FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 16. juli 1998 *

1. Centrale Raad van Beroep, Utrecht, Nederlandene, har stillet Domstolen tre præjudicielle spørgsmål, idet den nærmere bestemt ønsker oplyst, om socialsikringsinstitutionen i den medlemsstat, hvis lovgivning arbejdstageren var omfattet af, da han blev ramt af uarbejdsdygtigheden, efter bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 574/72 [1] (herefter »forordning nr. 574/72«) kan ændre den uarbejdsdygtighedsgrad, som denne er blevet tildelt eller kan give ham afslag på en ydelse ved invaliditet, uden forinden at have fået den pågældende undersøgt af lægetjenesten i den kompetente institution i den medlemsstat, hvori han har bopæl.

I — Faktiske omstændigheder i de to hovedsager

2. Den første tvist er mellem Landelijk instituut sociale verzekeringen (appellant) og Voeten (indstævnt). Voeten, som har bopæl i Belgien, har siden oktober 1976 arbejdet som truckfører i et nederlandsk selskab. Han ophørte med at arbejde i november 1989 på grund af ryg-, skulder- og knæproblemer.

I starten af august 1990 blev Voeten undersøgt af lægetjenesten i den nederlandske socialsikringsinstitution. Hertil sendte den behandlende læge i Antwerpen oplysninger, som blev lagt til sagen. I december 1990 havde Voeten en samtale med den nederlandske ergonom, som skulle vurdere hans beskæftigelsesmuligheder. Ved afgørelse af 1. marts 1991 fik Voeten tildelt en ydelse på grund af uarbejdsdygtighed med virkning fra den 22. november 1990 beregnet på grundlag af en uarbejdsdygtighedsgrad på 80-100%.

3. Denne uarbejdsdygtighedsgrad var blevet fastlagt på grundlag af kriteriet om »passende beskæftigelse«, dvs. dels på grundlag af arbejdstagerens kræfter og evner og under hensyn til det arbejde, som man med rimelighed kunne pålægge ham at udføre under hensyn til hans uddannelse og tidligere beskæftigelse. Imidlertid var lovgivningen på området blevet ændret med virkning fra den 1. august 1993 og dette kriterium var blevet erstattet med kriteriet »ethvert almindeligt accepteret arbejde, som arbejdstageren er i stand til at udføre på baggrund af sine kræfter og evner«.

* Originalsprog: spansk.

1 — Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21.3.1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, som flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230, s. 86), som ændret ved akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT L 302, s. 23).

Fra denne dato fastsættes uarbejdsdygtighedsgraden på grundlag af en sammenligning af arbejdstagerens indtjeningsevne i hans tidligere beskæftigelse da han endnu var ved godt helbred, med den indtægt, han kan opnå i et nyt »almindeligt accepteret arbejde«. Denne nye metode gjorde det muligt at forbedre beskæftigelsesmulighederne for personer, som var erklæret for uarbejdsdygtige i henhold til den tidligere lovgivning.

4. Dette var årsagen til, at den forpligtede institutions lægetjenesten indkaldte Voeten med henblik på en ny vurdering af hans uarbejdsdygtighed i Nederlandene. Den 13. februar 1995 mødte han op hos lægekonsulenten, som fandt, at Voeten på trods af sine handicaps måtte anses for at kunne udføre et ham passende arbejde fuldtids.

Voeten havde senere en samtale med ergonomen, som anbefalede, at han blev indplaceret i uarbejdsdygtighedsklasse 35-45%. Han fandtes med passende opgaver at kunne oppebære en løn, der sammenlignet med den løn han oppebar som truckfører ville indebære et nedgang i hans indtjeningskapacitet på 36%. Ved afgørelse af 20. juni 1995 ændrede den appellerende institution Voetens pension med virkning fra 1. juli 1995, således at den blev beregnet efter en uarbejdsdygtighed på 35-45%.

5. Den 1. juli 1995 genoptog Voeten arbejdet hos sin tidligere arbejdsgiver, denne gang beskæftiget med frysetørring. Med udgangspunkt i hans nye lønindkomst blev pensionen på ny ændret ved afgørelse af 25. oktober 1995, således at den blev udbetalt på grundlag af en uarbejdsdygtighed på 25-35%.

6. Voeten anlagde herefter sag til prøvelse af disse afgørelser og gjorde gældende, at der på ingen måde havde været tale om en seriøs undersøgelse, og at der kun i ringe omfang var blevet taget hensyn til hans indsigelser. Med henvisning til en erklæring fra den behandlende specialist i Antwerpen, anførte han, at han var 80-100% uarbejdsdygtig.

7. Arrondissementsrechtbank, Amsterdam, gav Voeten medhold for så vidt angik afgørelsen af 20. juni 1995 og ophævede denne. Institutionen indbragte dommen for Centrale Raad van Beroep.

8. Den anden sag er anlagt af Landelijk instituut sociale verzekeringen mod Beckers. Beckers, som har bopæl i Belgien, arbejdede fra den 20. februar 1989 som monteringsmedarbejder i en virksomhed i Nederlandene. Han ophørte med at arbejde den 2. september 1993, idet han klagede over smerter i den nedre del af ryggen. Tre måneder senere blev han i Nederlandene undersøgt af den rådgivende læge, som stillede diagnosen lumbal diskopati. Denne

diagnose blev stillet på grundlag af en egentlig lægeundersøgelse samt oplysningerne fra den behandlende ortopæd. Der blev ikke indhentet oplysninger fra socialsikringsinstitutionen i bopælsmedlemsstaten.

9. I juni 1994 gennemgik Beckers en ny lægelig undersøgelse og havde flere samtaler med ergonomen. Denne nåede til den konklusion, at der for Beckers var tilstrækkeligt med alternative rygskånende beskæftigelsesmuligheder. Efter hans opfattelse var Beckers uarbejdsdygtighed under 15%.

10. Efter udløbet af karenstiden på 52 uger i hvilken periode der i almindelighed udbetales ydelser ved sygdom, ansøgte Beckers den 1. december 1994 om ydelser ved uarbejdsdygtighed, hvilket han fik afslag på ved afgørelse af 12. december. Beckers anlagde herefter sag til prøvelse af afgørelsen og gjorde herunder gældende, at hans problemer ikke var blevet taget alvorligt.

11. Ved dom af 5. august 1996 gav Arrondissementsrechtbank, Haag, Beckers medhold i hans påstand. Landelijk instituut sociale verzekeringen indbragte denne dom for Centrale Raad van Beroep.

II — De præjudicielle spørgsmål

12. For at træffe afgørelse i disse to tvister udsatte Centrale Raad van Beroep sagerne og forelagde Domstolen følgende tre præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 51, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 574/72 til hinder for, at den kompetente institution i det land, hvor institutionen er hjemmehørende, foretager en lægelig undersøgelse af modtageren af en ydelse ved uarbejdsdygtighed i forbindelse med kontrollen af arbejdstagerens uarbejdsdygtighedsgrad, selv om institutionen på opholds- eller bopælsstedet ikke forinden har foretaget en lægelig undersøgelse, i tilfælde, hvor arbejdstageren er grænsearbejder, og man således kan gå ud fra, at afstanden mellem hans bopæl og den kompetente institution ikke nødvendigvis er større end mellem hans bopæl og institutionen i bopælslandet?

2) Er artikel 40 i forordning (EØF) nr. 574/72 til hinder for, at den kompetente institution ved den første stillingtagen til, om vedkommende har ret til en ydelse, vurderer uarbejdsdygtigheden på grundlag af en af institutionen selv foretaget lægelig undersøgelse, selv om institutionen i bopælslandet ikke forinden har foretaget en lægelig undersøgelse?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares benægtende, gælder i så fald det samme, når den kompetente institution ikke har

anmodet om og dermed heller ikke taget hensyn til lægelige dokumenter og erklæringer samt oplysninger fra institutionen i bopælslandet, men alene har fået kendskab til lægelige oplysninger fra den behandlende læge i det land, hvor arbejdstageren er under lægelig behandling?«

III — De relevante fællesskabsregler

13. De bestemmelser, som den nationale ret anmoder om fortolkning af, er artikel 40 og artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 [2], (herefter »forordning nr. 1408/71«).

»Artikel 40:

...

En medlemsstats institution skal ved fastsættelse af invaliditetsgraden tage sådanne lægelige dokumenter og erklæringer i betragtning samt administrative oplysninger, som institutionen har indhentet fra enhver anden medlemsstat. Enhver institution bevarer dog undtagen i de tilfælde hvor bestemmelserne i [forordning nr. 1408/71] artikel 40, stk. 4, anvendes, retten til at lade ansøgeren undersøge af en af den selv udpeget læge.«

Forordningens artikel 51, som hører til bestemmelserne vedrørende »Administrativ og lægelig kontrol«, bestemmer:

»1. Når en person, der modtager ydelser, navnlig:

a) ydelser ved invaliditet,

...

opholder sig eller er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor den forpligtede institution er beliggende, foretages den administrative og lægelige kontrol efter denne institutions anmodning af institutionen på modtagerens opholds — eller bopælssted efter reglerne i den lovgivning, som gælder for den sidstnævnte institution. Den forpligtede institution bevarer dog retten til at lade

2 — Rådets forordning nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, som flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230, s. 86), som ændret ved akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne.

modtageren undersøge af en af den selv udpeget læge.

...«

14. På baggrund af de afgivne bemærkninger skal der endvidere tages hensyn til artikel 121 i forordning nr. 574/72, som vedrører de supplerende gennemførelsesaftaler. Denne bestemmelse har følgende indhold:

»1. To eller flere medlemsstater eller deres kompetente myndigheder kan, om fornødent, træffe aftaler, der tager sigte på at supplere de administrative regler om forordningens [forordning nr. 1408/71] gennemførelse. Sådanne aftaler skal optages i bilag 5 til gennemførelsesforordningen [dvs. forordning nr. 574/72].

...«

IV — Gennemgang af de præjudicielle spørgsmål

15. Landelijk instituut sociale verzekeringen, den nederlandske og den tyske regering samt Kommissionen har afgivet skriftlige bemærkninger inden for de herfor fastsatte frister. Repræsentanten for Landelijk instituut sociale verzekeringen og den nederlandske regerings befuldmægtigede og Kommissionens befuldmægtigede var til stede i retsmødet den 2. juli 1998.

A — *Det første spørgsmål*

16. Den appellerende socialsikringsinstitution gør gældende, at reglen i artikel 51 i forordning nr. 574/72, hvorefter den administrative og lægelige kontrol af en arbejdstager, som modtager en ydelse ved invaliditet fra socialsikringsinstitutionen i den medlemsstat, og som tager ophold på en anden medlemsstats område, skal gennemføres af institutionen i opholdslandet på begæring fra den forpligtede institution, indeholder en undtagelse, som finder anvendelse på grænsearbejdere som dagligt rejser fra en medlemsstat til en anden. For disse kan rejsen til medlemsstatens lægetjeneste indebære en længere afstand, end hvis de tog imod indkaldelsen til at møde op i den forpligtede institutions lægetjeneste.

Til støtte for dette synspunkt gør den gældende, at bestemmelsen har til formål at beskytte arbejdstagerens helbred, som ikke bør udsættes for faren ved en længere rejse, når den forpligtede institutions medlemsstat

og bopælsmedlemsstaten geografisk ligger meget langt væk fra hinanden. Dette er ikke tilfældet for en arbejdstager som Voeten, idet afstanden til den nederlandske lægetjeneste er kortere end den, han skulle tilbagelægge, såfremt han var indkaldt til en lægelig undersøgelse i Belgien.

Den forpligtede institution gør endvidere gældende, at den gensidige overenskomst om forsikring vedrørende sygdom, moderskab og invaliditet, som er indgået mellem Kongeriget Belgien og Kongeriget Nederlandene den 12. august 1982 [3] bekræfter dette synspunkt. Således er det i artikel 21 i denne overenskomst bestemt, at den lægelige undersøgelse foretages af institutionen på bopælsstedet på begæring af den forpligtede institution, idet det i artikel 23 tilføjes, at den forpligtede institution også er beføjet til at foretage undersøgelser i den anden stat og at indkalde arbejdstageren til undersøgelser hos denne. Den bekræfter i den forbindelse, at medlemsstaterne i henhold til artikel 121 i forordning nr. 574/72 om fornødent kan fastsætte administrative regler om forordningens gennemførelse, som fraviger dennes bestemmelser.

17. Den nederlandske regering har forklaret, at det siden lovændringen i august 1993 ikke længere er lægen, som fastlægger arbejdstagerens uarbejdsdygtighedsgrad, men derimod ergonomen, som tager stilling til, om den pågældende stadig kan udøve en vis beskæftigelse under hensyn til de handicaps, som lægerne har konstateret. Under hele forløbet bevarer ergonomen en kontakt med arbejdstageren og dennes tidligere arbejdsgiver med henblik på en eventuel reintegration på hans tidligere arbejdsplads. Den kompetente nederlandske institution har siden august 1993 omdefineret uarbejdsdygtighedsgraden for alle uarbejdsdygtige arbejdstagere under 45 år, fordi kriterierne i det væsentlige er blevet ændret. Således var hovedformålet med en undersøgelse af Voeten ikke at nå frem til, om hans tilstand var uforandret, men derimod at fastlægge om han i overensstemmelse med de nye kriterier fortsat var uarbejdsdygtig. Ifølge den nederlandske regering finder artikel 51 i forordning nr. 574/72 ikke anvendelse i hans tilfælde, idet der ikke var tale om en simpel kontrol med derimod om en ny afgørelse vedrørende hans uarbejdsdygtighed. Da denne procedure kan sidestilles med den, som gælder ved fastlæggelsen af arbejdstagerens uarbejdsdygtighed, er den omfattet af bestemmelserne i denne forordnings artikel 40 og ikke af dens artikel 51.

Den nederlandske regering tilføjer, for så vidt som Domstolen skulle være uenig i ovenstående, at den omstændighed, at grænsearbejdere skal møde op på den medlemsstats område, hvor den forpligtede institution befinder sig, ikke udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed og ikke bringer deres sundhed i fare. Den understreger, at reintegrationen på arbejdsmarkedet af arbejdstagere bosat i udlandet i almindelighed volder større problemer, eftersom kontakten mellem ergonomen og virksomheden, og mellem sidstnævnte og

3 — Denne overenskomst er omtalt i bilag 5, punkt 9, litra d), til forordning nr. 574/72, som vedrører gennemførelsesbestemmelserne for gensidige overenskomster, som fortsat er i kraft.

den pågældende arbejdstager bliver vanskeligere, jo større afstanden er. Imidlertid befinder grænsearbejderen sig, for så vidt angår reintegrationen på arbejdsmarkedet, i praksis i den samme situation om arbejdstagere bosat i Nederlandene. Det, der skete med Voetens, som blev genansat i den virksomhed, hvor han tidligere havde arbejdet, er et klart eksempel herpå.

18. Den tyske regering har indledningsvis anført, at artikel 51 i forordning nr. 574/72 ikke fastsætter nogen undtagelser for grænsearbejdere, og at det, som den nationale ret ønsker oplyst, er, om resultatet af undersøgelser foretaget i den medlemsstat, hvor den forpligtede institution befinder sig, kan anvendes over for en arbejdstager, som opholder sig i en anden medlemsstat. Efter denne regerings opfattelse er den forpligtede institution fortsat kompetent til at træffe den endelige afgørelse, selv om den har måttet indhente bistand fra institutionen i den pågældendes bopælsmedlemsstat for at undgå, at arbejdstageren udsættes for besværet ved at rejse.

Den tilføjer, at de pågældende arbejdstagere frit kan påberåbe sig den beskyttelse, som artikel 51 yder dem. Når uarbejdsdygtigheden først er anerkendt i den anden medlemsstat, har modtageren af invaliditetsydelsen ikke længere behov for at blive skånet for besværet ved at rejse. Endelig ville det være absurd, såvel ud fra en administrativ som en økonomisk synsvinkel og i strid med artikel 51's målsætning om administrativ forenkling at kræve, at arbejdstageren skulle underkaste sig lægelige undersøgelser i den medlemsstat, hvori han er bosat, når den forpligtede institution allerede har undersøgt ham. Den konkluderer, at en arbejdstager, som allerede frivilligt har underkastet sig lægelige undersøgelser i den medlemsstat, hvori den forpligtede institution er beliggende, ikke bør kunne tilbagekalde sit samtykke, når han ikke er enig i resultatet af undersøgelsen.

19. Kommissionen understreger, at artikel 51, stk. 1, ikke har som eneste formål at skåne arbejdstagerne for unødvendige rejser, som kan bringe deres helbred i fare, men at den, ved at kræve, at bopælsmedlemsstaten skal foretage de lægelige undersøgelser, har til formål at sikre, at uarbejdsdygtigheden fastslås af den lægetjeneste, som den pågældende har den tætteste kontakt til, og at undersøgelserne gennemføres på det sprog, som han må antages bedst at kunne beherske. Kommissionen tilføjer, at denne argumentation også gælder for grænsearbejdere, også når de skal rejse over kortere afstande, hvilket er tilfældet for Voeten. Den udleder heraf, at artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72 ikke kan fraviges, og at det tilkommer fællesskabslovgiver at ændre denne, hvis dette måtte være nødvendigt.

20. Som jeg læser den nationale rets første spørgsmål, ønsker denne at få oplyst, om artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72, når modtageren af en ydelse ved invaliditet er en tidligere grænsearbejder, skal fortolkes på en anden måde end ordlyden tilsiger, og på en

måde som afviger fra Domstolens hidtidige praksis.

Jeg ser ingen grund til, at det skulle være tilfældet.

21. Gennemgangen af den omtvistede bestemmelse viser for det første, at den vedrører en arbejdstager, som allerede modtager en ydelse ved invaliditet, og som har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvori den forpligtede institution befinder sig. Gennemgangen viser for det andet, at bestemmelsen fastsætter den procedure, som skal anvendes ved den lægelige kontrol af den ydelsesberettigede, og for det tredje, at den lægelige kontrol kan foretages af den kompetente institution på bopælsstedet på begæring af den forpligtede institution i henhold til bestemmelserne i den af denne anvendte lovgivning.

22. Artikel 51, stk. 1, sidste punktum, i forordning nr. 574/72 er af væsentlig betydning ved fortolkningen af bestemmelsen i sin helhed, idet det heri fastsættes, at den forpligtede institution bevarer muligheden for at lade en af denne udpeget læge foretage undersøgelsen. Dette punktum viser efter min opfattelse, at det, uanset hele den procedure, som skal sikre, at den ydelsesberettigede kan blive undersøgt på bopælsstedet, er den forpligtede institution, som bevarer retten til at træffe endelige afgørelse af, om denne er i overensstemmelse med resultaterne af den kontrol, som er foretaget af institutionen på bopælsstedet eller om den selv skal gennemføre denne kontrol.

23. Domstolen har allerede fortolket artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72 i en dom afsagt i 1991 i sagen Martínez Vidal [4]. Denne dom indeholder en række anvisninger, som vil kunne bidrage til løsningen af den foreliggende sag. Domstolen skulle svare på spørgsmål, som var blevet forelagt af Arrondissementsrechtbank, Amsterdam. De faktiske omstændigheder, som lå til grund for hovedsagen var følgende: Martínez Vidal, som var spansk statsborger, havde siden 1963 arbejdet som sømand i den nederlandske handelsflåde. I 1979 ophørte han med at arbejde, idet han led af lændesmerter. Han vendte derefter hjem til Spanien, hvor han blev opereret for en diskusprolaps. Efter i 52 uger at have oppebåret en ydelse på grund af sygdom fik han tildelt en ydelse ved invaliditet i medfør af den nederlandske lovgivning. Hans uarbejdsdygtighedsgrad var blevet fastsat til 80-100%.

Den spanske sygesikringsinstitution førte lægeligt tilsyn med Martínez Vidal og oversendte til den forpligtede institution i Nederlandene en rapport vedrørende den operation, han havde fået foretaget i 1980 sammen med andre supplerende rapporter, som var blevet udarbejdet i 1982 og 1984. I april 1989 indkaldte den forpligtede institution ham til en lægelig undersøgelse i Nederlandene, idet hans rejseomkostninger blev dækket af denne institution. Martínez Vidal nægtede at svare på indkaldelsen uden dog at påberåbte sig, at hans helbredstilstand forhindrede ham i at rejse, og han anlagde sag mod den forpligtede institution ved domstolene i

4 — Dom af 27.6.1991, sag C-344/89, Martínez Vidal, Sml. I, s. 3245.

Amsterdam, idet han nedlagde påstand om, at det blev fastslået, at han ikke var forpligtet til at vende tilbage til Nederlandene for dér at få foretaget en lægelig kontrol.

24. Arrondissementsrechtbank spurgte herefter Domstolen, om den institution, som skulle udrede invaliditetsydelsen, når den i medfør af artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72 fik den person, som var berettiget til invaliditetsydelsen, undersøgt af en af ham udpeget læge, kunne pålægge den ydelsesberettigede, som var i stand til at rejse uden risiko for sit helbred, at rejse til den medlemsstat, hvori den forpligtede institution var beliggende, med henblik på at underkaste sig en lægelig undersøgelse.

25. Domstolen svarede i dommen, at artikel 51, stk. 1, ikke kan fortolkes således, at den kompetente institution i forbindelse med invaliditetsydelser, enten kan anmode bopælsstedets institution om at gennemføre kontrollen eller selv gennemføre den. Således er grunden til, at kontrollen i dette tilfælde udelukkende foretages efter anmodning af den kompetente institution, at den ikke altid er nødvendig. Domstolen tilføjede, at kontrollen foretages af bopælsstedets institution, såfremt den er nødvendig, hvilket dog ikke forhindrer, at den kompetente institution, hvis den skønner det påkrævet, kan gennemføre en supplerende kontrol [5]. Domstolen sondrede herefter mellem den situation, som en arbejdstager befinder sig i, når han rammes af sygdom i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som skal udrede ydelsen ved sygdom, er beliggende, og den situation, som en modtager af en ydelse ved uarbejdsdygtighed befinder sig i. I tilfælde af sygdom risikerer den pågældende, at rejsen forværrer helbredelsesprocessen, hvorfor han ikke kan pålægges at rejse tilbage til den medlemsstat, hvori den forpligtede institution befinder sig, for dér at underkaste sig en lægelig undersøgelse, hvorimod den forpligtede institutions kontrolmuligheder i tilfælde af uarbejdsdygtighed ikke kan begrænses på samme måde, idet de pågældende arbejdstageres evne til at rejse i hvert enkelt tilfælde skal vurderes konkret.

Domstolen bemærkede, at medlemsstaternes lovgivninger var yderst forskellige særlig med hensyn til invaliditetsydelser. Den udtalte, at man for at kunne bestemme invaliditetsgraden i henhold til medlemsstaternes retsforskrifter måtte gennemføre undersøgelser, som krævede deltagelse af flere forskellige sagkyndige, og at det ville medføre betydelige rejseudgifter, hvis alle disse sagkyndige skulle rejse til et andet land, og det ville ikke være sikkert, at de i den pågældendes opholds- eller bopælsstat ville finde alle de faciliteter, som var nødvendige for at foretage undersøgelserne.

Heraf udledte Domstolen, at der følgelig påhviler modtageren af invaliditetsydelsen en pligt til, såfremt hans helbred tillader det, efter anmodning fra den forpligtede institution, at rejse til den medlemsstat, hvor institutionen er beliggende, for dér at lade sig undersøge af en af den selv udpeget læge, forudsat at institutionen afholder hans rejse- og opholdsudgifter [6].

5 — Dommens præmis 9.

6 — Dommens præmis 15 og 17.

26. Efter min opfattelse skal artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72 fortolkes såvel på grundlag af bestemmelsens ordlyd som den ovennævnte praksis fra Domstolen, som kan opsummeres på følgende måde:

1) Den lægelige kontrol af modtageren af en invaliditetsydelse, som er bosat i en anden medlemsstat end den, hvori den forpligtede institution befinder sig, foretages på begæring af denne af den kompetente institution i bopælsmedlemsstaten i overensstemmelse med den af denne anvendte lovgivning.

2) Den forpligtede institution bevarer muligheden for at få den ydelsesberettigede undersøgt af en af den selv udpeget læge. Såfremt den beslutter sig for at gøre brug af denne mulighed, og hvis den ydelsesberettigedes helbred tillader det, og forudsat, at den afholder rejse- og opholdsudgifterne, er den ydelsesberettigede forpligtet til at rejse til den medlemsstat, hvori den forpligtede institution befinder sig, for der at underkaste sig lægelige undersøgelser.

27. I modsætning til, hvad der er anført af Landelijk instituut sociale verzekeringen og af den nederlandske regering finder jeg, at løsningen ikke er en anden, når der er tale om tidligere grænsearbejdere. For det første kan man ikke indfortolke sondringer, som ikke kan udledes af bestemmelsen. For det andet er der ingen garanti for, at en tidligere grænsearbejder, som har fået tildelt en invaliditetsydelse, bevarer det opholdssted, som han havde, da han var i beskæftigelse. Der ville i øvrigt ikke være mening i at indføre en undtagelse for disse modtagere af invaliditetsydelser, idet hovedformålet bag forordning nr. 1408/71, som blev udstedt i medfør af EF-traktatens artikel 51, er at sikre, at vandrende arbejdstagere modtager ydelser uafhængig af, hvilken medlemsstat de befinder sig i.

Under retsmødet og efter at have hørt de fremmødte parters mundtlige indlæg, anmodede jeg repræsentanten for Landelijk instituut sociale verzekeringen og den Nederlandske regerings befuldmægtigede om at gøre nærmere rede for, hvorfor Domstolen efter dens opfattelse skulle fortolke bestemmelserne i artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72 på en sådan måde, at den anvendes forskelligt alt efter, om de ydelsesberettigede var tidligere grænsearbejdere eller ej. De svar, jeg fik, overbeviste mig ikke om, at jeg burde foreslå Domstolen en sådan fortolkning.

28. Jeg er således ikke enig med Landelijk instituut sociale verzekeringen, når den anfører, at medlemsstaterne efter artikel 121 i forordning nr. 574/72 kan fastsætte de gennemførelsesbestemmelser, som ikke er fastsat i denne forordnings bestemmelser, og at den lægelige undersøgelse i henhold til artikel 21 og 23 i den overenskomst, som Kongeriget Belgien og Kongeriget Nederlandene indgik i 1982 vedrørende sygdom, moderskab og

invaliditet, umiddelbart kan foretages af den forpligtede institution uden indblanding fra den kompetente institution i bopælsmedlemsstaten. Min uenighed bygger på følgende begrundelse.

For det første følger det alene af artikel 121, at medlemsstaterne efter behov kan træffe aftaler, der tager sigte på at supplere de administrative regler om gennemførelse af forordning nr. 1408/71. Det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, at en overenskomst med disse særtræk ikke kan danne grundlag for fastsættelse af undtagelser til forordning nr. 1408/71 eller til forordning nr. 574/72, som gennemfører denne.

Den anden grund til, at jeg er uenig i den argumentation, som fremføres af den i hovedsagen sagsøgte institution er, at artikel 21 og 23, som den påberåber sig, mere eller mindre ordret overtager termerne i artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72. Under alle omstændigheder kan disse to bestemmelser fortolkes i overensstemmelse med forordningens artikel 51, stk. 1.

29. På baggrund af ovenstående ræsonnement kan det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at forordningens artikel 51, stk. 1, er til hinder for, at den forpligtede institution pålægger modtageren af en invaliditetsydelse at underkaste sig en lægelig undersøgelse i denne stat uden forinden at anmode den kompetente institution på bopælsstedet om at foretage en undersøgelse, og at den omstændighed, at modtageren på det tidspunkt, da han blev ramt af en uarbejdsdygtighed, som førte til invaliditet, var en tidligere grænsearbejder, er uden relevans i den forbindelse.

30. Imidlertid kan man rejse spørgsmålet hvad der sker i et tilfælde som i Voetens, dvs. når arbejdstageren, som kunne have været undersøgt i Belgien på begæring af den forpligtede nederlandske institution, tilsyneladende af fri vilje rejser til Nederlandene med henblik på at underkaste sig en lægelig undersøgelse.

31. Efter min opfattelse skal de retlige konsekvenser for arbejdstageren, såfremt han giver afkald på muligheden for at blive undersøgt på sit eget bopælssted, så længe disse ikke følger af særlige regler, fastlægges under hensyntagen til målsætningen bag artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72, som er at skåne modtageren af en invaliditetsydelse for de ulemper, han måtte udsættes for ved at rejse til en anden medlemsstat. I den forbindelse deler jeg det synspunkt, som den tyske regering har redegjort for i sine skriftlige bemærkninger. Domstolen har i øvrigt udtalt sig i samme retning, idet den i dommen Martínez Vidal [7] udtalte, at artikel 51 har til formål at beskytte modtagerne af ydelser ved invaliditet eller alderdom navnlig fra de ulemper, som rejser,

7 — Jf. ovenfor, fodnote 4, præmis 16.

som de skal foretage for at underkaste sig lægelig kontrol i en anden medlemsstat end den, hvori de har bopæl, måtte forvolde dem.

32. Der er imidlertid ingen tvivl om, at den forpligtede institution også er den institution, der i sidste instans er kompetent til at træffe afgørelse om, hvorvidt modtageren fortsat har krav på ydelsen. I den forbindelse kan den udpege en læge til at foretage en supplerende kontrol, selv om den har anmodet institutionen på bopælsstedet om at undersøge den pågældende. Eftersom det ikke fremgår af artikel 51, hvilket sted denne supplerende kontrol skal foregå, har Domstolen udtalt, at den pågældende skal efterkomme den forpligtede institutions begæring om at rejse, såfremt hans helbred tillader det, og forudsat at institutionen afholder de med rejsen forbundne udgifter.

33. Denne rejse kan navnlig være relevant, hvis der tages hensyn til den omstændighed, som også blev fremhævet af Domstolen i den flere gange omtalte dom i sagen Martínez Vidal [8], at medlemsstaternes lovgivninger er yderst forskellige særlig med hensyn til invaliditetsydelse, og at man for at kunne bestemme invaliditetsgraden i henhold til medlemsstaternes retsforskrifter må gennemføre undersøgelser, som kræver deltagelse af flere forskellige sagkyndige, i Nederlandene bl.a. inden for det lægevidenskabelige, arbejdstekniske og retlige område.

Denne argumentation støttes af den omstændighed, som gjorde sig gældende i Nederlandene efter den lovreform, som trådte i kraft i august 1993, at ændringen af kriterierne for fastlæggelsen af uarbejdsdygtighedsgraden havde som konsekvens, at en arbejdstager som Voeten, som fik anerkendt en uarbejdsdygtighedsgrad på 80-100% i henhold til den tidligere lovgivning, efter den nye lovgivning kun fik anerkendt en uarbejdsdygtighedsgrad på 25-35%, og således kunne reintegreres på arbejdsmarkedet.

34. Eftersom artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72 har som hovedformål at beskytte modtageren af en ydelse ved invaliditet eller alderdom, er det min opfattelse, at såfremt den pågældende først giver afkald på muligheden for at blive undersøgt af den kompetente institution i den medlemsstat, hvor han har bopæl, og derefter rejser til den medlemsstat, hvori den forpligtede institution er beliggende efter opfordring fra denne med henblik på det at underkaste sig en lægelig undersøgelse, kan han ikke tilbagekalde sit afkald, blot fordi han er utilfreds med resultatet af denne undersøgelse.

Dertil kommer, for så vidt angår den foreliggende sag, at såfremt den nederlandske institution havde anmodet den belgiske institution om at foretage en undersøgelse, som ville have været foretaget i overensstemmelse med den belgiske lovgivning, må det antages, at den forpligtede institution efterfølgende ville have indkaldt Voeten med henblik på en undersøgelse i henhold til bestemmelserne i den nye lov.

8 — Jf. ovenfor, præmis 14.

35. På baggrund af ovenstående skal det til besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål tilføjes, at når den pågældende har givet afkald på den procedure, som han har krav på i henhold til artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72, og frivilligt rejser til den medlemsstat, hvori den forpligtede institution er beliggende, kan han ikke senere, hvis han er uenig i resultatet af de foretagne undersøgelser kræve, at proceduren genoptages på en sådan måde, at sagen først behandles af den kompetente institution i den medlemsstat, som han har bopæl i.

B — *Det andet spørgsmål*

36. Med det andet præjudicielle spørgsmål, som den nationale ret har stillet Domstolen, ønskes det oplyst, om artikel 40 i forordning nr. 574/72 er til hinder for, at den kompetente institution ved den første stillingtagen til retten til en ydelse, udelukkende vurderer uarbejdsdygtigheden på grundlag af resultaterne fra lægelige undersøgelser foretaget af institutionen selv, uden at arbejdstageren forinden er blevet undersøgt af lægetjenesten fra den kompetente institution i den medlemsstat, hvori han er bosat.

37. Landelijk instituut sociale verzekeringen gør gældende, at det følger af denne bestemmelse, at den kompetente institution i en medlemsstat ved fastsættelse af invaliditetsgraden skal tage hensyn til sådanne lægelige dokumenter og erklæringer samt administrative oplysninger, som institutionen har indhentet fra enhver anden medlemsstat. Der er således ikke grundlag for at antage, at den første lægelige undersøgelse skal foretages af den kompetente institution i bopælsmedlemsstaten. Hvis arbejdstageren har indgivet sin ansøgning til institutionen i den medlemsstat, hvis lovgivning han var omfattet af på dette tidspunkt, ville det under alle omstændigheder være ulogisk, hvis denne skulle videresende den til institutionen i den stat, hvori han er bosat for dér at blive underkastet en lægelig undersøgelse.

38. Den nederlandske regering foreslår, at det andet spørgsmål besvares benægtende. Den anfører, at forskellen mellem artikel 40 og artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72 ligger i de forskellige målsætninger, de forfølger. Den første opstiller regler med henblik på fastlæggelsen af retten til ydelser i henhold til en specifik national lovgivning, hvilket kræver en vurdering af arbejdstagerens tilstand, idet denne vurdering nødvendigvis er forskellig fra den, som skal foretages i henhold til artikel 51, som opstiller en procedure med henblik på fastlæggelsen af, om sundhedstilstanden hos den arbejdstager, som allerede modtager en invaliditetsydelse, er uforandret.

39. Den tyske regering har ligeledes foreslået, at det andet spørgsmål besvares benægtende, idet den har anført samme begrundelse som til det første spørgsmål.

40. Ifølge Kommissionen er det ikke muligt at udlede af artikel 40 i forordning nr. 574/72, at arbejdstageren skal have foretaget en lægelig undersøgelse i sin bopælsstat, forinden den kompetente institution kan undersøge ham, idet denne bestemmelse udelukkende henviser til »enhver anden medlemsstat«, hvilket indebærer enhver medlemsstat, i hvilken den pågældende har ansøgt om en invaliditetsydelse, eller i hvilken han allerede har ret til en sådan ydelse. Det vil normalt ikke være hans bopælsstat, men de andre medlemsstater, hvori han har arbejdet, og i hvilke han er blevet forsikret mod denne risiko.

41. For at besvare dette spørgsmål skal man efter min mening tage udgangspunkt i konteksten for artikel 40 i forordning nr. 574/72. Denne bestemmelse, som bærer overskriften »Fastsættelse af invaliditetsgraden« findes i forordningens kapitel 3. Dette kapitel vedrører pensioner i anledning af invaliditet, alderdom og dødsfald. Dets artikel 35 og 36 opstiller proceduren i forbindelse med indgivelse og behandling af begæringer om ydelser, som varierer alt efter, hvilken type lovgivning, som arbejdstageren har været omfattet af i løbet af hans erhvervsmæssige karriere.

42. Det fremgår af sagens akter, at Beckers i løbet af sin erhvervsmæssige karriere og indtil det tidspunkt, hvor han indgav ansøgning om invaliditetsydelser, var omfattet af den lovgivning, der er omtalt i bilag IV, del A, litra J (Nederlandene) i forordning nr. 1408/71, idet dette bilag indeholder en liste over de lovgivninger, ifølge hvilke størrelsen af invaliditetsydelserne er uafhængig af forsikringsperioderne.

Dette er grunden til, at den af Beckers indgivne ansøgning om ydelser er omfattet af proceduren i henhold til artikel 35 i forordning nr. 574/72. Det følger af denne bestemmelse, at arbejdstageren for at modtage ydelser skal indgive begæring enten til institutionen i den medlemsstat, af hvis lovgivning han var omfattet, da uarbejdsdygtigheden med efterfølgende invaliditet indtrådte, eller til bopælsstedets institution, som da sender begæringen til den førstnævnte institution.

43. Efter denne bestemmelse kunne Beckers således enten indgive begæringen i Belgien, hvor han har bopæl, eller i Nederlandene, hvori institutionen i den medlemsstat, af hvis lovgivning han var omfattet, da han uarbejdsdygtighed indtrådte, er beliggende. Hvis han havde indgivet sin begæring i Belgien i stedet for direkte i Nederlandene, ville den kompetente belgiske institution have sendt den til den nederlandske institution, som var den endelige adressat.

44. Når begæringen først er hos den institution, som er rette adressat, er det efter min opfattelse kun denne, som er kompetent til at fastlægge den pågældendes invaliditetsgrad. Det kan ikke af ordlyden af artikel 40 i forordning nr. 574/72, som er den eneste artikel, som vedrører dette aspekt af proceduren, udledes, at ansøgeren i den forbindelse

forinden skulle eller kunne lade sig underkaste en lægelig undersøgelse hos lægetjenesten i institutionen i den medlemsstat, han har bopæl i.

45. Man må ikke glemme, at det i artikel 39 i forordning nr. 1408/71, som vedrører ydelsernes fastsættelse i en situation, hvor en arbejdstager udelukkende har været omfattet af lovgivninger, i henhold til hvilke størrelsen af invaliditetsydelserne er uafhængige af varigheden af forsikringsperioderne, bestemmes, at det er institutionen i den medlemsstat, hvis lovgivning fandt anvendelse på det tidspunkt, da uarbejdsdygtighed med påfølgende invaliditet indtrådte, der på grundlag af denne lovgivning afgør, om den pågældende opfylder de foreskrevne betingelser for ret til ydelserne. Efter min opfattelse er de lægelige betingelser en del af disse. Jeg må heraf udlede, at ovennævnte institution ikke er forpligtet til at rette henvendelse til institutionen på bopælsstedet og anmode denne om at foretage en undersøgelse af den pågældende arbejdstager.

46. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at besvare det andet præjudicielle spørgsmål med, at artikel 40 i forordning nr. 574/72 ikke er til hinder for, at den kompetente institution, med henblik på anerkendelsen af retten til en invaliditetsydelse, fastlægger arbejdstagerens invaliditetsgrad ved udelukkende at tage de lægelige undersøgelser, som er foretaget af dens egen lægetjeneste, i betragtning.

C — *Det tredje spørgsmål*

47. Den nationale ret har stillet det tredje spørgsmål udelukkende for det tilfælde, at Domstolen måtte besvare det andet spørgsmål benægtende. Da dette netop er, hvad jeg foreslår, vil jeg nu tage stilling til det tredje spørgsmål, med hvilket den nationale ret ønsker oplyst, om det gør nogen forskel, hvis den kompetente institution ved fastsættelse af invaliditetsgraden hverken har indhentet eller taget lægelige dokumenter og erklæringer i betragtning eller oplysninger fra institutionen i bopælsmedlemsstaten, men alene har baseret sig på lægelige oplysninger fra de læger, som har behandlet arbejdstageren i den medlemsstat, hvori institutionen selv er beliggende.

48. Landelijk instituut sociale verzekeringen og den nederlandske regering understreger i den forbindelse, at artikel 40 i forordning nr. 574/72 ikke pålægger institutionen i den medlemsstat, hvis lovgivning fandt anvendelse på det tidspunkt, da uarbejdsdygtigheden indtrådte, at indhente lægelige rapporter fra den kompetente institution i arbejdstagerens bopælsmedlemsstat. Efter disse opfattelse følger det udelukkende af denne artikel, at den kompetente institution skal tage eventuelle dokumenter og erklæringer i betragtning, som måtte være udarbejdet af en institution i enhver anden medlemsstat.

49. Ifølge den tyske regering skal den kompetente institution på det tidspunkt, hvor den skal træffe sin afgørelse, tage de lægelige rapporter, som er tilgængelige i den medlemsstat, hvori arbejdstageren har bopæl i betragtning, med henblik på at undgå at gentage de lægelige undersøgelser og dermed skabe dobbeltarbejde. Den fremhæver eksemplet med sæsonarbejderen, som gør krav på en invalidepension fra socialsikringsinstitutionen i den medlemsstat, på hvis område han befinder sig, og som allerede har været underkastet lægelige undersøgelser af denne institution.

50. Kommissionen anfører for sit vedkommende, at den kompetente institution med henblik på at fastsætte invaliditetsgraden umiddelbart kan foretage den første lægelige undersøgelse, selv om den skal tage hensyn til de dokumenter og lægelige og administrative rapporter, som institutionerne i en anden medlemsstat måtte have udarbejdet.

51. Efter min opfattelse skal der også ved fortolkningen af artikel 40 i forordning nr. 574/72 tages udgangspunkt i bestemmelsens ordlyd og dens sammenhæng. For det første er bopælsmedlemsstaten ikke nævnt nogetsteds i denne bestemmelse, hvorimod det udtrykkeligt er bestemt, at »En medlemsstats institution (...) ved fastsættelse af invaliditetsgraden (skal) tage sådanne lægelige dokumenter og erklæringer i betragtning samt administrative oplysninger, som institutionen har indhentet fra enhver anden medlemsstat ...«.

52. Af denne formulering udleder jeg, at bopælsmedlemsstaten enten kan være enhver af de andre medlemsstater eller den stat, hvori den kompetente institution befinder sig. Beckers situation henhører under den første kategori, idet han er bosiddende i Belgien samtidig med, at han er omfattet af den nederlandske lovgivning, hvorimod en person, som har arbejdet i forskellige medlemsstater inden han arbejdede og bosatte sig, for eksempel, i Nederlandene, snarere henhører under den anden kategori.

53. For det andet omhandler artikel 40 i forordning nr. 574/72 proceduren med henblik på fastlæggelse af invaliditetsgraden for grænsearbejdere, som udelukkende har været omfattet af de lovgivninger, som er nævnt i del A i bilag IV til forordning nr. 1408/71, dvs. dem i henhold til hvilke størrelsen af invaliditetsydelsen er uafhængig af forsikringsperiodernes længde. Derimod er det artikel 44 i forordning nr. 574/72, som finder anvendelse ved fastlæggelsen af invaliditetsgraden for arbejdstagere, som har været omfattet af lovgivningen i to eller flere medlemsstater, hvoraf mindst én er en lovgivning i henhold til hvilken ydelsens størrelse afhænger af forsikrings- eller bopælsperiodens længde.

54. Efter min opfattelse udgør proceduren i henhold til artikel 40 i forordning nr. 574/72 kun et supplement til proceduren i den foregående artikel, hvorefter den institution, som har modtaget begæringen om ydelser om fornødent retter henvendelse til den institution, som arbejdstageren senest har været tilsluttet,

eller i givet fald til institutionerne i alle de medlemsstater han har arbejdet i, med henblik på at fremskaffe attest for de forsikringsperioder, han har her tilbagelagt.

55. På denne baggrund er det alene bestemmelserne i artikel 40 i forordning nr. 574/72, hvorefter en medlemsstats institution ved fastsættelse af invaliditetsgraden skal tage sådanne lægelige dokumenter og erklæringer i betragtning samt administrative oplysninger, som institutionen har indhentet fra enhver anden medlemsstat, der finder anvendelse, når to betingelser er opfyldt. For det første skal arbejdstageren i løbet af sin erhvervsmæssige karriere have været omfattet af lovgivningen om social sikring i to eller flere medlemsstater, og for det andet skal størrelsen af invaliditetsydelserne være uafhængig af forsikringsperiodernes længde. I modsat fald ville det have været overflødigt for fællesskabslovgiver i artikel 40's andet punktum at tilføje, at enhver institution *dog* bevarer retten til at lade ansøgeren undersøge af en af den selv udpeget læge.

56. Af de netop anførte grunde skal jeg foreslå Domstolen at besvare det tredje præjudicielle spørgsmål med, at artikel 40 i forordning nr. 574/72 er til hinder for, at institutionen i den medlemsstat, hvis lovgivning fandt anvendelse på det tidspunkt, da uarbejdsdygtighed med påfølgende invaliditet indtrådte, fastsætter invaliditetsgraden uden at tage lægelige dokumenter og erklæringer i betragtning, som institutionen har indhentet fra enhver anden medlemsstat, når arbejdstageren har været omfattet af lovgivningen om social sikring i andre medlemsstater, og når institutionerne i disse medlemsstater i henhold til proceduren i samme forordnings artikel 39 har sendt den disse dokumenter og rapporter.

V — Forslag til afgørelse

57. På grundlag af ovenstående skal jeg foreslå Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, som den har fået forelagt af Centrale Raad van Beroep, Utrecht, på følgende måde:

»1) Artikel 51, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, som flytter inden for Fællesskabet, er til hinder for, at den forpligtede institution pålægger modtageren af en invaliditetsydelse at underkaste sig en lægelig undersøgelse i denne institutions stat uden forinden at anmode den kompetente institution på bopælsstedet om at foretage en undersøgelse. Den omstændighed, at modtageren på det tidspunkt, da han blev ramt af en uarbejdsdygtighed, som førte til invaliditet, var en tidligere grænsearbejder, er herved uden betydning. Når arbejdstageren imidlertid har givet

afkald på den procedure, som han har krav på i henhold til artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 574/72, og frivilligt rejser til den medlemsstat, hvori den forpligtede institution er beliggende, kan han ikke senere, hvis han er uenig i resultatet af de foretagne undersøgelser, kræve, at proceduren genoptages på en sådan måde, at sagen først behandles af den kompetente institution i den medlemsstat, som han har bopæl i.

2) Artikel 40 i forordning nr. 574/72 ikke er til hinder for, at den kompetente institution med henblik på anerkendelsen af retten til en invaliditetsydelse, fastlægger arbejdstagerens invaliditetsgrad ved udelukkende at tage de lægelige undersøgelser, som er foretaget af dens egen lægetjeneste, i betragtning.

3) Artikel 40 i forordning nr. 574/72 er til hinder for, at institutionen i den medlemsstat, hvis lovgivning fandt anvendelse på det tidspunkt, da uarbejdsdygtighed med påfølgende invaliditet indtrådte, fastsætter invaliditetsgraden uden at tage lægelige dokumenter og erklæringer i betragtning, som institutionen har indhentet fra enhver anden medlemsstat, når arbejdstageren har været omfattet af lovgivningen om social sikring i andre medlemsstater, og når institutionerne i disse medlemsstater i henhold til proceduren i samme forordnings artikel 39 har sendt den disse dokumenter og rapporter.«