Zaak 28/85

A. Deghillage
tegen
Caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge

(verzoek om een prejudiciële beslissing,
ingediend door de Cour d'appel te Douai)

„Sociale zekerheid — erkenning van beroepsziekte"

Samenvatting

Sociale zekerheid van migrerende werknemers — Verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten — Beroepsziekten — Medische vaststelling in andere Lid-Staat dan die uitkeringen moet betalen — Verplichte erkenning
(Verordening nr. 1408/71 van de Raad, artikel 57, leden 1 en 2)

De medische vaststelling van een beroepsziekte moet door de Lid-Staat die de in artikel 57, lid 1, van verordening nr. 1408/71 bedoelde uitkeringen moet betalen, worden erkend, ook indien die vaststelling in een andere Lid-Staat en volgens de wetgeving van deze staat heeft plaatsgevonden.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
C. O. LENZ
van 23 januari 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — In het hoofdgeding in de zaak waarin ik vandaag conclusie neem, gaat het om de vraag, welk het „bevoegde orgaan" is voor de toekenning van uitkeringen wegens beroepsziekten aan een werknemer die in verschillende Lid-Staten aan dezelfde risico's heeft blootgestaan.

* Vertaald uit het Duits.

Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Cour d'appel te Douai en de door deze instantie aan het Hof doorgezonden stukken, kan het navolgende feitenrelaas worden afgeleid.

1. Verzoeker, een Belgisch onderdaan, die zijn loopbaan in 1937 is begonnen, was van maart 1942 tot december 1948 in een fabriek te Feignies (Frankrijk) belast met het schoonmaken en polijsten van gietwerk. Van januari 1949 tot april 1958 verrichtte hij in Jemappes (België) werkzaamheden waarbij hij met verfspuiten en lasbranders moest werken. Ten slotte werkte hij van 1958 tot 30 november 1981 als schoonmaker en polijster van gietwerk te Feignies in dezelfde fabriek als waarin hij tot december 1948 had gewerkt.

Sinds 1 december 1981 oefent verzoeker geen beroepsactiviteit meer uit.

Op 12 september 1980 werd bij verzoeker een audiogram gemaakt om te onderzoeken of hij aan slechthorendheid leed. Op 3 december 1981 werd een tweede en op 19 januari 1984 een derde audiogram gemaakt.

2. Op *14 januari 1982* vroeg verzoeker bij het Fonds voor de beroepsziekten te Brussel een „uitkering wegens beroepsziekte" aan.

Bij besluit van *28 februari 1983* verklaarde het fonds die aanvraag niet ontvankelijk, op grond van de volgende overwegingen:

„ De in de internationale overeenkomsten betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers voorziene voorwaarden zijn niet vervuld.

Het slachtoffer was het laatst aan het beroepsrisico blootgesteld op het grondgebied van een andere Lid-Staat van de EEG (verordening nr. 1408/71, artikel 57, lid 1)."

3. Op *5 april 1983* zond het fonds de uitkeringsaanvraag, te zamen met de onderzoekresultaten en het medisch rapport van *12 december 1981* waarin de beroepsziekte (traumatische doofheid) werd vastgesteld, door aan het Centre de sécurité sociale des travailleurs migrants te Parijs. Dit Centre zond het dossier op *28 april 1983* door aan de Caisse primaire d'assurance maladie te Maubeuge met het verzoek te onderzoeken of de beroepsactiviteit die de betrokkene in Frankrijk had uitgeoefend, de bij hem vastgestelde aandoening had kunnen veroorzaken.

4. De Caisse d'assurance maladie te Maubeuge wees de aanvraag af, op grond dat de door verzoeker uitgeoefende beroepsactiviteiten de betrokken beroepsziekte weliswaar zouden hebben kunnen veroorzaken, doch dat zij niet kon vaststellen dat verzoeker leed aan een beroepsziekte als bedoeld in tabel nr. 42 [1], daar het tweede audiogram niet binnen de gestelde termijn was gemaakt (drie weken tot een jaar na het tijdstip waarop de betrokkene voor het laatst aan het schadelijke geluid had blootgestaan).

5. Bij besluit van 27 oktober 1983 bevestigde de Commission de recours gracieux bij de Caisse d'assurance maladie te Maubeuge haar besluit.

6. Bij vonnis van 17 april 1984 verwierp de Commission de première instance de sécurité sociale te Valenciennes het beroep tegen de afwijzing van dit bezwaarschrift.

7. Bij arrest van 21 december 1984 heeft de Cour d'appel te Douai, waarbij tegen het

1 — Tabel nr. 42 (door geluidshinder veroorzaakte beroepsziekten) van de bijlage bij decreet nr. 46-2959 van 31 december 1946 tot uitvoering van boek IV van de Code de la sécurité sociale (in de redactie van decreet nr. 81-507 van 4 mei 1981).

vonnis van de Commission de première instance de sécurité sociale beroep was ingesteld, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie de navolgende vraag ter prejudiciële beslissing voorgelegd:

„Welk gevolg moet bij de uitlegging van artikel 86 van verordening (EEG) nr. 1408/71 worden verbonden aan het feit dat het verzoek door het Belgische orgaan te laat is doorgezonden aan het Franse orgaan ?"

B — Voor mijn juridische beoordeling van deze prejudiciële vraag wil ik nog eens de belangrijkste data vermelden.

1. Daar verzoeker zijn beroepswerkzaamheden op *30 november 1981* beëindigde, had hij krachtens de Franse wettelijke regeling tussen *21 december 1981* en *30 november 1982* een tweede audiogram moeten laten maken. De audiogrammen die op 12 september 1980, 3 december 1981 en 19 januari 1984 van verzoeker zijn gemaakt, vallen buiten deze periode. Toen verzoeker op *14 januari 1982* zijn aanvraag voor een uitkering bij het Belgische orgaan indiende, was de termijn voor het maken van een tweede audiogram nog niet verstreken; deze was echter wel verstreken, en zulks meer dan vier maanden, toen het Belgische orgaan op *5 april 1983* verzoekers aanvraag voor een uitkering aan het Franse orgaan doorzond.

2. Wat de juridische aspecten van deze zaak betreft, hebben de *Commissie* en — ter terechtzitting — de *regering van de Franse Republiek* grotendeel gelijkluidende standpunten ingenomen.

Beide zijn van mening dat verzoeker onmogelijk de in de Franse wetgeving voorziene termijn voor het maken van een tweede audiogram heeft kunnen naleven, omdat het Belgische orgaan de aanvraag te laat aan het Franse orgaan heeft doorgezonden.

Volgens artikel 86 van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2), mocht verzoeker zijn uitkeringsaanvraag bij het Belgische orgaan indienen; in dat geval had het Belgische orgaan de aanvraag onverwijld aan het Franse orgaan moeten doorsturen. Op de niet-naleving van deze verplichting is evenwel geen sanctie gesteld.

Op grond van artikel 86 zou verzoekers aanvraag — ondanks de tardieve doorsturing — tijdig zijn ingediend. Daar artikel 86 slechts een procedurevoorschrift is, dat los staat van de materiële bepalingen inzake de erkenning van beroepsziekten, kunnen uit dit artikel geen andere conclusies worden getrokken.

Omdat de in de Franse wetgeving voorziene termijnen voor het maken van het tweede audiogram dat is vereist voor de erkenning van een verminderde hoorfunctie niet zijn in acht genomen, zou verzoeker geen aanspraak meer kunnen maken op een Franse uitkering wegens beroepsziekte.

De *Commissie* geeft voorts nog in overweging, de verwijzende rechter voor de oplossing van het voor hem aanhangig gemaakte geschil verdere gegevens te verschaffen, die de bewoordingen van de gestelde vraag te buiten gaan. Er van uitgaande dat het Hof er steeds naar streeft de verwijzende rechter volledig in te lichten over de draagwijdte van het gemeenschapsrecht, zou het geoorloofd zijn, eventueel na verruiming van de vraagstelling, andere bepalingen te behandelen die tot een oplossing van het probleem kunnen bijdragen.

De Commissie bespreekt twee mogelijkheden.

a) Krachtens artikel 57, lid 1, van verordening nr. 1408/71 kan een werknemer, die in twee of meer Lid-Staten werkzaamheden heeft verricht waardoor een beroepsziekte kan zijn ontstaan, aanspraak maken op uitkeringen „uitsluitend... op grond van de in de laatste van deze Staten bestaande wettelijke regeling" waarvan de voorwaarden zijn vervuld.

In de onderhavige zaak zou Frankrijk niet als deze laatste Lid-Staat kunnen worden aangemerkt, omdat de betrokkene door de tardieve doorzending van de aanvraag de in de Franse wettelijke regeling voorziene voorwaarden niet meer kan vervullen. De laatste Lid-Staat waarin aan de in de wettelijke regeling gestelde voorwaarden zou kunnen zijn voldaan, zou derhalve België zijn, daar met de medische vaststelling van 12 december 1981 aan de voorwaarden voor toekenning van een uitkering wegens beroepsziekte naar Belgisch recht was voldaan.

Zodra vaststaat, dat verzoeker geen aanspraak kan maken op uitkeringen uit hoofde van het Franse recht, zou de Caisse d'assurance maladie te Maubeuge toepassing moeten geven aan artikel 67, lid 3, van verordening nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1972, L 74, blz. 1). Wanneer immers het orgaan van de Lid-Staat onder welker wettelijke regeling de betrokkene laatstelijk werkzaamheden heeft verricht waardoor de betrokken beroepsziekte kan zijn ontstaan, vaststelt dat hij niet aan de voorwaarden van zijn wettelijke regeling voldoet, moet dat orgaan de aanvraag onverwijld doorzenden aan het orgaan van de Lid-Staat, onder welker wettelijke regeling hij voordien werkzaamheden heeft verricht waardoor de beroepsziekte kan zijn ontstaan.

De Caisse d'assurance maladie te Maubeuge zou het dossier dus aan het fonds te Brussel moeten terugsturen; het fonds zou de Commissie overigens hebben gemachtigd om voor het Hof te verklaren dat het verzoekers dossier welwillend zou onderzoeken, zo zou komen vast te staan dat deze geen aanspraak kan maken op uitkeringen uit hoofde van het Franse recht.

b) Een andere mogelijkheid zou zijn, dat verzoeker van het Belgische orgaan voor sociale zekerheid vergoeding van de schade zou kunnen vorderen die een gevolg is van de tardieve doorzending van zijn dossier, waardoor zijn recht op uitkering wegens beroepsziekte uit hoofde van de Franse wetgeving zou zijn teniet gegaan.

3. Het door de regering van de Franse Republiek en de Commissie verdedigde standpunt — de behandeling van de zaak moet worden terugverwezen naar het Belgische orgaan — moge zich verdragen met een grammaticale interpretatie van verordening nr. 1408/71; ik ben evenwel van mening dat het Hof in casu geen genoegen mag nemen met een grammaticale uitlegging, daar het aldus bereikte resultaat noch met het doel van verordening nr. 1408/71, noch met de eisen van een effectieve rechtsbescherming zou zijn te verenigen. Dat het kennelijk onbillijk zou zijn, verzoeker opnieuw te verwijzen naar het Belgische orgaan dat al dertien maanden nodig had om een foutief besluit van één bladzijde te nemen, voorts nog eens vijf weken voor de nakoming van zijn verplichting, de aanvraag *onverwijld* naar het Franse orgaan door te zenden, lijkt duidelijk en vanzelfsprekend.

Aangezien verzoeker twintig van de dertig jaren gedurende welke hij riskante beroepswerkzaamheid heeft uitgeoefend in Frankrijk woonde, kan niet in ernst worden betwist dat het objectief gerechtvaardigd zou zijn, wanneer het Franse orgaan de betrokken uitkeringen zou moeten toekennen.

Voorts zie ik niet in, waarom het Franse orgaan voordeel zou moeten halen uit het foutief optreden van het Belgische orgaan en geen uitkering zou moeten verstrekken, die het materieel verplicht is te betalen.

Bij het zoeken naar een redelijke oplossing voor dit juridische probleem mag in het bijzonder niet het doel uit het oog worden verloren, dat de gemeenschapswetgever voor ogen stond toen hij verordening nr. 1408/71 vaststelde, te weten: „binnen de Gemeenschap te waarborgen dat enerzijds alle onderdanen van de Lid-Staten gelijke behandeling genieten ten opzichte van de verschillende nationale wetgevingen en dat anderzijds de werknemers en hun rechtsopvolgers *prestaties inzake sociale zekerheid genieten ongeacht de plaats waar zij werken of wonen*".

a) Om te beginnen moet worden onderzocht, of artikel 86 van verordening nr. 1408/71 inderdaad slechts een formeel belang heeft, in die zin dat het de termijnen voor het indienen van een aanvraag schorst, dan wel of het een ruimere betekenis heeft.

Artikel 86 bepaalt dat aanvragen, verklaringen of beroepschriften welke ter uitvoering van de wetgeving van een Lid-Staat binnen een bepaalde termijn moeten worden ingediend bij een autoriteit van die Staat, ontvankelijk zijn indien zij binnen dezelfde termijn bij een overeenkomstige autoriteit van een andere Lid-Staat worden ingediend. In dat geval zal de autoriteit waarop aldus een beroep wordt gedaan, deze aanvragen onverwijld doen toekomen aan de bevoegde autoriteit van eerstbedoelde Staat. De datum waarop die aanvragen bij een autoriteit van de andere Lid-Staat zijn ingediend, wordt beschouwd als de datum waarop deze zijn ingediend bij de autoriteit welke bevoegd is hiervan kennis te nemen.

Wanneer derhalve een aanvraag wordt ingediend bij een autoriteit van een andere Lid-Staat dan de Lid-Staat krachtens wiens wetgeving de uitkering moet worden toegekend, is deze autoriteit niet bevoegd de ontvankelijkheid van bedoelde aanvraag te beoordelen. Deze bevoegdheid komt bij uitsluiting toe aan de autoriteit van de Lid-Staat krachtens wiens wetgeving de uitkering moet worden toegekend en waaraan de aanvraag in elk geval moet worden doorgezonden (zie arrest van 22 mei 1980, zaak 143/79, Walsh, Jurispr. 1980, blz. 1639).

Thans moet worden onderzocht, of de betrokken bepaling van artikel 86 zo mag worden uitgelegd, dat zij niet alleen de *tijdige indiening* van een uitkeringsaanvraag betreft maar ook de lopende termijn *schorst*, waarbinnen volgens de nationale wetgeving bepaalde handelingen moeten worden verricht. Voor een dergelijke uitlegging van artikel 86 van verordening nr. 1408/71 zou de omstandigheid pleiten, dat de indiener van de aanvraag geen enkele invloed heeft op het „onverwijld" doorzenden van de aanvraag door het orgaan dat niet tot uitkering verplicht is, aan het orgaan dat wel tot uitkering verplicht is. De met artikel 86 van verordening nr. 1408/71 beoogde vereenvoudiging van de door de aanvrager te volgen procedure zou belangrijk aan nut inboeten, indien het niet tot uitkering gehouden orgaan door zijn nalatigheid of traagheid juist die door de aanvrager aan artikel 86 ontleende voordelen zou kunnen ongedaan maken.

Hoe aantrekkelijk een dergelijke uitlegging van artikel 86 van verordening nr. 1408/71 ook moge lijken — en 's Hofs rechtspraak betreffende dit artikel staat niet aan de weg aan deze uitlegging —, het zou bezwaren kunnen opleveren wanneer het Hof zich in casu over deze algemene vraag zou uitspreken, temeer daar de praktische gevolgen daarvan in individuele gevallen niet volledig zijn te overzien.

De oplossing van het onderhavige geding lijkt evenwel te kunnen worden gevonden in een bijzondere bepaling van verordening nr. 1408/71, betreffende beroepsziekten.

b) Daar het Hof volgens vaste rechtspraak (b.v. de arresten van 11.4.1973, zaak 76/72, Michel S., Jurispr. 1973, blz. 457, en van 11.7.1985, zaak 137/84, Mutsch, Jurispr. 1985, blz. 2681) aan de nationale rechter interpretatiegegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht kan verschaffen die hem bij zijn rechtspreking van dienst kunnen zijn, moet de door de Cour d'appel voorgelegde vraag worden beantwoord in het licht van alle gemeenschapsbepalingen, ook wanneer zij niet uitdrukkelijk in de vraag van de verwijzende rechter worden vermeld.

In de lijn van deze rechtspraak onderzoek ik derhalve, of artikel 57, lid 2, van verordening nr. 1408/71 in casu van belang kan zijn.

Artikel 57, lid 2, van verordening nr. 1408/71 luidt als volgt:

„Indien de toekenning van uitkeringen wegens beroepsziekte op grond van de wettelijke regeling van een Lid-Staat afhankelijk is van de voorwaarde dat de desbetreffende ziekte op het grondgebied van die Staat medisch vastgesteld is, wordt deze voorwaarde geacht te zijn vervuld wanneer genoemde ziekte het eerst op het grondgebied van een andere Lid-Staat is vastgesteld."

Ook deze bepaling is mijns inziens bedoeld om de procedure voor de aanvrager te vereenvoudigen. Het tot uitkering verplichte orgaan van een Lid-Staat moet de eerste *medische* vaststelling van een beroepsziekte ook dan als geldig erkennen, wanneer deze vaststelling op het grondgebied van een andere Lid-Staat heeft plaatsgevonden. Op dit punt bevat artikel 57, lid 2, een uitzondering op artikel 57, lid 1, dat bepaalt dat de uitkeringen „uitsluitend worden toegekend op grond van de in de laatste van deze staten bestaande wettelijke regeling". Dit „uitsluitend" slaat *in het algemeen* op de bepaling van het bedrag van de uitkering en de procedure op grond waarvan die uitkering wordt toegekend, het slaat echter niet op de eerste medische vaststelling van de beroepsziekte.

Indien het tot uitkering verplichte orgaan de medische vaststelling van een beroepsziekte die in een andere Lid-Staat heeft plaatsgevonden moet erkennen, moet het dat dus ook wanneer deze medische vaststelling niet heeft plaatsgevonden volgens de procedure die geldt in de tot uitkering verplichte Lid-Staat. Het is immers niet uitgesloten dat op het ogenblik waarop de medische vaststelling plaatsvindt, nog helemaal niet vaststaat, welke Lid-Staat verplicht is de uitkering te betalen. Daarbij komt nog, dat van de arts die de beroepsziekte medisch moet vaststellen, niet kan worden verlangd, dat hij de sociaalrechtelijke procedurevoorschriften van andere Lid-Staten kent.

Artikel 57, lid 2, van verordening nr. 1408/71 moet derhalve aldus worden uitgelegd, dat indien de toekenning van uitkeringen wegens beroepsziekte op grond van de wettelijke regeling van een Lid-Staat afhankelijk is van de voorwaarde dat de desbetreffende ziekte het eerst op het grondgebied van die Lid-Staat medisch is vastgesteld, deze voorwaarde wordt geacht te zijn vervuld, wanneer genoemde ziekte op het grondgebied van een andere Lid-Staat is vastgesteld, *zelfs indien deze vaststelling heeft plaatsgevonden volgens de in die andere Lid-Staat geldende procedurevoorschriften.*

Dit schijnt ook het standpunt te zijn geweest van het Centre de sécurité sociale des travailleurs migrants van de Franse Republiek, toen dit in het — weliswaar zeer beknopte — schrijven waarmee het het dossier van 28 april 1983 aan de Caisse d'assurance maladie te Maubeuge deed toekomen, deze laatste enkel vroeg, te onderzoeken of de werkzaamheden die verzoeker in Frankrijk had uitgeoefend van dien aard waren, dat zij de bij hem *vastgestelde aandoening* hadden kunnen veroorzaken. Van de Caisse d'assurance maladie te Maubeuge werd dus niet verlangd dat zij de gehele procedure tot erkenning van een beroepsziekte zou afwikkelen; zij moest enkel over een deelaspect uitspraak doen.

Evenwel zij nog opgemerkt, dat niet duidelijk vaststaat, of volgens de Franse wetgeving in geval van beroepsziekte slechts een uitkering kan worden toegekend, wanneer de betrokken ziekte voor het eerst op het grondgebied van de Franse Republiek is vastgesteld. Een aantal bepalingen van de Franse Code de la Sécurité sociale lijken weliswaar daarvoor te pleiten, doch dit is een vraag die zo nodig door de nationale rechter moet worden uitgemaakt.

In de onderhavige zaak behoeft dit probleem evenwel niet definitief te worden opgelost. Wanneer namelijk de medische vaststelling van een beroepsziekte volgens de procedurevoorschriften van de staat waarin de arts woont, zelfs volstaat, wanneer volgens de wetgeving van de tot uitkering verplichte Lid-Staat deze vaststelling op haar eigen grondgebied had dienen te gebeuren, moet een zelfde eerste medische vaststelling zeker volstaan, wanneer die medische vaststelling in de tot uitkering verplichte Lid-Staat niet uitdrukkelijk als voorwaarde wordt gesteld. Ook hier geldt de basisregel, dat van de arts, belast met de eerste medische vaststelling van de beroepsziekte, niet kan worden verwacht, dat hij de sociaalrechtelijke procedurevoorschriften van andere Lid-Staten kent.

Ten slotte wil ik duidelijkheidshalve nog opmerken, dat het *tweede* audiogram, dat is voorgeschreven in tabel nr. 42 van de bijlage bij decreet nr. 46-2959, zoals gewijzigd bij decreet nr. 81-507, nog behoort tot de *eerste* medische vaststelling van de beroepsziekte in de zin van artikel 57, lid 2, van verordening nr. 1408/71, daar deze verordening een onderscheid maakt tussen de eerste medische vaststelling van de beroepsziekte enerzijds en de verergering van de toestand van de werknemer anderzijds (artikel 60).

C — Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Cour d'appel te Douai te beantwoorden als volgt:

Artikel 57, lid 2, van verordening nr. 1408/71 moet, in samenhang met artikel 86 van die verordening, worden uitgelegd als volgt:

Wanneer iemand die door een beroepsziekte is getroffen, onder de wettelijke voorschriften van twee of meer Lid-Staten werkzaamheden heeft uitgeoefend waardoor een dergelijke ziekte kan worden veroorzaakt, worden de uitkeringen waarop hij aanspraak kan maken, toegekend op grond van de wettelijke regeling van laatstgenoemde Lid-Staat, met dien verstande, dat voor de eerste medische

vaststelling van de beroepsziekte volstaat, dat zij in een andere Lid-Staat en volgens de wettelijke regeling van deze staat heeft plaatsgevonden.

In een dergelijk geval is het niet van belang, dat het orgaan waarbij de desbetreffende uitkeringsaanvraag het eerst is ingediend, deze aanvraag in strijd met artikel 86 van verordening nr. 1408/71 niet onverwijld aan het bevoegde orgaan van de andere Lid-Staat heeft doorgestuurd, waardoor de uitkeringsgerechtigde de in de wetgeving van de bevoegde Lid-Staat voorziene termijnen voor de eerste medische vaststelling van zijn beroepsziekte niet heeft kunnen respecteren.