FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 18. NOVEMBER 1982 [1]

Høje Domstol.

Sagsøgeren i nærværende sag er en tidligere tjenestemand ved Rådet. Mellem den 10. januar 1977 og den 11. januar 1980 havde han sygeorlov i omkring 390 dage. Rådet henviste derfor sagen til invaliditetsudvalget i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 59, stk. 1, sidste afsnit. Udvalget blev i medfør af artikel 7 i bilag I til vedtægten sammensat af en læge, udpeget af Rådet, en læge, udpeget af sagsøgeren, og en tredje læge, udpeget af de to andre læger. Efter at have undersøgt sagsøgeren fastslog udvalget, at hans helbredproblemer »hovedsagelig« omend ikke udelukkende, var af neuropsykisk art, og drog omsorg for, at han blev undersøgt af en specialist. Invaliditetsudvalget nåede på grundlag af specialistens bedømmelse til det resultat, at sagsøgeren led af en total og varig invaliditet, der forhindrede ham i at varetage sine opgaver, og afgav erklæring herom den 24. november 1980.

Erklæringen nævner ikke udtrykkeligt årsagen til denne tilstand. Den anfører dog blandt andet den omstændighed, at sagsøgerens neurose giver sig udtryk i vanskeligheder i omgangen med andre mennesker, først og fremmest i arbejdsforhold »et surtout dans un contexte hiérarchique«, hvis oprindelse måske skal søges i vanskeligheder mellem sagsøgeren og hans fader.

På grundlag af udvalgets erklæring pensionerede Rådet den 28. november 1980 sagsøgeren i medfør af artikel 53 i tjenestemandsvedtægten med virkning fra den 1. december 1980.

Rådets afgørelse blev fremsendt til sagsøgeren med skrivelse, hvori det hed, at han var »forpligtet til at lade sig førtidspensionere på grund af dårligt helbred«, og at han var berettiget til invaliedepension fra den 1. december. Størrelsen af denne pension var ikke anført, men han ville få kendskab til beregningsgrundlaget, når han i medfør af artikel 14 i bilag VIII til tjenestemandsvedtægten modtog betalingen for december.

Ved skrivelse af 10. februar 1981 indbragte sagsøgeren en klage imod denne beslutning, nærmere bestemt imod størrelsen af den invalidepension, der var blevet tillagt ham. Han hævdede, at tjenestemandsvedtægtens artikel 78, stk. 2, fandt anvendelse, fordi forringelsen i hans helbredstilstand var en direkte følge af vanskeligheder og chikanerier, som han havde været udsat for under udførelsen af sit arbejde, og at hans pension skulle ansættes til 70 % af hans grundløn.

Ved skrivelse af 13. juli 1981 afviste Rådet klagen med den begrundelse, at invaliditetsudvalget ikke havde fundet, at sagsøgerens totale og varige invaliditet skyldtes en erhvervssygdom, hvorfor hans pension skulle fastsættes efter

1 — Oversat fra engelsk.

reglerne i artikel 78, stk. 3, og derfor svarede til den alderspension han ville have modtaget, dersom han havde arbejdet indtil sit fyldte 65. år. Stævningen i nærværende sag blev indgivet til Domstolen den 21. september. Der er nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse af 13. juli 1981, hvorved det nægtes at tillægge pension på grundlag af, at invaliditeten skyldes en erhvervssygdom.

Stillet over for denne stævning forelagde Rådet atter sagen for invaliditetsudvalget, der afgav yderligere to erklæringer, dateret den 21. december 1981 og den 25. januar 1982. I den første hedder det, at der består et årsagsforhold mellem sagsøgerens arbejde eller arbejdsvilkår og hans forringede helbredstilstand. I den anden afsløres en meningsforskel mellem lægerne: to medlemmer af udvalget anfører, at sagsøgerens invaliditet ikke er opstået som følge af blandt andet en erhvervssygdom; det tredje medlem (den læge, som sagsøgeren har udpeget) anfører, at han ikke lider af en tilstand, der er nævnt i listen over anerkendte erhvervssygdomme (MOD 503).

Tjenestemandsvedtægtens artikel 78 bestemmer, at »i henhold til de i artiklerne 13-16 i bilag VIII fastsatte betingelser er den tjenestemand, der er ramt af vedvarende invaliditet, som anses for fuldstændig, og medfører, at den pågældende er ude af stand til at gøre tjeneste i en stilling i hans stillingsgruppe, berettiget til invalidepension«. Når invaliditeten blandt andet skyldes »en erhvervssygdom«, udgør den 70 % af grundlønnen; når den har »andre årsager« — medmindre den er fremkaldt med fortsæt — svarer den til den alderspension, som tjenestemanden ville have oppebåret, hvis han havde arbejdet til sit 65. år.

Bilag VIII, artikel 13, bestemmer: »Såfremt invaliditetsudvalget anerkender, at en tjenestemand, der endnu ikke er fyldt 65 år i det tidsrum, hvor han erhverver pensionsrettigheder, er blevet varigt og totalt invalid og derfor ude af stand til at varetage en stilling inden for sin stillingsgruppe og af den grund må opgive at gøre tjeneste ved Fællesskaberne, har han, med forbehold af bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, ovenfor, i den tid, han er utjenstdygtig, ret til den invalidepension, der omhandles i artikel 78 i vedtægten. Invalidepension kan ikke komme til udbetaling samtidig med den pension, der beregnes på grundlag af ancienniteten«.

Rådet har hævdet, at sagen må afvises, fordi invaliditetsudvalget ikke har kompetence til af afgøre, hvorvidt invaliditeten skyldes en erhvervssygdom; den rigtige fremgangsmåde fremgår af ordning om dækning af risikoen for ulykker og erhvervssygdomme hos tjenestemænd ved De europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »forsikringsordningen«). I stedet for at søge Rådets afgørelse annulleret, burde sagsøgeren derfor have udfærdiget en anmeldelse til Rådet med angivelse af lidesens art, således at Rådet kunne iværksætte en undersøgelse for at fastlå dennes art (forsikringsordningens artikel 17), ligesom sagen kunne være blevet forelagt lægeudvalget bestående af tre læger, dersom sagsøgeren anmodede om det. Den omstændighed, at han ikke har fulgt denne fremgangsmåde, er en afgørende indvending mod hans påstand under nærværende sag.

Forsikringsordningen blev gennemført i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 73, der er indeholdt i afsnit V,

kapitel 2, »social sikring«, mens artikel 78 er indeholdt i kapitel 3, »pensioner«. Ifølge den førstnævnte bestemmelse sikres tjenestemanden imod risiko for erhvervssygdomme »under de betingelser, der en fastsat i henhold til en af Fællesskabernes institutioner efter aftale ... vedtaget ordning«, og de ydelser, der udbetales i medfør af denne artikel, kan udbetales sammen med de ydelser, der er foreskrevet i kapitel 3.

Der er i forsikringsordningen fastsat en procedure, der skal følges ved anmodninger. Et krav i anledning af ulykke skal sædvanligvis indgives inden ti dage efter ulykken, mens dette ved erhvervssygdom skal ske inden en rimelig frist regnet fra sygdommens udbrud eller den lægelige konstatering heraf (artikel 16 og artikel 17 i forsikringsordningen). Tydeligvis ligger initiativet efter denne procedure hos tjenestemanden, både når det gælder om at fremsætte kravet og om at få udmeldt et lægeudvalg. Det er ansættelsesmyndigheden, der træffer afgørelse om anerkendelse af en lidelses karakter af erhvervssygdom og fastslår graden af varig invaliditet på grundlag af resultaterne af lægernes undersøgelser eller efter at have konsulteret lægeudvalget.

Stillingen er en anden efter artikel 78. Her er det institutionen, der skal tage skridt til at henvise sagen til invaliditetsudvalget efter artikel 59. Det er imidlertid udvalget, der »anerkender«, at tjenestemanden er blevet totalt og varigt invalid og derfor ude af stand til at varetage sin stilling (bilag VIII, artikel 13). Hvis udvalget når til dette resultat, skal institutionen pensionere tjenestemanden i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 53.

Tidsrammen er forskellig efter de to fremgangsmåder. Da en tjenestemand efter artikel 78 har ret til udbetaling af pension den første dag i måneden efter, at hans varige uarbejdsdygtighed er blevet anerkendt, skal institutionen inden for et kort tidsrum afgøre, hvorvidt han skal have 70 % af sin grundløn eller det beløb, der svarer til en alderspension. Ved fremgangsmåden efter artikel 73 kan den endelige beslutning først træffes 60 dage efter, at der er givet meddelelse om udkastet til afgørelsen, medmindre der sker forelæggelse for et lægeudvalg, og dette afgiver sin bedømmelse. Det kan efter min opfattelse umuligt have været hensigten, at en afgørelse efter artikel 78 skal udsættes på en fremgangsmåde efter artikel 73.

Fremgangsmåderne er således forskellige og adskilte fra hinanden. I forsikringsordningens artikel 25 bestemmes det udtrykkeligt, at anerkendelsen af varig invaliditet i medfør af artikel 73 og denne ordning »foregriber på ingen måde anvendelsen af vedtægtens artikel 78, eller omvendt«. Domstolens dom i sag 731/79, *B.* mod *Parlamentet* (Sml. 1981, s. 107), anerkender klart, at de to fremgangsmåder er uafhængige af hinanden. Der opstilles ikke noget udtrykkeligt krav om, at et spørgsmål, der opstår i medfør af én artikel, skal afgøres ved de fremgangsmåder, der er fastsat for et krav efter den anden artikel. Spørgsmålet er derfor, hvorvidt der efter artikel 78 og bilag VIII er fastsat en fremgangsmåde til afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt en invaliditet skyldes en erhvervssygdom.

Bilag VIII, artikel 13, omtaler alene det forhold, at invaliditetsudvalget anerkender, at tjenestemanden er blevet »varigt og totalt invalid« og derfor ude

af stand til at varetage sin stilling. Det er ikke udtrykkeligt bestemt, at udvalget skal nå til det resultat, at invaliditeten »skyldes« f.eks. en erhvervssygdom eller »har andre årsager«. En sådan undersøgelse implicerer såvel retlige som faktiske forhold, men er i det væsentlige et lægeligt spørgsmål. Efter min opfattelse må det have været hensigten, at det er læger snarere end ansættelsesmyndigheden, der skal afgøre dette spørgsmål. Hvis dette er rigtigt, så følger det efter min opfattelse heraf, at det tilkommer invaliditetsudvalget at afgøre, hvad der var årsagen, og ikke lægeudvalget i henhold til en anden procedure.

Dette resultat bestyrkes af dommen i sag 29/71, *Vellozzi* mod *Kommissionen* (Sml. 1972, s. 133; org.ref. Recueil 1972, s. 513), især dommens præmis 8, hvor Domstolen anerkendte, at invaliditetsudvalget var kompetent til at afgøre, hvorvidt årsagen til invaliditeten i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 78 var en erhvervssygdom. Forsikringsordningen var dengang endnu ikke blevet gennemført. Der er ingen grund til at antage, at invaliditetsudvalget ophørte med at være kompetent, da forsikringsordningen trådte i kraft; i modsætning til artikel 73, der udtrykkeligt henviser til en »efter fælles aftale .... vedtaget ordning«, henviser artikel 78 alene til artiklerne 13-16 i bilag VIII.

Invaliditetsudvalget burde derfor i sin første bedømmelse have overvejet og afgjort, hvorvidt den totale og varige invaliditet »skyldtes« et af de forhold, der er nævnt i artikel 78, stk. 2, eller havde »andre årsager«, samt hvorvidt, den var »fremkaldt med fortsæt«, eftersom alle disse forhold er omstændigheder, der har betydning for afgørelsen af, hvilken pension institutionen skal udbetale. Invaliditetsudvalget traf ikke nogen sådan afgørelse. Der henvises til årsagen til en del af lidelsen, der muligvis skyldes vanskeligheder i sagsøgerens forhold til sin fader, men dette er kun en delvis og hypotetisk forklaring og indebærer ikke på nogen måde en overvejelse af spørgsmålet om forværring. Der henvises, hvilket peger i modsat retning, til den »hierarkiske sammenhæng«, men dette er ikke tilstrækkelig tydeligt som en afgørelse af, om invaliditeten skyldes en erhvervssygdom.

Rådet har søgt at fortolke den manglende afgørelse vedrørende disse spørgsmål som en afgørelse om, at invaliditeten ikke kan opfattes som en erhvervssygdom. Efter min opfattelse lader dette sig ikke gøre. Det fremgår ikke tydeligt af den første bedømmelse, at invaliditetsudvalget virkelig overvejede årsagen til invaliditeten eller anså dette som en del af dets opgave. Rådet kan ikke antage, at bedømmelsen rummede en forudsætningsvis afgørelse. Det er heller ikke muligt for Rådet på grundlag af bedømmelsens ordlyd at nå til det resultat, at årsagen ikke var en erhvervssygdom, eftersom dette i nærværende sag ville medføre, at Rådet og ikke invaliditetsudvalget traf afgørelse i et spørgsmål, der skal afgøres af sidstnævnte.

Det kan efter min opfattelse ikke hævdes, at nogen af manglerne i den første bedømmelse afhjælpes i de senere bedømmelser. For det første har Rådet selv hævdet, at de to bedømmelser, der senere blev afgivet, ikke på nogen måde var afgørelser, men blot svar på en anmodning om yderligere oplysninger uden bindende virkning. For det andet består der efter min opfattelse en modstrid mellem afgørelsen vedrørende årsagsforbindelsen i den anden bedøm-

melse og den flertalsopfattelse, der kommer til udtryk i den tredje bedømmelse. Yderligere, hvilket især er påfaldende i lyset af denne modstrid, er der ikke givet grunde eller nogen forklaring på den fritstående erklæring om, at invaliditeten ikke skyldes en erhvervssygdom.

Sagen kan derfor efter min opfattelse påkendes i realiteten, og Rådets afgørelse om at yde pension i medfør af artikel 78, stk. 3, bør tilsidesættes, idet invaliditetsudvalgets bedømmelse ikke behandler det afgørende spørgsmål; i mangel af en afgørelse herom, kan Rådet ikke lovligt afgøre, hvad der er den rigtige pension.

Selv om det skulle være rigtigt, at forsikringsordningen finder anvendelse, og at den procedure, der er fastlagt i denne, skal følges, må Rådets afgørelse efter min opfattelse tilsidesættes. Rådet har truffet en afgørelse og udbetalt pensionen uden at give sagsøgeren mulighed for at fremsætte bemærkninger til udkastet til afgørelse eller anmode om udmeldelse af et lægeudvalg. Invaliditetsudvalget var ikke et sådant udvalg. Desuden gælder det, at selv om forsikringsordningen alene finder anvendelse i tilfælde, hvor invaliditeten skyldes en ulykke eller en erhvervssygdom, så er invaliditetsudvalget ikke nået til noget resultat med hensyn til spørgsmålet om årsagen, ligesom bedømmelsen ikke rummer et tilstrækkeligt materiale til, at Rådet selv kunne træffe afgørelse om, hvorvidt invaliditeten skyldes nogle af disse faktorer.

Det tilkommer naturligvis ikke Domstolen at afgøre spørgsmålet, men i lyset af den usikkerhed, der fremgår af den anden og den tredje bedømmelse, er det måske ønskeligt at drøfte enkelte af de retlige omstændigheder, der er blevet fremført med hensyn til, hvad der kan anses som en erhvervssygdom, samt vedrørende spørgsmålet om kausalitet.

Det er almindeligt antaget, at begrebet »erhvervssygdom«, som det anvendes i tjenestemandsvedtægtens artikel 73 og i artikel 78 er det samme. I forsikringsordningens artikel 3 defineres det på følgende måde:

»1. Som erhvervssygdomme anses de sygdomme, som er optaget i den 'europæiske liste over erhvervssygdomme', bilagt henstilling af 23. juli 1962 fra Kommissionen, samt i eventuelle tillæg hertil for så vidt tjenestemanden under tjenesten ved De europæiske Fællesskaber har været udsat for risiko for at pådrage sig disse sygdomme.

2. Ligeledes anses som erhvervssygdom enhver sygdom eller forværring af en bestående sygdom, som ikke findes på den i stk. 1 nævnte liste, når det er tilstrækkeligt godtgjort, at den er opstået under eller i forbindelse med tjenesten ved Fællesskaberne.«

Der synes også at være almindelig enighed om, at begrebet erhvervssygdom dækker både mentale og fysiske lidelser. I nærværende sag har sagsøgeren medgivet, at den pågældende lidelse ikke er optaget på den europæiske liste over erhvervssygdomme, men har hævdet, at den kan anses som en erhvervssygdom, dersom det er tilstrækkeligt godtgjort, at lidelsen eller forværringen af denne er opstået under eller i forbindelse med udførelsen af sagsøgerens tjeneste. Dette er tilsyneladende ikke blevet bestridt af

Rådet, der blot har anført, at udøvelsen af sagsøgerens hverv skal have været en nødvendig betingelse for, at lidelsen er opstået eller blevet forværret.

Dette er rigtigt i den forstand, at udøvelsen af sagsøgerens hverv skal have givet anledning til lidelsen eller dens forværring; det er ikke tilstrækkeligt, at ansættelsen og lidelsen foreligger samtidig. På den anden side er det ikke nogen betingelse, at lidelsen eller dens forværring alene kunne være opstået under eller i forbindelse med udøvelsen af tjenestemandens hverv. Afgørende er, hvorvidt det er tilstrækkelig godtgjort, at lidelsen eller dens forværring opstod under eller i forbindelse med udøvelsen af hvervet. Generaladvokat Roemer anførte i *Vellozzi*-sagen (Recueil 1972, s. 524), at det skal bevises, »at udøvelsen af hvervet var den hovedsagelige eller overvejende årsag til, at lidelsen brød frem, eller forværringen af en eksisterende lidelse. Det må i det mindste kræves, at der er ført sikkert bevis for, at udøvelsen af hvervet er årsagen, og det er klart, at den rigtige afgørelse heraf kun kan træffes af kvalificerede læger«. Det er min opfattelse, at stillingen skal være en årsag til, at den lidelse er opstået eller blevet forværret, der medfører invaliditeten.

Når der i fremtiden sker forelæggelse for invaliditetsudvalget i medfør af artikel 78, skal udvalget efter min opfattelse spørges, ikke blot, hvorvidt der foreligger total og varig invaliditet, men også anmodes om at anføre, hvorvidt den skyldes nogle af de faktorer, der omtales i artikel 78, stk. 2, eller hvorvidt den skyldes en anden og i så fald hvilken årsag. Udvalget bør også begrunde udtalelsen.

Påstanden i nærværende sag er i stævningen anført som annullation af Rådets afgørelse af 13. juli 1981. Dette var nemlig den afgørelse, hvorved sagsøgerens klage blev forkastet. Det fremgår klart af tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 1, at der kan anlægges annullationssøgsmål til prøvelse af en akt, der indeholder et klagepunkt imod tjenestemanden. I nærværende sag synes dette at have været afgørelsen om fastsættelsen af størrelsen af sagsøgerens invalidepension. Sagsøgeren ville have modtaget oplysning herom, når han modtog sit betalingsbilag, skønt dette ikke er udtrykkeligt anført i procesdokumenterne.

Det er af de anførte grunde min opfattelse, at afgørelsen bør annulleres og Rådet tilpligtes at afholde sagens omkostninger.