CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 18 NOVEMBER 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Verzoeker in de onderhavige zaak is voormalig ambtenaar bij de Raad. Tussen 10 januari 1977 en 11 januari 1980 was hij gedurende 390 dagen met ziekteverlof. Dientengevolge legde de Raad zijn geval overeenkomstig de laatste volzin van artikel 59, lid 1, Ambtenarenstatuut aan de invaliditeitscommissie voor. Overeenkomstig artikel 7 van bijlage II bij het Statuut bestond de commissie uit drie artsen, van wie één aangewezen door de Raad, een tweede door verzoeker en een derde in onderlinge overeenstemming door de eerste twee artsen. Na verzoeker te hebben onderzocht, kwam de commissie tot de conclusie dat zijn wankele gezondheid hoofdzakelijk, zo niet uitsluitend een neuro-psychische oorzaak had, waarop zij hem lieten onderzoeken door een specialist. Op de grondslag van het rapport van de specialist kwam de invaliditeitscommissie tot de slotsom, dat verzoeker blijvend volledig invalide was waardoor het hem onmogelijk was zijn werkzaamheden te verrichten; op 24 november 1980 maakte zij een rapport van die strekking op.

In dit rapport wordt de oorzaak van verzoekers gezondheidstoestand niet uitdrukkelijk genoemd. Het vermeldt evenwel, dat zijn neurose zich onder meer openbaart in moeilijkheden bij zijn contacten met anderen, vooral in beroepsverband „et surtout dans un contexte hiérarchique", waarvan de oorzaak wellicht is gelegen in de moeilijkheden tussen verzoeker en zijn vader.

Op grond van het rapport van de invaliditeitscommissie werd verzoeker overeenkomstig artikel 53 Ambtenarenstatuut per 1 december 1980 door de Raad gepensioneerd.

Het besluit van de Raad werd verzoeker toegezonden te zamen met een brief, luidende dat hij wegens zijn slechte gezondheid verplicht was met vervroegd pensioen te gaan en per 1 december aanspraak kon maken op een invaliditeitspensioen. Het bedrag van het pensioen werd niet vermeld, doch de berekeningsgrondslag zou blijken bij ontvangst van de betaling voor de maand december overeenkomstig artikel 14 van Bijlage VIII bij het Statuut.

Bij brief van 10 februari 1981 diende verzoeker een klacht in tegen dat besluit, inzonderheid tegen het bedrag van het hem toegekende invaliditeitspensioen. Hij verzocht om toepassing van artikel 78, tweede alinea, Ambtenarenstatuut, daartoe stellende dat de verslechtering van zijn gezondheidstoestand rechtstreeks het gevolg was van moeilijkheden en pesterijen in de uitoefening van zijn werkzaamheden, en dat zijn pensioen 70 % van zijn basissalaris moest bedragen.

Bij brief van 13 juli 1981 wees de Raad de klacht af op grond dat de invaliditeitscommissie niet had vastgesteld, dat verzoekers blijvende volledige invaliditeit aan een beroepsziekte te wijten was; bijgevolg was artikel 78, derde alinea, van

1 — Vertaald uit het Engels.

toepassing en bedroeg verzoekers pensioen evenveel als het ouderdomspensioen waarop hij recht zou hebben gehad indien hij tot de leeftijd van 65 jaar in dienst was gebleven. Op 21 september werd het onderhavige verzoekschrift bij het Hof ingediend. Het beroep strekt tot nietigverklaring van het besluit van de Raad van 13 juli 1981, waarbij toekenning van pensioen op grond dat verzoekers invaliditeit het gevolg was van een beroepsziekte, is geweigerd.

Naar aanleiding van dit beroep legde de Raad de zaak andermaal voor aan de invaliditeitscommissie, die nog twee andere rapporten opstelde, gedagtekend 21 december 1981 en 25 januari 1982. Het eerste maakte melding van een causaal verband tussen verzoekers werkzaamheden of arbeidsomstandigheden en de verslechtering van zijn gezondheid. Het tweede gaf blijk van een verschil van mening tussen de artsen: twee hunner stelden dat verzoekers invaliditeit niet het gevolg was van onder meer een beroepsziekte; volgens de derde (door verzoeker aangewezen) arts leed deze niet aan een ziekte vermeld in de lijst van erkende beroepsziekten (MOD 503).

Volgens artikel 78 Ambtenarenstatuut heeft de ambtenaar „overeenkomstig de artikelen 13 t/m 16 van bijlage VIII ... recht op invaliditeitspensioen wanneer hij blijvend invalide wordt, en deze invaliditeit als volledig wordt beschouwd, waardoor het hem niet mogelijk is werkzaamheden te verrichten die met een ambt van zijn loopbaan overeenkomen." Indien de invaliditeit het gevolg is van onder meer „een beroepsziekte" bedraagt het pensioen 70 % van het basissalaris; indien zij „aan een andere oorzaak is te wijten", tenzij opzettelijk veroorzaakt, bedraagt het pensioen evenveel als het ouderdomspensioen waarop de ambtenaar recht zou hebben gehad indien hij tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd in dienst was gebleven.

Artikel 13 van bijlage VIII luidt als volgt: „Onverminderd het in artikel 1, lid 1, bepaalde heeft de ambtenaar die de 65-jarige leeftijd nog niet heeft bereikt, indien hij tijdens de periode gedurende welke hij recht op pensioen verkreeg, door de invaliditeitscommissie als blijvend invalide wordt aangemerkt, en deze invaliditeit als volledig wordt beschouwd, waardoor het hem niet mogelijk is werkzaamheden te verrichten die met een ambt in zijn loopbaan overeenkomen, zodat hij de dienst bij de Gemeenschappen moet onderbreken, gedurende de tijd van zijn arbeidsongeschiktheid recht op het in artikel 78 van het Statuut bedoelde invaliditeitspensioen. Een invaliditeitspensioen kan niet samengaan met een ouderdomspensioen."

De Raad betoogt dat het verzoekschrift niet ontvankelijk is, daar de invaliditeitscommissie niet bevoegd was vast te stellen of de oorzaak van de invaliditeit al dan niet een beroepsziekte was. De te volgen procedure was volgens de Raad die vervat in de Regeling voor de verzekering van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen tegen ongevallen en beroepsziekten (hierna: de verzekeringsregeling). Mitsdien had verzoeker niet de nietigverklaring van het besluit van de Raad moeten vorderen, doch overeenkomstig artikel 17 van de verzekeringsregeling bij de Raad aangifte moeten doen met vermelding van de aard van de ziekte, opdat deze een onderzoek kon instellen ter bepaling van de aard van verzoekers ziekte. Indien verzoeker zulks had gewenst, had de zaak voorts aan een medische commissie van drie artsen kunnen worden voorgelegd. Het feit dat hij deze procedure niet heeft gevolgd, is noodlottig voor zijn onderhavige vordering.

De verzekeringsregeling is vastgesteld krachtens artikel 73 (Hoofdstuk 2, „So-

ciale Zekerheid" van Titel V) van het Ambtenarenstatuut; artikel 78 behoort tot Hoofdstuk 3, „Pensioenen". Eerstgenoemd artikel bepaalt dat de ambtenaar tegen uit beroepsziekten voortvloeiende risico's is verzekerd „volgens een door de instellingen der Gemeenschappen in onderlinge overeenstemming ... vastgestelde regeling"; samenloop van de in dit artikel vastgestelde uitkeringen met die vastgesteld in Hoofdstuk 3 is mogelijk.

In de verzekeringsregeling is de procedure voor verzoeken om toepassing van de betrokken bepalingen neergelegd. Een verzoek in verband met een ongeval moet normaal binnen tien dagen na het ongeval worden ingesteld; voor een beroepsziekte moet dat gebeuren binnen een redelijke termijn na het begin van de ziekte of de datum waarop zij voor het eerst medisch is geconstateerd (artikelen 16 en 17 van de verzekeringsregeling). Het is duidelijk dat het initiatief in deze procedure bij de ambtenaar berust, zowel voor wat betreft het indienen van het verzoek als de raadpleging van de medische commissie. De beslissing of al dan niet sprake is van een beroepsziekte alsmede de vaststelling van de graad van blijvende invaliditeit, behoren tot de bevoegdheid van het tot aanstelling bevoegde gezag, op de grondslag van de conclusies van de door de instelling aangewezen artsen of na raadpleging van de medische commissie.

Artikel 78 bevat een afwijkende regeling. Hier moet de instelling de zaak overeenkomstig artikel 59 aan de invaliditeitscommissie voorleggen. De „erkenning" van de blijvende volledige invaliditeit van de ambtenaar, die het hem onmogelijk maakt zijn werkzaamheden te verrichten, dient evenwel door die commissie te geschieden (artikel 13 van bijlage VIII). Indien deze de invaliditeit erkent, moet de instelling de ambtenaar overeenkomstig artikel 53 Ambtenarenstatuut pensioneren.

De twee regelingen behelzen een verschillend tijdschema. Daar het pensioenrecht van de ambtenaar krachtens artikel 78 ontstaat op de eerste dag van de kalendermaand volgende op die waarin zijn definitieve arbeidsongeschiktheid werd vastgesteld, moet de instelling binnen een korte tijdspanne beslissen of hij 70 % van zijn basissalaris dan wel een bedrag gelijk aan een ouderdomspensioen zal ontvangen. In de procedure volgens artikel 73 kan een definitief besluit eerst worden genomen na het verstrijken van een termijn van 60 dagen na mededeling van het ontwerp-besluit, behoudens wanneer het advies van een medische commissie wordt ingewonnen. Het kan mijns inziens niet de bedoeling zijn geweest, dat een beslissing krachtens artikel 78 zou worden aangehouden hangende de procedure van artikel 73.

Beide procedures zijn derhalve verschillend en onafhankelijk van elkaar. Artikel 25 van de verzekeringsregeling bepaalt uitdrukkelijk, dat de vaststelling van een blijvende invaliditeit met toepassing van artikel 73 van het Statuut en van de regeling „niet de toepassing (prejudicieert) van het bepaade in artikel 78 van het Statuut, en omgekeerd." Het arrest van het Hof van 15 januari 1981 (zaak 731/79, B./Parlement, Jurispr. 1981, blz. 107) erkent duidelijk de onafhankelijkheid van de twee procedures. Nergens is uitdrukkelijk bepaald, dat een situatie vallende onder het ene artikel moet worden opgelost volgens de procedure geldend voor een verzoek op grond van het andere artikel. Bijgevolg is het de vraag, of artikel 78 en bijlage VIII aanwijzingen bevatten voor de beslissing van de vraag, of een invaliditeit het gevolg is van een beroepsziekte.

Artikel 13 van bijlage VIII spreekt alleen over erkenning door de invaliditeitscommissie van blijvende invaliditeit die als

volledig wordt beschouwd, waardoor het de ambtenaar niet langer mogelijk is zijn werkzaamheden te verrichten. Het bevat geen uitdrukkelijke bepaling dat de commissie moet uitmaken, of de invaliditeit „het gevolg is van" bijvoorbeeld een beroepsziekte dan wel „aan een andere oorzaak is te wijten". Zulks werpt zowel juridische als feitelijke vragen op, doch is in hoofdzaak een medisch probleem. Mijn inziens lag het in de bedoeling, dat artsen en niet het tot aanstelling bevoegde gezag deze vraag zouden beslechten. Die hypothese leidt volgens mij tot de gevolgtrekking, dat de invaliditeitscommissie — en niet de medische commissie volgens een afzonderlijke procedure — de oorzaak van invaliditeit moet vaststellen.

Deze gevolgtrekking vindt steun in rechtsoverweging 8 van het arrest van 13 juli 1972 (zaak 29/71, Vellozzi tegen de Commissie, Jurispr. 1972, blz. 513), waarin het Hof overwoog, dat de invaliditeitscommissie bevoegd was om uit te maken of de invaliditeit van een ambtenaar te wijten was aan een beroepsziekte die hem in aanmerking deed komen voor toepassing van artikel 78 Ambtenarenstatuut. De verzekeringsregeling was toen nog niet vastgesteld. Er is geen reden om aan te nemen, dat aan de bevoegdheid van de invaliditeitscommissie een einde kwam toen die regeling in werking trad; anders dan artikel 73, dat uitdrukkelijk verwijst naar een „door de instellingen in onderlinge overeenstemming vastgestelde regeling", verwijst artikel 78 alleen naar de artikelen 13 tot en met 16 van bijlage VIII.

Bijgevolg had de invaliditeitscommissie in haar eerste rapport moeten vaststellen of verzoekers blijvende algehele invaliditeit „het gevolg was van" een der factoren genoemd in artikel 78, tweede alinea, dan wel te wijten was „aan een andere oorzaak" of „opzettelijk" was veroorzaakt; al deze omstandigheden spelen immers een rol bij de beslissing over het door de instelling te betalen pensioen. De commissie sprak zich evenwel niet uit over die vraag. Weliswaar werd gesteld dat verzoekers stoornissen wellicht ten dele hun oorsprong vonden in diens moeilijkheden met zijn vader, doch dit is slechts een gedeeltelijke verklaring waaruit enige aarzeling spreekt; de verslechtering van verzoekers toestand werd overigens buiten beschouwing gelaten. En ook al werd daarentegen gewezen op het hiërarchisch verband, dan volstaat zulks niet om te concluderen dat verzoekers invaliditeit het gevolg was van een beroepsziekte.

Uit de omstandigheid dat bovenbedoelde vaststellingen ontbreken, poogt de Raad af te leiden dat verzoekers invaliditeit niet aan een beroepsziekte was te wijten. Mijns inziens ten onrechte. Uit het eerste rapport blijkt niet, dat de invaliditeitscommissie zich werkelijk heeft beraden over de oorzaak van de invaliditeit of zulks tot haar bevoegdheid rekende. De Raad mag niet ervan uitgaan dat het rapport een impliciete conclusie bevat. Evenmin is het de Raad toegestaan, uit de bewoordingen van het rapport af te leiden dat verzoekers invaliditeit niet het gevolg was van een beroepsziekte; zulks zou in casu immers betekenen, dat de Raad en niet de invaliditeitscommissie zich uitspreekt over een aangelegenheid die tot de beslissingsbevoegdheid van deze laatste behoort.

Mijn inziens kan niet worden gesteld, dat gebreken in het eerste rapport worden goedgemaakt door de latere rapporten. In de eerste plaats betoogt de Raad zelf, dat de twee latere rapporten geenszins beslissingen waren doch slechts het resultaat van een verzoek om verduidelijking van verzoekers geval, zonder bindende kracht. In de tweede plaats is er volgens mij een tegenstrijdigheid tussen het in het tweede rapport vastgestelde oorzakelijk verband en de opvatting van

twee van de drie artsen in het derde rapport. Tenslotte, en inzonderheid met het oog op die tegenstrijdigheid, wordt generlei reden of verklaring gegeven voor de loutere verklaring, dat verzoekers invaliditeit niet aan een beroepsziekte was te wijten.

Bijgevolg acht ik het verzoekschrift ontvankelijk en moet het besluit van de Raad tot toekenning van een pensioen overkomstig artikel 78, derde alinea, worden vernietigd, nu in het rapport van de invaliditeitscommissie een conclusie over een wezenlijk aspect, zonder welke de Raad niet naar behoren uitspraak kon doen over het juiste pensioenbedrag, ontbreekt.

Zelfs al ware de verzekeringsregeling van toepassing en had de daarin voorziene procedure moeten worden gevolgd, dan nog komt het mij voor dat de beslissing van de Raad ter zijde moet worden geschoven. De Raad heeft immers een besluit genomen en een pensioen betaald zonder verzoeker de gelegenheid te geven, kennis te nemen van een ontwerpbesluit of om raadpleging van een medische commissie te verzoeken. De invaliditeitscommissie is geen medische commissie. Bovendien, zo de verzekeringsregeling alleen van toepassing is wanneer de invaliditeit te wijten is aan een ongeval of een beroepsziekte, heeft de invaliditeitscommissie evenwel niets vastgesteld ter zake van het causaal verband en bevat het rapport geen relevante gegevens op grond waarvan de Raad zelf zou kunnen beslissen, of de invaliditeit al dan niet aan een van die factoren te wijten is.

Het spreekt vanzelf dat het niet aan het Hof staat, deze vraag te beslissen; gelet evenwel op de uit het tweede en het derde rapport blijkende onzekerheid is het misschien wenselijk, in te gaan op een of twee ter sprake gebrachte aspecten van de vraag, wat rechtens een beroepsziekte is, alsmede op de kwestie van het oorzakelijk verband.

Vast staat dat het begrip „beroepsziekte" in de artikelen 73 en 78 Ambtenarenstatuut dezelfde betekenis heeft. Het wordt in artikel 3 van de verzekeringsregeling omschreven als volgt:

„1. Worden beschouwd als beroepsziekten de ziekten vermeld in de „Europese lijst van beroepsziekten" gevoegd bij de aanbeveling van de Commissie van 23 juli 1962 en de eventuele aanvullingen, voor zover de ambtenaar in zijn beroepswerkzaamheden bij de Europese Gemeenschappen aan het risico deze ziekten op te doen heeft blootgestaan.

2. Wordt eveneens als beroepsziekte beschouwd elke ziekte of verergering van een reeds bestaande ziekte, niet vermeld in de lid 1 bedoelde lijst, wanneer met voldoende zekerheid komt vast te staan dat zij is ontstaan in of bij de uitoefening van werkzaamheden in dienst van de Gemeenschappen."

Het schijnt ook algemeen te zijn aanvaard, dat het begrip beroepsziekte zowel psychische als lichamelijke stoornissen omvat. In casu geeft verzoeker toe, dat zijn ziekte niet in de Europese lijst van beroepsziekten is vermeld, doch zijns inziens kan zij als beroepsziekte worden aangemerkt indien afdoende wordt bewezen dat de ziekte of de verergering ervan is ontstaan bij of in verband met de uitoefening van verzoekers werkzaamheden. De Raad heeft dit niet betwist; hij

heeft alleen betoogd, dat de uitoefening van verzoekers beroepswerkzaamheden een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan of de verergering van de ziekte moet zijn.

Dit is juist in die zin, dat de uitoefening van verzoekers werkzaamheden aanleiding moet hebben gegeven tot de ziekte of de verergering ervan; het volstaat niet, dat beide omstandigheden zich tegelijkertijd voordoen. Het is echter noodzakelijk, dat de ziekte of de verergering ervan uitsluitend kan zijn ontstaan in of bij de uitoefening van de beroepswerkzaamheden van de ambtenaar. Het gaat erom, of afdoende is komen vast te staan dat de ziekte of haar verergering is ontstaan in of bij de uitoefening van de beroepswerkzaamheden. Advocaat-generaal Roemer zei in de zaak-Vellozzi (blz. 524), dat moet vaststaan „dat het vervullen van de dienst de voornaamste of hoofdoorzaak van het ontstaan van de ziekte of van de verergering van een bestaande ziekte is geweest. In ieder geval moet terdege worden aangetoond dat de uitoefening van de dienst als oorzaak in aanmerking komt; en dit kan uit de aard der zaak slechts door gespecialiseerde medici worden beoordeeld". Mijns inziens moet de beroepsbezigheid een oorzaak zijn van het ontstaan of van de verergering van de ziekte die tot invaliditeit leidt.

In de toekomst zal mijns inziens, in geval van verwijzing van een zaak naar de invaliditeitscommissie in het kader van artikel 78, de commissie moeten worden verzocht niet alleen te bepalen of sprake is van blijvende algehele invaliditeit, doch tevens vast te stellen of die invaliditeit het gevolg is van één der in artikel 78, tweede alinea, vermelde factoren, dan wel te wijten is aan een andere — en zo ja, welke — oorzaak. Voorts zou zij haar conclusies met redenen moeten omkleden.

Blijkens het verzoekschrift strekt het onderhavige beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Raad van 13 juli 1981. Dat was het besluit waarbij verzoekers klacht werd verworpen. Blijkens artikel 91, lid 1, Ambtenarenstatuut, dient het beroep tot nietigverklaring te zijn gericht tegen een besluit waardoor de ambtenaar zich bezwaard acht. In casu schijnt dit het besluit tot vaststelling van het bedrag van verzoekers invaliditeitspensioen te zijn geweest. Verzoeker zou daarvan kennis hebben gekregen bij de ontvangst van de loonstaat, ofschoon dit ter terechtzitting niet uitdrukkelijk is gesteld.

Om de hiervoor uiteengezette redenen dient mijns inziens het besluit van de Raad te worden vernietigd en dient de Raad te worden verwezen in de kosten van het geding.