som allerede havde brugt tretten måneder til at træffe en urigtig afgørelse, som fyldte én side, og yderligere fem uger til at opfylde sin forpligtelse til *straks* at videresende ansøgningen til den franske institution, er helt klart og kræver ikke yderligere begrundelse.

Når henses til den omstændighed, at sagsøgeren tilbragte tyve år ud af den periode på tredive år, hvor han på grund af sit arbejde var udsat for risiko, i Frankrig, kan det ikke med føje bestrides, at det ville være sagligt begrundet, at den franske institution var

forpligtet til at påtage sig de omstridte ydelser. Yderligere ville det være urimeligt, om den franske institution kunne drage fordel af en fejl begået af den belgiske institution, hvorved den blev fritaget for at erlægge ydelser, som den efter sagsforholdet var forpligtet til at betale.

For at finde en passende løsning af dette retsproblem er det navnlig væsentligt at tage hensyn til den målsætning, som lå til grund for fællesskabslovgiverens udstedelse af forordning nr. 1408/71, nemlig at »reglerne skal sikre, at der inden for Fællesskabet gives samtlige statsborgere i medlemsstaterne ligebehandling efter de enkelte medlemsstaters lovgivning, og at arbejdstagerne og deres ydelsesberettigede pårørende *opnår ret til sociale sikringsydelser, uanset deres arbejds- eller bopælssted*«.

a) Man kunne herefter undersøge, om artikel 86 i forordning nr. 1408/71 virkelig kun har formel betydning som begrænsning af ansøgningsfristerne, eller om den kan tillægges videre betydning.

Artikel 86 bestemmer, at begæringer, erklæringer, klage eller appel, der i medfør af en medlemsstats lovgivning skal være indgivet til en myndighed i den pågældende stat inden en bestemt frist, skal anses for rettidigt indgivet, såfremt de inden for samme frist er indgivet til en tilsvarende myndighed i en anden medlemsstat. I så fald skal den myndighed, der har modtaget disse begæringer, straks oversende dem til de kompetente myndigheder i den pågældende stat. Datoen for indgivelsen af disse begæringer til en myndighed i sidstnævnte stat skal anses for at være datoen for deres indgivelse til den kompetente myndighed.

Når en begæring således er indgivet til en myndighed i en anden medlemsstat end den, efter hvis lovgivning ydelserne skal tilkendes, er denne myndighed ikke beføjet til at træffe afgørelse om, hvorvidt begæringen kan realitetsbehandles. En sådan afgørelse kan udelukkende træffes af myndigheden i den medlemsstat, efter hvis lovgivning ydelsen skal tilkendes, og som begæringen i alt fald skal videresendes til [4].

Man kunne herefter undersøge, om den nævnte bestemmelse i artikel 86 kan fortolkes således, at den ikke blot vedrører den *rettidige* indgivelse af en begæring om en ydelse, men samtidig også har til formål at *begrænse* de frister, som ifølge national lovgivning er foreskrevet for iværksættelse af bestemte handlinger. Til støtte for denne fortolkning af artikel 86 i forordning nr. 1408/71 kunne anføres det forhold, at ansøgeren ikke har nogen indflydelse på, hvor omgående (»straks«) den institution, som ikke skal præstere ydelser, videresender begæringer til den institution, som er forpligtet hertil. Den forenkling af proceduren, som ansøgeren sikres ifølge artikel 86 i forordning nr. 1408/71, ville miste en betydelig del af sin praktiske betydning (dens gennemslagskraft), hvis ansøgeren ligefrem kunne risikere at miste de fordele, som han indrømmes ifølge artikel 86, på grund af forsømmelighed eller langsommelighed udvist af den institution, som ikke skal præstere ydelserne.

Så tillokkende en sådan fortolkning af artikel 86 i forordning nr. 1408/71 end måtte forekomme — og den er ikke i strid med Domstolens hidtidige praksis vedrørende denne bestemmelse — kunne der rejses betænkeligheder, såfremt Domstolen her skulle tage stilling til dette generelle spørgsmål, især da de praktiske virkninger heraf vel ikke kan overskues fuldt ud i alle enkeltheder.

4 — Dom af 22. maj 1980 i sag 143/79, Margaret Walsh mod Insurance Officer, Sml. 1980, s. 1639.

Den foreliggende tvist kan nemlig formentlig løses på grundlag af en særbestemmelse for erhvervssygdomme i forordning nr. 1408/71.

b) Da Domstolen ifølge sin faste praksis [5] forsyner den nationale ret med fortolkningsmomenter vedrørende fællesskabsretten, som kan være nyttige for denne ved afgørelsen af hovedsagen, bør det af cour d'appel de Douai forelagte spørgsmål besvares under hensyntagen til samtlige for sagen relevante fællesskabsretlige bestemmelser, også selv om de ikke udtrykkeligt er nævnt i den forelæggende rets spørgsmål.

I overensstemmelse med denne retspraksis skal jeg herefter undersøge, om artikel 57, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 kan anvendes i den foreliggende sag.

Artikel 57, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 bestemmer:

»Såfremt tilkendelse af ydelser i anledning af en erhvervssygdom efter en medlemsstats lovgivning er betinget af, at den pågældende sygdom første gang er lægeligt konstateret på dens område, anses denne betingelse for opfyldt, når sygdommen første gang er konstateret på en anden medlemsstats område.«

Jeg opfatter denne bestemmelse som en yderligere forenkling af proceduren til gunst for ansøgeren, idet den institution i en medlemsstat, som er forpligtet til at præstere ydelser, skal godtage den første *lægeerklæring*, hvorved en erhvervssygdom konstateres, som gyldig dokumentation, også når erklæringen er udstedt på en anden medlemsstats område. For så vidt fraviger artikel 57, stk. 2, bestemmelsen i artikel 57, stk. 1, hvorefter ydelser »alene tilkendes efter den stats lovgivning, hvis betingelser den pågældende senest har opfyldt«. Selv om begrænsningen udtrykte ved »alene« ganske vist *generelt* måtte finde anvendelse ved fastsættelsen af ydelsesbeløbet og bevillingsproceduren, gælder den dog ikke for den første lægelige konstatering af erhvervssygdommen.

Når den institution, som skal præstere ydelser, er forpligtet til at godtage den lægelige konstatering af en erhvervssygdom, som er fastslået i en anden medlemsstat, må det ligeledes gælde, når den lægelige konstatering ikke har fundet sted ifølge den procedure, der gælder i den medlemsstat, som skal præstere ydelser. Det kan nemlig ikke udelukkes, at det på tidspunktet for den lægelige konstatering af erhvervssygdommen endnu ikke er afgjort, hvilken medlemsstat der er forpligtet til at præstere ydelserne. I øvrigt kan det ikke kræves, at den læge, som anmodes om at konstatere erhvervssygdommen, har kendskab til andre medlemsstaters socialretlige procedurer.

Artikel 57, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 skal derfor fortolkes således, at betingelser, hvorefter tilkendelse af ydelser i anledning af erhvervssygdom i henhold til en medlemsstats lovgivning er betinget af, at den pågældende sygdom første gang er lægeligt konstateret på dens område, også må anses for opfyldt, når den pågældende sygdom er konstateret på en anden medlemsstats område, og således også, *når denne konstatering er sket i overensstemmelse med de i den anden medlemsstats gældende procedureregler.*

5 — Jfr. bl.a. dom af 11. april 1973 i sag 76/72 (Michel S. mod Fonds national de reclassement social des handicapés, Sml. 1973, s. 457) og dom af 11. juli 1985 i sag 137/84 (straffesag mod Mutsch, Sml. 1985, s. 2681).

Den franske institution Centre de sécurité sociale des travailleurs migrants har tilsyneladende været af samme opfattelse, da det i sin — ganske vist kortfattede — skrivelse af 28. april 1983 til Caisse primaire blot anmodede denne om at undersøge, om den af sagsøgeren i Frankrig udøvede beskæftigelse kunne have forårsaget den *konstaterede nedsættelse af hørelsen.* Caisse primaire var således ikke blevet opfordret til at gennemføre hele proceduren til anerkendelse af en erhvervssygdom, men skulle blot udtale sig om et enkelt aspekt.

Jeg skal dog yderligere bemærke, at det ikke er helt klart, om tilkendelse af ydelser i anledning af erhvervssygdom ifølge fransk lovgivning er betinget af, at den pågældende sygdom første gang er konstateret på fransk område. Visse bestemmelser i den franske socialsikringslovgivning synes ganske vist at tale herfor, men der er dog her tale om et spørgsmål, som i så fald måtte afgøres af den nationale ret.

I den foreliggende sag skal der imidlertid ikke tages afgørende stilling til dette problem. Når nemlig en lægelig konstatering af en erhvervssygdom ifølge procedurereglerne i den medlemsstat, hvor lægen har bopæl, også er tilstrækkelig, selv om denne konstatering ifølge lovgivningen i den medlemsstat, som er forpligtet til at præstere ydelserne, skulle være foretaget på denne stats område, så må en tilsvarende første lægelig konstatering så meget mere være tilstrækkelig, når det ikke udtrykkeligt er foreskrevet, at konstateringen skal foretages i den forpligtede medlemsstat. Også her må det princip gælde, at den læge, som første gang konstaterer en erhvervssygdom, ikke kan være forpligtet til at have kendskab til andre medlemsstaters socialretlige procedurer.

For yderligere at belyse spørgsmålet bemærkes, at det *andet* audiogram, som er foreskrevet i bilag nr. 42 til anordning nr. 46-2959 som ændret ved anordning nr. 81-507, må betragtes som den *første* lægelige konstatering af erhvervssygdomme, jfr. artikel 57, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, da forordningen sondrer mellem på den ene side den første lægelige konstatering af erhvervssygdommen og på den anden side forværringen af en arbejdstagers tilstand (artikel 60).

C — Herefter skal jeg sammenfattende foreslå, at Domstolen besvarer det af cour d'appel de Douai forelagte præjudicielle spørgsmål således:

Artikel 57, stk. 2, sammenholdt med artikel 86 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således:

Har en person, som har pådraget sig en erhvervssygdom, ifølge lovgivningen i to eller flere medlemsstater været beskæftiget ved et arbejde, der må antages at kunne forårsage den pågældende sygdom, skal de ydelser, som den pågældende har krav på, tilkendes efter den sidste medlemsstats lovgivning, idet det er tilstrækkeligt, at

erhvervssygdommen første gang er lægeligt konstateret i en anden medlemsstat og efter dennes lovgivning.

Det er her uden betydning, at den institution, som ansøgningen om de pågældende ydelser første gang blev indgivet til, i strid med artikel 86 i forordning nr. 1408/71 ikke straks videresendte ansøgningen til den kompetente institution i den anden medlemsstat med den følge, at den ydelsesberettigede ikke kunne overholde den efter den pågældende medlemsstats lovgivning fastsatte frist for den første lægelige konstatering af erhvervssygdommen.