FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 3. MAJ 1979 [1]

Høje Ret.

1. I de to forenede sager, som mit forslag til afgørelse vedrører, skal Domstolen besvare et spørgsmål om fortolkningen af artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 3/58 om social sikring af vandrende arbejdstagere og den hertil svarende artikel 61, stk. 5, i forordning nr. 1408/71.

Den første af disse bestemmelser — som gentages uden væsentlige ændringer i den senere forordning — bestemmer: »Såfremt en medlemsstats lovgivning udtrykkeligt eller stiltiende bestemmer, at der ved bedømmelsen af den invaliditetsgrad, der er en følge af en arbejdsulykke eller en erhvervssygdom i den nævnte lovgivnings forstand, skal tages hensyn til tidligere indtrufne arbejdsulykker eller erhvervssygdomme, skal der ligeledes tages hensyn til sådanne *tidligere* indtrufne arbejdsulykker og erhvervssygdomme, der henhører under lovgivningen i en anden medlemsstat, som om de henhørte under lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat.« [2]

De faktiske omstændigheder i de to sager kan sammenfattes således:

a) Sag 173/78:

Den italienske statsborger Villano blev i september 1969 offer for en arbejdsulykke i Forbundsrepublikken Tyskland. Som følge af denne ulykke modtog han en forholdsmæssig invalidepension fra den kompetente tyske institution; denne pension blev imidlertid atter frataget ham fra november 1970 med den begrundelse, at hans invaliditetsgrad ikke længere nåede den mindstegrad, der kræves efter tysk lovgivning for at begrunde ret til en invalidepension (jf. § 581, stk. 3, i Reichsversicherungsordnung som ændret ved UVNG af 30. april 1963, BGBl. I, s. 241). Kort derefter, den 11. december 1970, blev samme arbejdstager i Italien offer for en ny arbejdsulykke, for hvilken den italienske forsikringsinstitution (INAIL) fastsatte hans invaliditetsgrad til 17 % og udbetalte den hertil svarende pension.

Den 22. juni 1972 ansøgte Villano den kompetente tyske institution (Nordwestliche Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft) om fornyet tildeling af en pension for følgerne af ulykken af 6. september 1969 under hensyn til den senere ulykke i 1970. Denne ansøgning blev afslået. Villano anlagde sag mod afslaget ved Sozialgericht Hannover og senere ved Landessozialgericht Niedersachsen, men uden at få medhold. Herefter indgav han revisionsanke til Bundessozialgericht, og det er under denne ankesag, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse er blevet forelagt Domstolen.

b) Sag 174/78:

Den italienske statsborger Barion blev i 1942 offer for en arbejdsulykke i Tyskland. Som følge af den herved indtrufne

1 — Oversat fra italiensk.

2 — Det danske socialministeriums oversættelse (februar 1962). O.a.

delvise uarbejdsdygtighed modtog han fra Tiefbau-Berufsgenossenschaft i München en pension svarende til en nedsættelse af hans erhvervsevne med 25 %. Udbetalingen af denne pension blev indstillet i november 1955 med den begrundelse, at hans helbredstilstand i mellemtiden havde forbedret sig, og at invaliditetsgraden androg mindre end det ved den tyske pensionsordning fastsatte minimum. Den 5. april 1966 blev Barion imidlertid i Italien offer for en ny arbejdsulykke, for hvilken INAIL fastsatte invaliditetsgraden til 14 % og tillagde en tilsvarende pension.

Den 14. februar 1973 ansøgte Barion den tyske forsikringsinstitution om fornyet tildeling af pension for ulykken i 1942 under hensyn til den senere ulykke i 1966. Hans ansøgning blev imidlertid afslået. Han anlagde sag mod denne afgørelse ved Sozialgericht München, som ved dom af 10. marts 1975 fastslog, at den tyske forsikringsinstitution i henhold til artikel 61, stk. 5, i forordning nr. 1408/71 og artikel 72 i forordning nr. 574/72 ved fastsættelsen af sagsøgerens samlede invaliditetsgrad også skulle tage hans senere arbejdsulykke i Italien i betragtning. Sozialgericht München statuerede derfor, at sagsøgeren havde ret til pension (fordi hans samlede invaliditetsgrad udgjorde mere end 20 %), og dømte den tyske forsikringsinstitution til at udbetale en pension svarende til en endelig invaliditetsgrad på 15 % for ulykken i Tyskland i 1942. Efter forsikringsinstitutionens appel blev denne dom imidlertid annulleret af Landessozialgericht Bayern ved dom af 28. oktober 1975. Barion indgav revisionsanke mod denne afgørelse til Bundessozialgericht.

2. Bundessozialgericht, som de to sager er blevet indbragt for, har ved særskilte kendelser, der imidlertid er overensstemmende efter indhold og ordlyd, forelagt Domstolen følgende spørgsmål: »Skal den sagsøgte tyske forsikringsinstitution ifølge artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 3 fra Rådet for Det europæiske økonomiske Fællesskab og ifølge artikel 61, stk. 5, i forordning nr. 1408/71 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, tage den arbejdsulykke, der senere er overgået sagsøger i Italien, i betragtning, som om den var indtruffet under tysk lovgivning, når ydelsen af en rente til sagsøger for en tidligere under tysk lovgivning indtrådt arbejdsulykke er betinget af, at den ved de to arbejdsulykker forårsagede invaliditetsgrad mindst er 20 % (§ 581, stk. 3, første punktum i Reichsversicherungsordnung)?«

For den rette forståelse af dette spørgsmål må det anføres, at den tilskadekomne, hvis erhvervsevne er nedsat som følge af flere arbejdsulykker, efter gældende tysk ret får en invalidepension for hver af disse ulykker, når hans erhvervsevne tilsammen er nedsat med 20 % (§ 581, stk. 3, første punktum i RVO), og når hver arbejdsulykke formindsker erhvervsevnen med mindst 10 % (§ 581, stk. 3, andet punktum i RVO). Men de ulykker, der kan tages i betragtning, er alene dem, der rammer en person, som på ulykkestidspunktet er forsikret efter tysk ret. I de foreliggende tilfælde kunne de ulykker, som Villano

og Barion har været ofre for i Italien, imidlertid ikke — ifølge forelæggelseskendelsen — tages i betragtning efter de tyske bestemmelser og derfor ikke begrunde nogen ret til pension. Under disse omstændigheder har Bundessozialgericht stillet det spørgsmål, om den anden, i Italien indtrådte, arbejdsulykke efter fællesskabsretten skal tages i betragtning, som om den var indtruffet under tysk lovgivning. Dette har ført til det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, og hvorved det netop skal afklares, om forsikringsinstitutionen i en medlemsstat ifølge forordningerne nr. 3/58 og 1408/71 også skal tage de arbejdsulykker, der senere er overgået arbejdstageren i en anden medlemsstat, i betragtning ved fastsættelsen af den nedsættelse af erhvervsevnen, der ligger til grund for invalidepensionen.

3. Jeg har allerede anført, at ifølge artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 3/58 og artikel 61, stk. 5, i forordning nr. 1408/71, skal den kompetente nationale institution, som ansøges om en forsikringsydelse i anledning af en arbejdsulykke, ved fastsættelsen af invaliditetsgraden også tage de ulykker i betragtning, der *tidligere* er indtruffet under lovgivningen i en anden medlemsstat, som om de var indtruffet under den for denne institution gældende lovgivning: dette dog hele tiden under den forudsætning, at lovgivningen i den stat, hvor den pågældende institution ligger, bestemmer, at tidligere ulykker, der er indtruffet inden for dens anvendelsesområde, skal tages i betragtning.

Ordlyden af de to nævnte bestemmelser indeholder ikke noget grundlag for at ligestille ulykker, der *senere* indtræder i udlandet under en anden medlemsstats lovgivning, med dem, der indtræffer inden for den nationale lovgivnings anvendelsesområde. De to bestemmelser nævner alene »tidligere indtrådte eller konstaterede arbejdsulykker eller erhvervssygdomme«, og biordet *»tidligere«* henviser til det tidspunkt, hvor den arbejdsulykke (eller erhvervssygdom) indtræder, for hvilken der ansøges om pension fra institutionen i en medlemsstat (her: den tyske institution). Jeg finder det anvendte udtryk så klart, at det ikke giver plads for nogen spidsfindig fortolkning. Desuden anerkender både Kommissionens befuldmægtigede (jf. dennes skriftlige indlæg, s. 10) og Barion's advokat (jf. dennes skriftlige indlæg, s. 2) udtrykkeligt, at det er umuligt at udvide betydningen af de ovennævnte bestemmelser så vidt, at de også skulle forpligte medlemsstaternes institutioner til at tage »senere« arbejdsulykker og erhvervssygdomme i betragtning. Det er betegnende, at Barion's advokat, som jeg senere skal påvise, har henvist til andre fællesskabsretlige bestemmelser for at komme til dette resultat.

Den ordrette fortolkning finder også støtte i den opgave, der søges opfyldt med den ordning, der er indført ved de pågældende bestemmelser. Artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 3/58 og artikel 61, stk. 5, i forordning nr. 1408/71 har utvivlsomt til formål at sikre den arbejdstager, der af beskæftigelsesgrunde er flyttet inden for Fællesskabet og har været offer for en eller flere ulykker i forskellige medlemsstater, anerkendelsen af samme ret til pension som den, der ifølge lovgivningen i en enkelt medlemsstat er sikret arbejdstagere, der har været ofre for flere ulykker, som alle er indtruffet på denne stats område. Dette

mål forfølges dog yderligere på den måde, at pligten til at foretage en samlet bedømmelse af invaliditetsgraden pålægges institutionen i den medlemsstat, der er ansvarlig for forsikringsydelserne som følge af den sidste ulykke (eller sidste erhvervssygdom), og ikke institutionen i den stat, der er kompetent vedrørende den første arbejdsulykke. Nærmere bestemt: ifølge de nævnte bestemmelser skal man anvende lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den sidste ulykke er indtruffet (her: den italienske lovgivning); det må først og fremmest fastslås, om denne lovgivning tager tidligere ulykker i betragtning ved fastsættelsen af invaliditetsgraden, og i bekræftende fald må det undersøges, om følgerne af en ulykke, der tidligere er indtruffet under en anden medlemsstats lovgivning, ligestilles med dem, en sådan ulykke ville have haft, hvis den var indtruffet under den lovgivning, der gælder for den senere ulykke.

Artikel 72 i Rådets forordning nr. 574/72 (om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71) taler også for denne løsning. Denne artikels stykke 1 bestemmer nemlig: »Med henblik på fastsættelse af invaliditetsgraden i det i forordningens artikel 61, stk. 5, omhandlede tilfælde skal arbejdstageren meddele den kompetente institution i den medlemsstat, af hvis lovgivning han var omfattet, da arbejdsulykken indtraf ..., alle oplysninger vedrørende arbejdsulykker ..., som tidligere måtte være overgået ham, medens han var omfattet af lovgivningen i enhver anden medlemsstat ...«, og stykke 2 bestemmer: »Med henblik på erhvervelse af ret til ydelser og fastsættelse af disses størrelse tager den kompetente institution i overensstemmelse med bestemmelserne i den lovgivning, der gælder for institutionen, hensyn til den invaliditetsgrad, som *disse tidligere tilfælde* har medført«. Som det ses, findes der intet grundlag for den opfattelse, hvorefter den institution, som arbejdstageren har henvendt sig til efter den første ulykke, skulle tage virkningerne af den senere ulykke i betragtning.

4. For at give en udtømmende forklaring på rækkevidden af de bestemmelser, som den forelæggende ret ønsker fortolket, finder jeg det hensigtsmæssigt at undersøge den faktiske opgave, der er tildelt den i sidste instans kompetente forsikringsinstitution ved det udtryk, der er indeholdt i de to bestemmelser »tage arbejdsulykker, der tidligere er indtruffet, ... [i betragtning ved bedømmelse af invaliditetsgraden] ...«

Jeg mener, at der først og fremmest skal tillægges dette udtryk materielretlig betydning. Den samlede vurdering, som den sidste institution foretager, når de nævnte betingelser er opfyldt, modsvarer ikke den aritmetiske sammentælling af alle de nedsættelser af erhvervsevnen, der er foretaget særskilt af de forskellige nationale institutioner; det drejer sig snarere om ved en samlet vurdering at undersøge virkningerne af den sidste ulykke samt virkningerne af de tidligere ulykker for den forsikredes erhvervsevne. I denne forbindelse kan der nævnes det tilfælde, at følgerne af den seneste ulykke vel er ubetydelige i sig selv, men dog måske må bedømmes ganske anderledes i sammenhæng med følgerne af tidligere ulykker. Det er på den anden side klart, at forsikringsbeskyttelsen må svare til den faktiske nedsættelse af erhvervsevnen, mens delbedømmelser af følgerne af forskellige ulykker kan medføre en ændring af den samlede vurdering. Hertil kommer, at retten til pensionsydelse i mange tilfælde muligvis kun opstår ved en sammenlægning af følgerne af flere ulykker, af hvilke ingen alene i sig selv kunne give ret til en

pensionsydelse. Denne betragtning bekræftes af den allerede nævnte artikel 72 i forordning nr. 574/72, hvis stykke 1 in fine forpligter arbejdstageren til at meddele alle oplysninger vedrørende tidligere arbejdsulykker, »uanset hvilken invaliditetsgrad disse tidligere tilfælde har medført«.

For at nå til disse resultater, der er af betydning for konstateringen både af eksistensen af og størrelsen af retten til pension, har det efter min mening ingen værdi også at udstrække denne »tagen i betragtning« til de senere ulykker. En bestemmelse, der gik så vidt, uden at den dog også forbeholdt den for den første ulykke kompetente institution ret til en vurdering af de senere ulykker (og som herved stillede den i artikel 61, stk. 5, i forordning nr. 1408/71 valgte løsning på hovedet), ville sandsynligvis føre til et administrativt virvar, fordi en og samme faktiske omstændighed ville blive vurderet af flere nationale institutioner, der hver ville træffe afgørelse inden for rammerne af deres kompetence, hvilket kunne føre til modstridende afgørelser.

Foruden den nævnte materielretlige funktion har de pågældende bestemmelser også virkninger på et andet område, idet de tillægger den i sidste instans kompetente institution en særlig administrativ kompetence. Fællesskabslovgiver har ud fra synspunktet om god forvaltning anset det for hensigtsmæssigt at overlade det til én enkelt national institution at fastslå den samlede nedsættelse af erhvervsevnen og betroet denne opgave til den for den sidste ulykke kompetente institution. Denne institution anses for bedst egnet til at løse denne opgave, da den stedligt er nærmest ved den sidste ulykke og har den snævreste kontakt med den berørte arbejdstager. En sådan fortolkning, hvorefter retsreglen også tjener til forenkling af fremgangsmåden ved erhvervelse af retten, bekræftes af artikel 72 i forordning nr. 574/72, både ved artiklens allerede citerede stykke 1 og ved stykke 3, som bestemmer, at »den kompetente institution kan rette henvendelse til enhver anden institution, der tidligere har været kompetent, for at fremskaffe de oplysninger, som den anser for nødvendige«.

5. Efter min mening opstår der et helt andet problem ved bestemmelsen af den forsikringsinstitution, som skal afholde udgiften til ydelser i tilfælde af to eller flere ulykker i forskellige medlemsstater, samt ved den eventuelle fastlæggelse af kriterier for fordelingen af denne udgift, når institutioner i to eller flere medlemsstater hver må bære en del heraf.

Kommissionen ønsker at tillægge udtrykket »tages i betragtning ved bedømmelse af invaliditetsgraden« en videre betydning, end jeg har fremstillet overfor, for så vidt som den gør gældende, at hensigten med dette udtryk er at pålægge den i sidste instans kompetente institution den samlede udgift til pension, svarende til den samlede invaliditetsgrad. Men jeg mener ikke at kunne finde noget overbevisende argument for denne opfattelse hverken i bestemmelsens ordlyd, systematiske sammenhæng eller logik. Med hensyn til ordlyden skal jeg anføre, at de nævnte bestemmelser forpligter til at tage de tidligere ulykker i betragtning ved bedømmelsen af invaliditetsgraden, men at de imidlertid ikke indeholder noget om, hvem der skal bære udgiften til pensionsydelserne. Dette synes især vigtigt, hvis man tager i betragtning, at forordning nr. 1408/71

(ligesom også forordning nr. 3/58), hvor den regulerer det delikate område vedrørende udgiften til byrderne, har gjort det ved hjælp af klare og særlige bestemmelser, hvori den ofte anvender det utvetydige udtryk »udgifterne ved kontantydelser ... skal ... fordeles« (jf. således artikel 60, stk. 2, litra b). Man kommer heller ikke til noget andet resultat ved at sammenholde artikel 61, stk. 5, i forordning nr. 1408/71 med artikel 72 i forordning nr. 574/72, idet denne artikels stykke 2 begrænser sig til at pålægge den i sidste instans kompetente institution den opgave at fastsætte den samlede invaliditetsgrad med henblik på de virkninger, der følger heraf for anerkendelsen af ret til pension. Jeg mener ikke, at det i artikel 72, stk. 2, indeholdte udtryk »med henblik på erhvervelse af ret til ydelser og fastsættelse af disses størrelse« betyder, at udgiften til forsikringsydelserne alene skal bæres af den institution, der foretager fastsættelsen; det er nemlig to forskellige ting at fastsætte ydelsernes størrelse og at bære den samlede udgift. Endelig vile det fra et logisk synspunkt være usammenhængende og selvmodsigende, hvis man alene pålægger den institution, der som den sidste er blevet kompetent — også selv om det er rent tilfældigt — hele vægten af ydelserne: denne institution måtte så i det omfang, det var begrundet ved to arbejdsulykker, også bære denne udgift, selv hvis arbejdstageren eksempelvis havde tilbagelagt den største del af sin erhvervsvirksomhed i en anden stat, og den første ulykke var indtruffet dér. Den i sidste instans kompetente institution ville også være forpligtet til at udbetale den fulde pension i det tilfælde, hvor den sidst indtrådte arbejdsulykke isoleret betragtet var af ringe omfang, og den allerede eksisterende nedsættelse af erhvervsevnen derimod var betydelig. De pågældende bestemmelser lader i virkeligheden problemet om udgifternes fordeling på forsikringsinstitutionerne i to medlemsstater, hvori en og samme arbejdstager er blevet offer for to ulykker, stå åbent. Desuden falder dette problem ikke inden for den foreliggende sags rammer.

6. Når artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 3/58 og den tilsvarende artikel 61, stk. 5, i forordning nr. 1408/71 altså ikke forpligter de nationale forsikringsinstitutioner til at tage »senere« arbejdsulykker og erhvervssygdomme i betragtning, skal det desuden undersøges, om en sådan forpligtelse følger af andre fællesskabsretlige bestemmelser.

Barion's advokat har gjort gældende, at den ovennævnte pligt har sit retlige grundlag i EØF-traktatens artikler 48-51. Jeg mener, at denne opfattelse, der for øvrigt alene er fremsat som et anbringende uden begrundelse, er grundløs. EØF-traktatens artikler 48-51 indeholder grundreglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed; artikel 51, som særligt henviser til den sociale tryghed, bestemmer, at Rådet vedtager »de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere ... a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse«. Forordningerne nr. 3/58 og nr. 1408/71 gennemfører de i den nævnte bestemmelse fastlagte almindelige grundprin-

cipper. Jeg kan imidlertid ikke se, hvordan disse grundprincipper kan skabe en pligt for forsikringsinstitutionen til også at tage senere ulykker i betragtning ved fastsættelsen af den samlede invaliditetsgrad. Beskyttelsen af arbejdstageren, hvis der skulle indtræde flere arbejdsulykker eller erhvervssygdomme, er nemlig sikret ved, at den i sidste instans kompetente institution — såfremt bestemte forudsætninger er opfyldt — er forpligtet til at foretage en samlet bedømmelse af invaliditetsgraden under hensyn til de *tidligere* ulykker og sygdomme. På denne måde sikres arbejdstageren inden for rammerne af den retsorden, der gælder for den i sidste instans kompetente institution, den samme behandling, der sikres arbejdstagere, der ikke forlader deres land, idet forsikringsinstitutionen ikke er forpligtet til at tage senere arbejdsulykker eller erhvervssygdomme i betragtning.

7. Jeg foreslår derfor, at det spørgsmål, der er forelagt af Bundessozialgericht ved to enslydende kendelser af 27. juni 1978, besvares således:

»I henhold til artikel 30, stk. 1, i Rådets forordning nr. 3/58 og artikel 61, stk. 5, i Rådets forordning nr. 1408/71 skal den for arbejdsulykker kompetente forsikringsinstitution i en medlemsstat ved bedømmelse af invaliditetsgraden tage arbejdsulykker eller erhvervssygdomme, der tidligere er indtruffet eller konstateret under lovgivningen i en anden medlemsstat, i betragtning, som om de var indtruffet eller konstateret under den for denne institution gældende lovgivning; institutionen er derimod ikke forpligtet til at tage arbejdsulykker eller erhvervssygdomme, der *senere* er indtruffet eller konstateret under lovgivningen i en anden medlemsstat, i betragtning.«