CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 3 MEI 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de twee gevoegde zaken waarin ik thans conclusie neem, wordt het Hof verzocht om uitlegging van artikel 30, lid 1, van verordening nr. 3 uit 1958 inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers, en van het overeenkomstige artikel 61, lid 5, van verordening nr. 1408/71.

Het eerste artikel — zonder noemenswaardige wijziging overgenomen in het tweede — bepaalt;

„Indien de wettelijke regeling van een der Lid-Staten met betrekking tot de vaststelling van de graad van ongeschiktheid in geval van een arbeidsongeval of een beroepsziekte uitdrukkelijk of stilzwijgend bepaalt, dat arbeidsongevallen of beroepsziekten welke zich *op een vroeger tijdstip* hebben voorgedaan, in aanmerking worden genomen, dan worden de arbeidsongevallen en beroepsziekten welke zich op een vroeger tijdstip onder de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat hebben voorgedaan, in aanmerking genomen alsof zij zich onder de wettelijke regeling van eerstgenoemde Lid-Staat hebben voorgedaan."

De feiten die aan de twee zaken ten grondslag liggen, kunnen worden samengevat als volgt:

a) Zaak 173/78

A. Villano, Italiaans onderdaan, overkwam in september 1969 in de Bondsrepubliek Duitsland een arbeidsongeval. Uit hoofde van dit ongeval kende het bevoegde Duitse orgaan hem een uitkering wegens gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid toe. In november 1970 werd deze uitkering gestaakt, op grond dat de mate van arbeidsongeschiktheid van betrokkene minder bedroeg dan het minimum percentage dat ingevolge de Duitse wettelijke regeling voor het recht op een invaliditeitsuitkering vereist is (zie inzonderheid § 581, lid 3, van de Reichsversicherungsordnung, UVNG van 30 april 1963, BGBl. I, blz. 241). Kort daarna, op 11 december 1970, overkwam dezelfde werknemer in Italië opnieuw een arbeidsongeval, uit hoofde waarvan het Italiaanse verzekeringsorgaan (INAIL) hem een uitkering toekende, berekend op basis van een arbeidsongeschiktheid van 17 %.

Op 22 juni 1972 verzocht Villano het bevoegde Duitse orgaan (Nordwestliche Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft) hem opnieuw een uitkering toe te kennen voor het arbeidsongeval van 6 september 1969, daarbij rekening houdend met het latere arbeidsongeval van 1970. Dit verzoek werd afgewezen. Tegen deze afwijzing stelde verzoeker beroep en hoger beroep in, respectievelijk bij het Sozialgericht Hannover en het Landessozialgericht Nedersaksen, doch zonder succes. Vervolgens stelde hij beroep tot cassatie („Revision") in bij het Bundessozialgericht, dat de onderhavige prejudiciële vraag aan het Hof heeft gesteld.

b) Zaak 174/78

P. Barion, Italiaans onderdaan, overkwam in 1942 een arbeidsongeval op Duits grondgebied. In verband met zijn

1 — Vertaald uit het Italiaans.

gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid tengevolge van dit ongeval werd hem door de Tiefbau-Berufsgenossenschaft te München een invaliditeitsuitkering toegekend naar rato van een verminderde arbeidsgeschiktheid van 25 %. In november 1955 werd deze uitkering gestaakt omdat de gezondheidstoestand van Barion inmiddels was verbeterd en de mate van zijn arbeidsongeschiktheid was gedaald tot onder het door de Duitse sociale-zekerheidswetgeving vereiste minimum percentage. Op 5 april 1966 overkwam P. Barion in Italië echter opnieuw een arbeidsongeval. De INAIL stelde de mate van arbeidsongeschiktheid vast op 14 % en kende hem een dienovereenkomstige invaliditeitsuitkering toe.

Op 14 februari 1973 verzocht Barion het Duitse verzekeringsorgaan hem opnieuw een uitkering toe te kennen wegens het arbeidsongeval van 1942, daarbij rekening houdend met het tweede arbeidsongeval van 1966. Zijn verzoek werd echter afgewezen. Tegen deze afwijzing stelde betrokkene beroep in bij het Sozialgericht te München, dat bij vonnis van 10 maart 1975 verklaarde dat het Duitse orgaan krachtens de bepalingen van de artikelen 61, lid 5, van verordening nr. 1408/71 en 72 van verordening nr. 574/72 verplicht was bij de vaststelling van de totale mate van arbeidsongeschiktheid van verzoeker ook rekening te houden met arbeidsongevallen die zich later in Italië hadden voorgedaan. Derhalve besliste het Sozialgericht dat Barion recht had op een uitkering — aangezien zijn totale arbeidsongeschiktheid meer bedroeg dan 20 % — en veroordeelde het Duitse verzekeringsorgaan hem een uitkering toe te kennen naar rato van de nog 15 % bedragende arbeidsongeschiktheid wegens het arbeidsongeval dat hem in 1942 in Duitsland was overkomen. In hoger beroep van het in het ongelijk gestelde Duitse verzekeringsorgaan werd dit vonnis vervolgens bij arrest van 28 oktober 1975 van het Beierse Landessozialgericht vernietigd. Verzoeker stelde tegen dit arrest beroep tot cassatie („Revision") in bij het Bundessozialgericht.

2. Het Bundessozialgericht, bevoegd terzake van beide arresten stelde bij afzonderlijke, doch eensluidende beschikkingen, het Hof van Justitie de volgende vraag: „Moet verweerster, een Duits verzekeringsorgaan, krachtens artikel 30, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3 van de Raad en artikel 61, lid 5, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, rekening houden met een verzoeker later in Italië overkomen arbeidsongeval, als ware het onder de Duitse wettelijke regeling voorgekomen, wanneer een uitkering aan verzoeker uit hoofde van een vroeger onder de Duitse wettelijke regeling voorgekomen ongeval, enkel mogelijk is indien de door beide arbeidsongevallen veroorzaakte mate van arbeidsongeschiktheid ten minste 20 % bedraagt (Reichsversicherungsordnung, § 581, lid 3, eerste zin)?"

Voor een beter begrip van deze vraag wil ik erop wijzen dat ingevolge de geldende Duitse wettelijke regeling het slachtoffer wiens arbeidsgeschiktheid tengevolge van meerdere arbeidsongevallen is verminderd, uit hoofde van elk daarvan een invaliditeitsuitkering ontvangt, mits de arbeidsgeschiktheid in haar geheel met 20 % is verminderd (§ 581, lid 3, eerste volzin, RVO) en elk arbeidsongeval de arbeidsgeschiktheid met tenminste 10 % heeft verminderd (§ 581, lid 3, tweede volzin). Doch uitsluitend die arbeidsongevallen worden in aanmerking genomen die zich hebben voorgedaan op een tijdstip waarop de betrokkene overeenkomstig de Duitse wettelijke regeling was verzekerd. In casu kunnen de aan Villano

en Barion in Italië overkomen ongevallen volgens het Bundessozialgericht niet relevant voor de nationale Duitse wettelijke regeling worden geacht en kunnen zij dus geen aanspraak geven op een invaliditeitsuitkering krachtens deze wettelijke regeling. Dit vooropgesteld, vraagt het Bundessozialgericht zich af of ingevolge het gemeenschapsrecht het tweede, in Italië voorgevallen arbeidsongeval niet moet worden gelijkgesteld met een ongeval dat overeenkomstig het Duitse sociale-zekerheidsstelsel relevant is. Vandaar de prejudiciële vraag, die er juist toe strekt vast te stellen of een verzekeringsorgaan van een Lid-Staat krachtens de verordeningen nr. 3/58 en nr. 1408/71 bij de beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid waarop de invaliditeitsuitkering moet worden gebaseerd, ook rekening moet houden met arbeidsongevallen die dezelfde arbeider later in een andere Lid-Staat zijn overkomen.

3. Ik heb reeds gezegd dat krachtens de artikelen 30, lid 1, van verordening nr. 3/58 en 61, lid 5, van verordening nr. 1408/71 het bevoegde nationale orgaan waarbij een aanvraag om een uitkering uit hoofde van een arbeidsongeval wordt ingediend, bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid ook rekening moet houden met *vroeger* onder de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat voorgevallen arbeidsongevallen, alsof zij onder de door het bevoegde orgaan toegepaste wettelijke regeling waren voorgekomen, mits althans de wettelijke regeling van de staat waartoe het betrokken orgaan behoort, bepaalt dat vroegere ongevallen welke zich binnen de werkingssfeer van die regeling hebben voorgedaan, in aanmerking moeten worden genomen.

De tekst van de twee genoemde bepalingen bevat niets op grond waarvan men latere in het buitenland, onder de werkingssfeer van de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat, voorgevallen ongevallen gelijk zou kunnen stellen met ongevallen die zich onder de werkingssfeer van de nationale wettelijke regeling voordoen. Beide bepalingen spreken uitsluitend over „*vroeger* voorgekomen arbeidsongevallen en beroepsziekten", en het bijwoord „vroeger" moet worden gerelateerd aan het tijdstip waarop het arbeidsongeval (of de beroepsziekte) uit hoofde waarvan een uitkering bij het orgaan van een Lid-Staat (in casu het Duits orgaan) wordt aangevraagd, zich heeft voorgedaan. De gebezigde uitdrukking lijkt mij zo duidelijk, dat hieraan geen gezochte uitlegging mag worden gegeven. Overigens erkennen zowel de Commissie (memorie, blz. 10) als Barion (schriftelijke opmerkingen, blz. 2) uitdrukkelijk, dat het niet mogelijk is de draagwijdte van de genoemde bepaling zodanig uit te breiden, dat de nationale organen van de Lid-Staten theoretisch ook verplicht zouden zijn rekening te houden met de *latere* arbeidsongevallen en beroepsziekten. Het is veelzeggend dat Barion, zoals ik hierna zal uiteenzetten, zich op andere gemeenschapsvoorschriften beroept teneinde een zelfde resultaat te bereiken.

De letterlijke uitlegging vindt steun in de functie van het door de betrokken voorschriften opgezette systeem. Het is stellig de bedoeling van de artikelen 30, lid 1, van verordening nr. 3/58 en 61, lid 5, van verordening nr. 1408/71 dat de werknemer die vanwege de arbeidssituatie in de Gemeenschap is geëmigreerd en aan wie twee of meer arbeidsongevallen in verschillende Lid-Staten zijn overkomen, dezelfde aanspraken op invaliditeitsuitkering heeft als de werknemer die in één Lid-Staat verscheidene arbeidsongevallen heeft gehad en zijn aanspraken ontleent

aan de wettelijke regeling van deze staat. Deze doelstelling wordt echter verwezenlijkt door de verplichting tot cumulatieve vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid op te leggen aan het orgaan van de Lid-Staat die bevoegd is ten aanzien van de uitkering in verband met het laatste ongeval (of de laatste beroepsziekte), en niet aan het orgaan van de staat die bevoegd is met betrekking tot het eerste ongeval. Nauwkeuriger gezegd, ingevolge de hierboven aangehaalde bepalingen moet aansluiting worden gezocht bij de wettelijke regeling van de Lid-Staat waarin het laatste arbeidsongeval zich heeft voorgedaan (in casu de Italiaanse wettelijke regeling): in de eerste plaats om vast te stellen of deze regeling bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid rekening houdt met vroegere arbeidsongevallen, en zo ja, om vervolgens de gevolgen van dat vroeger onder de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat voorgekomen ongeval op gelijke voet te behandelen met de gevolgen die het zou hebben gehad indien het zich had voorgedaan onder de wettelijke regeling die op het latere ongeval van toepassing is.

In dezelfde zin luidt ook artikel 72 van 's Raads verordening nr. 574/72 (die de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 vaststelt). Lid 1 van dat artikel bepaalt immers: „Voor de beoordeling van de mate van ongeschiktheid in het geval bedoeld in artikel 61, lid 5, van de verordening is de werknemer verplicht aan het bevoegde orgaan van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij was onderworpen toen het arbeidsongeval plaatsvond ... alle inlichtingen te verstrekken omtrent de arbeidsongevallen ... waardoor hij reeds eerder werd getroffen, terwijl hij aan de wettelijke regeling van enige andere Lid-Staat onderworpen was ...". Vervolgens bepaalt lid 2: „Het bevoegde orgaan houdt overeenkomstig het bepaalde in de door dit orgaan toegepaste wettelijke regeling, voor het ingaan van het recht en het vaststellen van het bedrag van de uitkeringen, rekening met de mate van ongeschiktheid die in *deze vroegere gevallen* is ontstaan." Zoals u ziet, wordt er met geen woord gesproken over de mogelijkheid dat het orgaan dat door de werknemer vanwege zijn eerste ongeval is aangesproken, rekening zou moeten houden met de gevolgen van het latere ongeval.

4. Om de draagwijdte van de voorschriften waarvan het Bundessozialgericht uitlegging heeft gevraagd, volledig duidelijk te maken, lijkt het mij gewenst na te gaan welke rol in feite aan het uiteindelijk bevoegde verzekeringsorgaan wordt toebedeeld met de in beide bepalingen voorkomende zinsnede „dat ... bij de vaststelling van de mate van ongeschiktheid ... rekening wordt gehouden (met vroeger voorgekomen arbeidsongevallen)."

Ik geloof dat deze uitdrukking vooral een materieelrechtelijke betekenis heeft. De vaststelling van de totale mate van arbeidsongeschiktheid, die het laatste orgaan onder de genoemde voorwaarden verricht, kan niet een eenvoudige optelling zijn van de medisch-juridische vaststellingen die door de verschillende nationale organen afzonderlijk zijn verricht: veeleer moeten de gevolgen van het laatste arbeidsongeval voor de arbeidsongeschiktheid van de verzekerde tezamen met die van de vroegere ongevallen als één geheel worden beschouwd. Daarbij kan worden gedacht aan het geval dat de gevolgen van het laatste arbeidsongeval op zichzelf weliswaar verwaarloosbaar zijn, doch, wanneer men ze in verband brengt met de gevolgen van voorgaande ongevallen, in een geheel ander licht komen te staan. Anderzijds is het duidelijk dat de door de verzekering geboden bescherming moet beantwoorden aan de daadwerkelijke vermindering van de arbeidsgeschiktheid, terwijl de afzonderlijke beoordelingen van de gevolgen van verschillende arbeidsongevallen het totaalbeeld kunnen vervalsen. Daarbij komt nog dat het recht op invaliditeitsuitkering vaak enkel kan ontstaan uit hoofde van de gevolgen van meer ongevallen tezamen, en dat geen enkel ongeval op zich-

zelf een recht op uitkering kan doen ontstaan. Deze laatste hypothese vindt bevestiging in het reeds aangehaalde artikel 72, lid 1, laatste deel, van verordening nr. 574/72, waarin de werknemer wordt verplicht aan het laatste bevoegde verzekeringsorgaan alle inlichtingen te verstrekken omtrent de voorgaande arbeidsongevallen, „ongeacht welke mate van ongeschiktheid in deze vroegere gevallen is ontstaan."

Om deze resultaten te bereiken, die zowel van belang zijn met betrekking tot de vraag of er recht op uitkering bestaat, als met betrekking tot de omvang daarvan, kan het mijns inziens geen enkel nut hebben dit „rekening houden met" uit te breiden tot latere ongevallen. Een bepaling die dit zou voorschrijven, doch de beoordeling van de latere ongevallen niet zou overlaten aan het orgaan dat voor het eerste ongeval bevoegd is (en daarbij de regeling van artikel 61, lid 5, van verordening nr. 1408/71 zou ontkrachten) zou tot grote administratieve verwarring kunnen leiden, aangezien hetzelfde feit door meer nationale organen, elk binnen zijn eigen bevoegdheid, zou worden beoordeeld, met alle risico vandien van tegenstrijdige beoordelingen.

Niet alleen brengen de betrokken bepalingen de reeds besproken materieelrechtelijke gevolgen teweeg, doch zij werken ook op een ander vlak, door namelijk het laatste verzekeringsorgaan een bijzondere administratieve bevoegdheid te verlenen. De gemeenschapswetgever beschouwde het als een zaak van goed bestuur, om één enkel nationaal orgaan de totale arbeidsongeschiktheid te laten vaststellen, en hij heeft deze taak toebedeeld aan het orgaan dat bevoegd is voor het laatste ongeval. Dit werd daarvoor het meest geschikt geacht, omdat het geografisch het dichtst bij het laatste ongeval staat en het nauwste contact met de betrokken werknemer heeft. Deze opvatting, volgens welke de bepaling onder meer beoogt de procedure voor het verkrijgen van het recht te vergemakkelijken, wordt bevestigd zowel door het reeds aangehaalde lid 1 als door lid 3 van artikel 72 van 's Raads verordening nr. 574/72, bepalende dat „het bevoegde orgaan zich, ter verkrijging van de inlichtingen die het nodig acht, (kan) wenden tot elk ander orgaan dat vroeger bevoegd is geweest."

5. Een geheel ander probleem bij twee of meer in verschillende Lid-Staten voorgevallen arbeidsongevallen lijkt mij, vast te stellen ten laste van welk verzekeringsorgaan de uitkeringen moeten komen en, eventueel, volgens welke criteria de last moet worden verdeeld wanneer zij door de organen van twee of meer Lid-Staten tezamen moet worden gedragen.

De Commissie wil aan de formule „bij de vaststelling van de mate van ongeschiktheid rekening houden met" een ruimere betekenis toekennen dan ik heb gedaan, en wel in die zin dat met deze formule beoogd wordt de invaliditeitsuitkering, overeenkomende met de totale vastgestelde arbeidsongeschiktheid, in haar geheel ten laste te brengen van het voor het laatste ongeval bevoegde orgaan. Voor deze opvatting kan mijns inziens echter geen enkel overtuigend argument, ontleend aan de letter, de systematiek of de logica van de bepaling, worden aangevoerd. Wat de letter betreft, wijs ik erop dat de aangehaalde bepalingen voorschrijven, bij de beoordeling van de totale mate van arbeidsongeschiktheid vroegere ongevallen in aanmerking te nemen, maar niet aangeven te wiens laste de uitkeringen komen. Dit lijkt temeer van belang wanneer men bedenkt dat waar verordening nr. 1408/71 (zoals trouwens

ook verordening nr. 3/58) het moeilijke probleem van de last van de uitkering behandelt, zij dit in duidelijke en specifieke bepalingen doet en vaak de ondubbelzinnige uitdrukking „lasten van de uitkeringen" bezigt (vgl. ten deze artikel 60, lid 2, sub b). Evenmin komt men tot een andere oplossing wanneer men artikel 61, lid 5, van verordening nr. 1408/71 vergelijkt met artikel 72 van verordening nr. 574/72, want het aangehaalde lid 2 van dit artikel beperkt zich ertoe, het voor het laatste ongeval bevoegde orgaan op te dragen de totale mate van arbeidsongeschiktheid vast te stellen met het oog op de gevolgen daarvan voor de toekenning van het recht op uitkering. Ik geloof niet dat uit de zinsnede „voor het ingaan van het recht en het vaststellen van het bedrag van de uitkeringen" in artikel 72, lid 2, moet worden afgeleid dat de last van de verzekeringsuitkeringen uitsluitend neerkomt op het orgaan dat die vaststelling verricht: het vaststellen van het bedrag van de uitkeringen en het dragen van de gehele daaruit voortvloeiende last zijn immers twee verschillende zaken. Logisch gezien, lijkt met mij tenslotte onredelijk en tegenstrijdig om de last van de uitkeringen uitsluitend af te wentelen op het orgaan dat min of meer toevallig het laatste bevoegde orgaan is: dit orgaan zou dan de last van twee arbeidsongevallen ook dragen wanneer de werknemer bijvoorbeeld het grootste deel van zijn arbeidsleven in een andere Lid-Staat werkzaam was geweest en het eerste ongeval daar had plaatsgevonden. Voorts zou het laatstbevoegde orgaan ook dan het gehele pensioen moeten uitkeren wanneer het laatste arbeidsongeval op zichzelf van weinig belang was, maar er voordien reeds een aanzienlijke mate van invaliditeit bestond. In werkelijkheid wordt in de betrokken bepalingen het probleem van de verdeling van de lasten tussen de verzekeringsorganen van de twee Lid-Staten waarin de twee arbeidsongevallen hebben plaatsgevonden, niet aangeroerd. Overigens valt dit probleem buiten het kader van de onderhavige zaak.

6. Nu het uitgesloten is dat de nationale verzekeringsorganen op grond van de bepalingen van artikel 30, lid 1, van verordening nr. 3/58 en van het overeenkomstige artikel 61, lid 5, van verordening nr. 1408/71 rekening moeten houden met de „latere" ongevallen en beroepsziekten, moet nog worden onderzocht of zo een verplichting uit andere gemeenschapsbepalingen voortvloeit.

Volgens Barion zou die verplichting berusten op de artikelen 48-51 EEG-Verdrag. Deze opvatting, voor de juistheid waarvan hij overigens geen bewijs heeft aangebracht, lijkt mij ongegrond. De artikelen 48-51 EEG-Verdrag bevatten de basisvoorschriften betreffende het vrije verkeer van werknemers. Speciaal met betrekking tot het gebied van de sociale zekerheid bepaalt artikel 51 dat de Raad „de maatregelen vaststelt welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers, met name door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor migrerende werknemers ... te waarborgen a) dat, met het oog op het verkrijgen ... van het recht op uitkeringen alsmede voor de berekening daarvan, al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen." De verordeningen nrs. 3/58 en 1408/71 geven uitvoering aan de in dit artikel vervatte alge-

mene beginselen. Ik zie echter niet hoe uit deze beginselen een verplichting van de verzekeringsorganen kan worden afgeleid om bij het vaststellen van de totale mate van arbeidsongeschiktheid rekening te houden met latere ongevallen. Wanneer de werknemer door meer arbeidsongevallen of beroepsziekten is getroffen, wordt hij namelijk beschermd door de aan het laatstbevoegde orgaan opgelegde verplichting om steeds wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, de arbeidsongeschiktheid in haar geheel vast te stellen door ook rekening te houden met de *vroegere* arbeidsongevallen en beroepsziekten. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de werknemer binnen de rechtsorde waartoe het laatstelijk bevoegde orgaan behoort, een gelijke behandeling krijgt als de werknemers die hun land niet verlaten, doordat het verzekeringsorgaan niet verplicht is rekening te houden met latere arbeidsongevallen en beroepsziekten.

7. Concluderend geef ik derhalve uw Hof in overweging, de door het Bundessozialgericht bij twee afzonderlijke beschikkingen van 27 juni 1978 gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„In de zin van de artikelen 30, lid 1, van 's Raads verordening nr. 3/58 en 61, lid 5, van 's Raads verordening nr. 1408/71 moet het terzake van arbeidsongevallen bevoegde verzekeringsorgaan van een Lid-Staat bij het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid rekening houden met vroeger onder de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat voorgekomen arbeidsongevallen, als waren zij onder de door het bevoegde orgaan toegepaste wettelijke regeling voorgekomen, maar het behoeft geen rekening te houden met *later* onder de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat voorgekomen arbeidsongevallen."