FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 16 juli 1998 *

1. Centrale Raad van Beroep i Utrecht i Nederländerna har ställt tre tolkningsfrågor till domstolen, vilken i huvudsak ombeds att klargöra om bestämmelserna i förordning (EEG) nr 574/72 [1] (nedan kallad förordning nr 574/72) medger att socialförsäkringsinstitutionen i den medlemsstat vars lagstiftning arbetstagaren omfattades av när han drabbades av arbetsoförmåga omprövar den invaliditetsgrad som tillerkänts arbetstagaren eller vägrar honom en invaliditetsförmån utan att först ha begärt att den berörde undersöks vid läkarmottagningen vid den behöriga institutionen i den medlemsstat där han är bosatt.

I — Faktiska omständigheter i de två målen vid den nationella domstolen

2. I den första tvisten är Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen kärande och C. J. M. Voeten svarande. C. J. M. Voeten, som är bosatt i Belgien, arbetade sedan oktober 1976 som gaffeltruckförare i ett företag i Nederländerna. Han upphörde att arbeta i november 1989 med anledning av smärtor i ryggen, skuldrorna och knäna.

I början av augusti 1990 undersöktes C. J. M. Voeten vid läkarmottagningen vid den nederländska socialförsäkringsinstitutionen. Specialisten som behandlade honom i Antwerpen sände upplysningar som tillfördes akten. I december 1990 hade C. J. M. Voeten ett samtal med den nederländska ergonom som hade fått i uppdrag att bedöma hans möjlighet att utöva yrkesverksamhet. Genom beslut av den 1 mars 1991 beviljades han, med verkan från och med den 22 november 1990, en invaliditetsförmån beräknad på grundval av en arbetsoförmåga om 80—100 procent.

3. Denna arbetsoförmåga hade fastställts genom tillämpning av kriteriet "lämpligt arbete", det vill säga både i förhållande till arbetstagarens styrka och förmåga och i förhållande till det arbete han rimligen skulle kunna åläggas med tanke på hans utbildning och tidigare yrkeserfarenhet. Lagstiftningen avseende invaliditet ändrades emellertid med verkan från och med den 1 augusti 1993 och detta kriterium ersattes med begreppet "varje allmänt acceptabelt arbete som arbetstagaren med hänsyn till styrka och förmåga är i stånd att utföra".

* Originalspråk: spanska.

1 — Rådets förordning av den 21 mars 1972 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare och deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse genom rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 86; svensk specialutgåva, område 5, volym 3, s. 13), i dess lydelse enligt akten om anslutningsvillkoren och om anpassningarna av fördragen för Konungariket Spaniens och Republiken Portugals anslutning till Europeiska gemenskaperna (EGT L 302, s. 23).

Från och med denna tidpunkt fastställs graden av arbetsoförmåga genom att jämföra den möjlighet att förvärva inkomster som arbetstagaren hade i sitt gamla arbete, när han fortfarande var frisk, med den inkomst han ännu kan förvärva i ett nytt "allmänt acceptabelt arbete". Denna nya metod har ökat möjligheterna till anställning för personer som förklarats invalidiserade enligt den tidigare lagstiftningen.

4. Det är därför läkarmottagningen vid den utbetalande institution som svarar för förmånen åter kallade C. J. M. Voeten till Nederländerna för en ny bedömning av hans arbetsoförmåga. Han infann sig den 13 februari 1995 för att undersökas av förtroendeläkaren, vilken ansåg att han, trots sina handikapp, hade förmåga att utföra ett allmänt acceptabelt arbete på heltid.

C. J. M. Voeten samtalade sedan med ergonomen, som rekommenderade att C. J. M. Voeten skulle klassificeras i gruppen av personer med en invaliditetsgrad om 35—45 procent. Han bedömdes vara i stånd att med anpassade arbetsuppgifter kunna förvärva en inkomst som, jämfört med den inkomst en gaffeltruckförare erhöll, innebar att hans förmåga att förvärva inkomster hade minskat med 36 procent. Genom beslut av den 20 juni 1995 minskade kärandeinstitutionen C. J. M. Voetens pension med verkan från och med den 1 juli 1995, genom att beräkna den på grundval av en invaliditetsgrad om 35—45 procent.

5. Den 1 juli 1995 började C. J. M. Voeten arbeta hos sin tidigare arbetsgivare, denna gång som arbetstagare med uppgift att ombesörja frystorkning på brickor. Med hänsyn till hans nya inkomst, ändrades hans pension igen genom beslut av den 25 oktober 1995 och utbetalades på grundval av en invaliditetsgrad om 25—35 procent.

6. C. J. M. Voeten väckte talan mot båda dessa beslut och gjorde gällande att ingen ordentlig undersökning hade företagits och att man knappt ägnat uppmärksamhet åt hans besvär. Han åberopade ett intyg utfärdat av hans behandlande specialistläkare i Antwerpen, enligt vilket han hade en invaliditetsgrad om 80—100 procent.

7. Arrondissementsrechtbank i Amsterdam biföll C. J. M. Voetens talan i den del som avsåg beslutet av den 20 juni 1995 och detta beslut upphävdes. Kärandeinstitutionen överklagade denna dom till Centrale Raad van Beroep.

8. I den andra tvisten är Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen kärande och J. Beckers svarande. J. Beckers, som är bosatt i Belgien, arbetade sedan den 20 februari 1989 som montör i ett företag i Nederländerna. Han upphörde att arbeta den 2 september 1993 med anledning av smärtor i ryggen. Tre månader senare genomgick han en läkarundersökning i Nederländerna, varvid förtroendeläkaren diagnosticerade ett diskbråck.

Denna diagnos grundades på läkarundersökningen i egentlig mening och på upplysningar som lämnats av den behandlande ortopeden. Inga upplysningar begärdes in från socialförsäkringsinstitutionen i den medlemsstat där J. Beckers var bosatt.

9. I juni 1994 undersöktes J. Beckers på nytt och han hade ett flertal samtal med ergonomen. Denne kom till slutsatsen att J. Beckers kunde utföra ett tillräckligt antal alternativa arbetsuppgifter som inte var skadliga för hans rygg. Enligt honom hade J. Beckers en invaliditetsgrad som låg under 15 procent.

10. Vid utgången av den väntetid om femtiotvå veckor under vilka den berörde normalt erhåller sjukförmåner, begärde J. Beckers den 1 september 1994 att få invaliditetspension, vilket nekades honom genom beslut av den 12 september. Han väckte talan mot beslutet och gjorde därvid gällande att bedömningen hade gjorts lättvindigt.

11. Arrondissementsrechtbank i Haag biföll hans talan genom dom av den 5 augusti 1996. Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen överklagade denna dom till Centrale Raad van Beroep.

II — Tolkningsfrågorna

12. Innan den bedömer dessa två tvister, har Centrale Raad van Beroep vilandeförklarat målen och ställt följande tre tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Strider det mot artikel 51.1 i förordning (EEG) nr 574/72 att den behöriga institutionen vid prövning av en arbetstagares invaliditetsgrad låter utföra en läkarundersökning av mottagaren av invaliditetsförmånen i den stat där den behöriga institutionen finns, utan föregående läkarundersökning utförd av den institution som finns på bosättnings- eller vistelseorten, i fall då arbetstagaren är en gränsarbetare och man kan utgå ifrån att avståndet mellan bostaden och den plats där den behöriga institutionen finns inte nödvändigtvis är större än avståndet mellan bostaden och den plats där institutionen på bosättningsorten finns?

2) Strider det mot artikel 40 i förordning (EEG) nr 574/72 att den behöriga institutionen, när fråga är om att för första gången fastställa huruvida det föreligger en rätt till förmåner, bedömer invaliditetsgraden på grundval av en egen läkarundersökning, utan föregående läkarundersökning utförd av den institution som finns på bosättningsorten?

3) Om den andra frågan skall besvaras nekande: Förhåller det sig på samma sätt då den behöriga institutionen inte

har begärt att få ta del av och således inte heller har beaktat handlingar och läkarintyg samt upplysningar från institutionen på bosättningsorten, utan endast har tagit del av medicinska upplysningar från läkarna i den stat där arbetstagaren undergår läkarbehandling?"

III — De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

13. De bestämmelser som den nationella domstolen begär att EG-domstolen skall tolka är artikel 40 och artikel 51.1 i förordning nr 574/72, vilken fastställer tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 1408/71 [2] (nedan kallad förordning nr 1408/71).

"Artikel 40

...

Vid fastställande av invaliditetsgraden skall institutionen i en medlemsstat beakta de handlingar, läkarintyg och upplysningar av administrativ karaktär som har skaffats från institutionen i en annan medlemsstat. Varje institution behåller dock rätten att låta sökanden undersökas av den läkare som institutionen själv väljer, utom i sådana fall då bestämmelserna i förordningens [nr 1408/71] artikel 40.4 gäller."

Artikel 51, som ingår i bestämmelserna om "Administrativa kontroller och läkarundersökningar", stadgar enligt följande:

"1. Följande gäller när någon får förmåner, i synnerhet

a) förmåner vid invaliditet,

...

Om den som får förmåner vistas eller är bosatt inom en annan medlemsstats territorium än den stat i vilken den institution som svarar för förmånerna finns, skall administrativa kontroller och läkarundersökningar utföras på denna institutions begäran av institutionen på mottagarens vistelse- eller bosättningsort enligt det förfarande som föreskrivs i den lagstiftning som den sistnämnda institutionen tillämpar. Den institution som svarar för förmånerna skall dock

2 — Rådets förordning av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i den ändrade och uppdaterade lydelsen enligt förordning nr 2001/83 (EGT L 230, s. 6; svensk specialutgåva, område 5, volym 3, s. 13), i dess lydelse enligt akten om anslutningsvillkoren och om anpassningarna av fördragen för Konungariket Spaniens och Republiken Portugals anslutning till Europeiska gemenskaperna.

ha rätt att låta mottagaren undersökas av en läkare som den väljer.

..."

14. Med tanke på de yttranden som avgivits är det lämpligt att även beakta artikel 121 i förordning nr 574/72, som gäller kompletterande tillämpningsöverenskommelser som medlemsstaterna kan sluta med varandra. Artikeln lyder enligt följande:

"1. Två eller flera medlemsstater eller de behöriga myndigheterna i dessa medlemsstater kan, vid behov, sluta överenskommelser i syfte att komplettera de administrativa reglerna om genomförande av förordningen [förordning nr 1408/71]. Sådana överenskommelser förtecknas i tillämpningsförordningens [förordning nr 574/72] bilaga 5.

..."

IV — Bedömningen av tolkningsfrågorna

15. Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen, den holländska och den tyska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden inom den tidsfrist som föreskrivs härför i artikel 20 i EG-stadgan för domstolen. Närvarande vid förhandlingen den 2 juli 1998 var företrädaren för Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen samt ombudet för den holländska regeringen och ombudet för kommissionen.

A — *Den första frågan*

16. Den överklagande socialförsäkringsinstitutionen anför att den regel som uttrycks i artikel 51 i förordning nr 574/72, i enlighet med vilken den administrativa kontrollen och läkarundersökningen av en arbetstagare som uppbär en invaliditetsförmån från en socialförsäkringsinstitution i en medlemsstat och som är bosatt inom en annan medlemsstats territorium skall utföras av institutionen i bosättningsstaten på begäran av den institution som svarar för förmånen, innehåller ett undantag för gränsarbetare som är vana att dagligen resa från en medlemsstat till en annan och för vilka resan till en läkarmottagning i den medlemsstat där de är bosatta kan vara längre än den som de skulle vara tvungna att genomföra för att efterkomma kallelsen från läkarmottagningen vid den institution som svarar för förmånerna.

Till stöd för sitt påstående gör institutionen gällande att denna bestämmelse har till syfte att skydda arbetstagarens hälsa, vilken inte bör utsättas för fara genom en alltför lång resa när den medlemsstat i vilken den institution som svarar för förmånerna finns och

den medlemsstat där arbetstagaren är bosatt geografiskt ligger långt från varandra. Detta är inte fallet för en arbetstagare som C. J. M. Voeten, för vilken avståndet för att bege sig till de nederländska läkarmottagningarna är mindre än det avstånd han måste avverka om han skulle kallas till läkarundersökning i Belgien.

Den institution som svarar för förmånerna gör dessutom gällande att den bilaterala konventionen om sjuk-, moderskaps- och invaliditetsförsäkring som Konungariket Belgien och Konungariket Nederländerna slutit den 12 augusti 1982 [3] stöder detta påstående. Artikel 21 i denna konvention föreskriver nämligen att läkarundersökningen skall utföras av institutionen på bosättningsorten på begäran av den institution som svarar för förmånerna, medan artikel 23 tillägger att den institution som svarar för förmånerna har rätt att låta utföra läkarundersökningen i den andra staten liksom rätt att kalla den berörde att genomgå läkarundersökningen vid den egna institutionen. Institutionen påstår i detta avseende att artikel 121 i förordning nr 574/72 medger att medlemsstater som finner det nödvändigt kan fastställa administrativa regler om genomförande som innebär undantag från förordningens bestämmelser.

17. Den nederländska regeringen förklarar att det sedan lagändringen i augusti 1993 inte längre är läkaren som fastställer arbetstagarens invaliditetsgrad utan ergonomen, vilken fastställer om den berörde fortfarande kan utöva någon som helst verksamhet, med hänsyn tagen till de handikapp som konstaterats av läkarna. Under hela förfarandet håller ergonomen kontakt med den berörde och med dennes tidigare arbetsgivare med avsikt att arbetstagaren skall kunna återuppta arbetet i företaget. Sedan augusti månad 1993 har den behöriga nederländska institutionen omprövat invaliditetsgraden för alla invalidiserade arbetstagare under 45 år, eftersom kriterierna ändrats radikalt. Således hade den undersökning som C. J. M. Voeten var tvungen att genomgå inte som sitt huvudsakliga syfte att kontrollera om hans hälsotillstånd var oförändrat, utan i stället att fastställa om han, i enlighet med de nya kriterierna, fortfarande var arbetsoförmögen. Enligt den nederländska regeringen är artikel 51 i förordning nr 574/72 inte tillämplig i hans fall, eftersom det inte rörde sig om en vanlig undersökning utan om att anta ett nytt beslut om hans arbetsoförmåga. Eftersom detta förfarande kan jämföras med det som skall följas för att konstatera arbetstagarens invaliditet, är det bestämmelserna i artikel 40 i denna förordning som skall följas och inte bestämmelserna i artikel 51.

Den nederländska regeringen tillägger, för det fall domstolen inte skulle dela dess uppfattning, att så snart det rör sig om gränsarbetare, så utgör den omständigheten att de skall bege sig till den medlemsstat inom vars territorium den institution som svarar för förmånerna finns inte något hinder för den fria rörligheten för arbetstagare och innebär inte någon hälsorisk för dem. Regeringen betonar att återanpassningen av arbetstagare som är bosatta utomlands i allmänhet är mer problematisk, eftersom kontakterna mellan

3 — Denna konvention återfinns i avsnitt 9 d i bilaga 5 till förordning nr 574/72, som avser tillämpningsbestämmelser i bilaterala konventioner som fortfarande gäller.

ergonomen och företaget och mellan företaget och den berörde är svårare ju större avståndet mellan dem är. Däremot befinner sig gränsarbetaren, när det gäller att med framgång återanpassa sig till ett verksamt liv, i praktiken i samma situation som arbetstagare som är bosatta i Nederländerna. Det som har hänt med C. J. M. Voeten, som lyckats bli återinsatt i arbete i det företag där han arbetat tidigare, är ett lysande exempel på detta.

18. Den tyska regeringen påstår inledningsvis att artikel 51 i förordning nr 574/72 inte föreskriver något undantag för gränsarbetare och att vad den nationella domstolen vill veta är huruvida resultatet av undersökningar som utförts i den medlemsstat i vilken den institution som svarar för förmånerna finns kan göras gällande gentemot en arbetstagare som är bosatt i en annan medlemsstat. Enligt regeringen förblir den institution som svarar för förmånerna behörig att anta det slutliga beslutet även om den har varit tvungen att vända sig till mottagningen vid institutionen i den medlemsstat där den berörde är bosatt för att bespara denne olägenheten att förflytta sig.

Regeringen tillägger att de berörda arbetstagarna är fria att dra fördel av det skydd de har genom artikel 51. Mottagaren av invaliditetsförmånen har, när invaliditeten väl godkänts i den andra medlemsstaten, inte längre behov av att man besparar honom olägenheterna med att förflytta sig. Det skulle vara absurt såväl ur administrativ som ur ekonomisk synpunkt och även stå i strid med syftet med artikel 51 att förenkla det administrativa förfarandet, att kräva att arbetstagaren skall genomgå läkarundersökning i den medlemsstat där han är bosatt när den institution som svarar för förmånerna redan har undersökt honom. Regeringen sammanfattar sitt resonemang genom att påstå att det inte är lämpligt att tillåta en arbetstagare, som redan frivilligt genomgått läkarundersökningar i den medlemsstat i vilken den institution som svarar för förmånerna finns, att återta sitt samtycke när han inte är nöjd med resultatet av undersökningen.

19. Kommissionen betonar att avsikten med artikel 51.1 inte uteslutande är att bespara arbetstagarna onödiga förflyttningar som kan utgöra en hälsorisk för dem, utan att den, genom att föreskriva att det är institutionen i bosättningsstaten som skall utföra läkarundersökningen, syftar till att invaliditeten skall konstateras av den läkarmottagning som den berörde är förtrogen med och att undersökningen skall utföras på det språk som talas i den stat där arbetstagaren har sin permanenta bostad, vilket är det språk denne förutsätts behärska bäst. Kommissionen tillägger att detta resonemang även gäller för gränsarbetare, även när avståndet är litet, vilket är fallet för C. J. M. Voeten. Sammanfattningsvis säger kommissionen att det inte är möjligt att avvika från artikel 51 i förordning nr 574/72 och att, om det finns anledning att ändra den, ankommer detta på gemenskapslagstiftaren.

20. Jag förstår den nationella domstolens första fråga på så sätt att den vill veta om artikel 51.1 i förordning nr 574/72, när mottagaren av en invaliditetsförmån är en före detta gränsarbetare, skall tolkas på ett annat sätt än det som antyds av dess ordalydelse och på ett sätt som avviker från den tolkning som domstolen hittills har gjort av den.

Jag kan med en gång säga att jag inte ser någon anledning till att det skulle vara på det sättet.

21. En granskning av den omtvistade bestämmelsens ordalydelse ger anledning att påstå, för det första, att denna avser en arbetstagare som redan beviljats en invaliditetsförmån och som är bosatt i en annan medlemsstat än den i vilken den institution som svarar för förmånen finns, för det andra, att den uttrycker regler för det förfarande enligt vilket den medicinska kontrollen av mottagaren skall utföras och, för det tredje, att den föreskriver att den medicinska kontrollen på begäran av den institution som svarar för förmånen kan utföras av den behöriga institutionen på bosättningsorten i enlighet med det förfarande som föreskrivs enligt den lagstiftning som gäller för denna.

22. Sista meningen av artikel 51.1 i förordning nr 574/72 är av väsentlig betydelse för tolkningen av bestämmelsen i dess helhet, eftersom den föreskriver att den institution som svarar för förmånerna behåller möjligheten att låta mottagaren undersökas av en läkare som den väljer. Denna mening innebär enligt min mening att det, trots hela det förfarande som upprättats för att mottagaren skall kunna undersökas på bosättningsorten, är den institution som utbetalar förmånen som i sista hand bestämmer om den skall rätta sig efter resultaten av den undersökning som utförts av institutionen på bosättningsorten eller om den själv skall genomföra denna undersökning.

23. Domstolen har redan tolkat artikel 51.1 i förordning nr 574/72 i den dom som meddelades år 1991 i målet Martínez Vidal. [4] Denna dom innehåller ett antal uttalanden som kan vara till stor nytta för att nå fram till en lösning i förevarande mål. De tolkningsfrågor domstolen skulle besvara i detta mål hade hänskjutits av Arrondissementsrechtbank i Amsterdam. De omständigheter som låg till grund för tvisten vid den nationella domstolen var följande: Martínez Vidal, som var spansk medborgare, hade arbetat sedan år 1963 som sjöman i den nederländska handelsflottan. Han slutade arbeta år 1979, eftersom han led av smärtor i ländryggen. Han återvände då till Spanien, där han opererades för diskbråck. Efter att han uppburit sjukpenning under femtiotvå veckor, beviljades han en invaliditetsförmån i enlighet med den nederländska lagstiftningen. Hans invaliditetsgrad klassificerades i gruppen med en arbetsoförmåga om 80—100 procent.

Den spanska socialförsäkringsinstitutionen höll Martínez Vidal under medicinsk observation och översände ett intyg om den operation han genomgått år 1980 liksom andra kompletterande intyg som upprättats under åren 1982 och 1984 till den institution i Nederländerna som svarade för förmånen. I april 1989 kallade den institution som svarade för förmånen mottagaren till en läkarundersökning i Nederländerna, varvid nämnda institution skulle svara för hans resekostnader. Martínez Vidal vägrade besvara kallelsen, utan att ens göra gällande att hans hälsotillstånd förhindrade honom att resa, och han väckte talan vid domstolarna i Amsterdam mot den institution som svarade för förmånen och begärde att de skulle

4 — Dom av den 27 juni 1991 i mål C-344/89 (REG 1991, s. I-3245).

förklara att han inte var tvungen att återvända till Nederländerna för att där genomgå en läkarundersökning.

24. Arrondissementsrechtbank frågade då domstolen om den institution som svarade för invaliditetsförmånen, när den utnyttjar den möjlighet som ges enligt artikel 51.1 i förordning nr 574/72 att låta mottagaren av en invaliditetsförmån undersökas av en läkare som den väljer, kunde tvinga en förmånstagare som är i stånd att förflytta sig utan hälsorisk att resa till den medlemsstat i vilken den institution som svarar för förmånen finns för att där genomgå en läkarundersökning.

25. I sin dom svarade domstolen att artikel 51.1 inte kan tolkas på så sätt att den behöriga institutionen när det gäller invaliditet antingen kan begära att institutionen på bosättningsorten skall utföra läkarundersökningen eller genomföra den själv. Om en undersökning nämligen utförts endast till följd av en begäran av den behöriga institutionen, är det för att det inte alltid är nödvändigt att genomföra den. Domstolen tillägger att denna undersökning, när den genomförs, skall utföras av institutionen på bosättningsorten, vilket inte hindrar att den behöriga institutionen företar en kompletterande undersökning om den finner det nödvändigt. [5] Domstolen jämförde sedan, i syfte att särskilja dem, situationen för en arbetstagare som insjuknar i en annan medlemsstat än den där institutionen som svarar för sjukförmånen finns och situationen för en mottagare av en invaliditetsförmån. I sjukdomsfallet riskerar den berörde att hans återhämtning allvarligt hotas av förflyttningar, vilket är anledningen till att denne inte kan tvingas återvända till den medlemsstat där institutionen som svarar för förmånen finns för att där genomgå en läkarundersökning. I invaliditetsfallet kan kontrollmöjligheterna för den institution som svarar för förmånerna däremot inte begränsas på samma sätt, utan den berörde arbetstagarens förmåga att resa måste bedömas i varje enskilt fall.

Domstolen bekräftar att det finns särskilt stora skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar vad gäller invaliditet, att de undersökningar som är nödvändiga för att fastställa graden av invaliditet i enlighet med dessa lagstiftningar kräver deltagande av olika experter samt att resorna för alla dessa experter skulle ge upphov till betydande kostnader, utan att man skulle kunna vara säker på att dessa experter i den stat där den berörde vistas eller är bosatt finner alla de hjälpmedel som är nödvändiga för att genomföra undersökningarna.

Härav drar domstolen slutsatsen att, för det fall den berördes hälsotillstånd tillåter det är denne tvungen att, så snart den institution som svarar för förmånen begär det, bege sig till den medlemsstat i vilken denna institution finns för att där genomgå en undersökning av en läkare som institutionen valt, under förutsättning att institutionen ersätter den berördes kostnader för resa och uppehälle. [6]

5 — Ibidem, punkt 9.

6 — Ibidem, punkterna 15 och 17.

26. Enligt min mening bör den korrekta tolkningen av artikel 51.1 i förordning nr 574/72 grundas såväl på själva ordalydelsen av bestämmelsen som på domstolens ovannämnda praxis, vilken kan sammanfattas enligt följande:

1) Läkarundersökningen av mottagaren av en invaliditetsförmån som är bosatt i en annan medlemsstat än den i vilken institutionen som svarar för förmånen finns skall, på begäran av nämnda institution, utföras av den behöriga institutionen i den medlemsstat där arbetstagaren är bosatt i enlighet med den lagstiftning som den sistnämnda institutionen tillämpar.

2) Den institution som svarar för förmånen behåller sin möjlighet att låta mottagaren undersökas av en läkare som den utser. Om den väljer att utöva denna möjlighet, och om mottagarens hälsotillstånd tillåter det, och under förutsättning att den ersätter kostnaderna för resa och uppehälle, är mottagaren tvungen att bege sig till den medlemsstat i vilken den institution som svarar för förmånen finns för att där genomgå en läkarundersökning.

27. Tvärtemot vad Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen och den nederländska regeringen gör gällande, anser jag att man inte kommer fram till en annan lösning när det gäller före detta gränsarbetare. För det första bör det inte införas några skillnader genom tolkningen när sådana inte föreskrivs i bestämmelsen. För det andra finns det inget som garanterar att en före detta gränsarbetare som beviljats en invaliditetsförmån bor kvar på samma ort som då han fortfarande var yrkesverksam. Det skulle för övrigt vara meningslöst att föreskriva ett undantag för dessa mottagare av invaliditetsförmåner, eftersom ett av de huvudsakliga ändamålen med förordning nr 1408/71, som antagits med stöd av det mandat som återfinns i artikel 51 i EG-fördraget, består i att garantera utbetalning av förmåner till migrerande arbetstagare oberoende av i vilken medlemsstat de är bosatta.

Vid den muntliga förhandlingen, efter att de parter som var närvarande hade avgivit yttranden, bad jag företrädaren för Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen och ombudet för den nederländska regeringen att närmare förklara skälen till att domstolen skulle tolka artikel 51.1 i förordning 574/72 på så sätt att den skall tillämpas på olika sätt beroende på om mottagarna är före detta migrerande arbetstagare eller ej. Svaren de gav har inte övertygat mig om nödvändigheten att föreslå domstolen en sådan tolkning.

28. Jag är inte överens med Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen när detta påstår att artikel 121 i förordning nr 574/72 möjliggör för medlemsstaterna att fastställa administrativa regler om genomförande som inte föreskrivs enligt bestämmelserna i denna förordning och att artiklarna 21 och 23 i den överenskommelse som kungariket Belgien och kungariket Nederländerna ingick 1982 om sjukdom, moderskap och invaliditet

möjliggör att läkarundersökningen utförs direkt av den institution som svarar för förmånen, utan inblandning av den behöriga institutionen i den medlemsstat där arbetstagaren är bosatt. Min avvikande åsikt grundar sig på följande skäl.

Det första skälet är att artikel 121 inskränker sig till att tillåta medlemsstaterna att vid behov ingå överenskommelser i syfte att komplettera de administrativa reglerna om genomförande av förordning nr 1408/71. Det framgår av denna artikels lydelse att en överenskommelse som uppvisar dessa kännetecken inte utgör någon rättslig grund för att fastställa undantag till förordning nr 1408/71 eller till förordning nr 574/72 om genomförande av förordning nr 1408/71.

Det andra skälet till att jag opponerar mig mot den åsikt som framförs av den institution som är svarande i tvisten vid den nationella domstolen är att artiklarna 21 och 23 i den nämnda överenskommelsen mer eller mindre ordagrant upprepar ordalydelsen av artikel 51.1 i förordning nr 574/72. Hur som helst kan lydelsen av dessa två artiklar tolkas på samma sätt som artikel 51.1 i förordningen.

29. På grundval av ovanstående resonemang kan den första tolkningsfrågan redan nu besvaras med att det strider mot artikel 51.1 i förordning 574/72 att den institution som svarar för förmånerna i en medlemsstat ålägger mottagaren av en invaliditetsförmån att genomgå en läkarundersökning på denna stats territorium, utan att först ha begärt att denne undersöks av den behöriga institutionen i den medlemsstat där han är bosatt och att den omständigheten att mottagaren var en gränsarbetare när han drabbades av arbetsoförmåga följd av invaliditet, saknar betydelse i detta hänseende.

30. Det är emellertid nödvändigt att fråga sig vad som händer i ett fall som C. J. M. Voetens, det vill säga när den berörde, som hade kunnat bli undersökt i Belgien på begäran av den nederländska institution som svarar för förmånen, efterkommer denna sistnämndas kallelse och beger sig till Nederländerna, som det får antas frivilligt, för att där genomgå en läkarundersökning.

31. Eftersom de rättsliga konsekvenser som den berörde får vidkännas om han avstår från möjligheten att undersökas på sin bosättningsort inte har preciserats genom särskilda regler, skall dessa konsekvenser enligt min mening fastställas med beaktande av ändamålet med artikel 51.1 i förordning nr 574/72, att bespara mottagaren av en invaliditetsförmån de olägenheter denne skulle orsakas om han skulle vara tvungen att bege sig till en annan medlemsstat. I denna del delar jag den åsikt som den tyska regeringen har uttryckt i sitt skriftliga yttrande. Domstolen har för övrigt klart fastställt detta då den i målet Martínez Vidal [7] förklarade att ändamålet med artikel 51 är att skydda mottagarna av bland annat invaliditets- eller åldersförmåner mot de olägenheter som

7 — Ovan, fotnot 4, punkt 16.

förorsakas av de resor dessa måste utföra för att genomgå läkarundersökningar i en annan medlemsstat än den där de är bosatta.

32. Det föreligger emellertid inget tvivel om att den institution som svarar för förmånen även är den institution som är behörig att i sista hand besluta om mottagaren har rätt att även fortsättningsvis åtnjuta förmånen. I detta avseende förfogar den över möjligheten att välja en läkare som skall utföra en kompletterande undersökning, även om den har begärt att institutionen på bosättningsorten skall undersöka den berörde. Med tanke på att artikel 51 inte preciserar på vilken ort denna kompletterande undersökning skall utföras har domstolen fastställt att det ankommer på den berörde att förflytta sig om den institution som svarar för förmånen begär det av honom och om hans hälsotillstånd tillåter det, förutsatt att institutionen svarar för de kostnader som denna förflyttning medför.

33. En sådan förflyttning kan visa sig vara särskilt lämplig om man tar hänsyn till den omständigheten, såsom domstolen funnit i målet Martínez Vidal som jag redan vid flera tillfällen har hänvisat till, [8] att lagstiftningarna i medlemsstaterna uppvisar särskilt uttalade skillnader vad gäller invaliditet och att de nödvändiga undersökningarna för att fastställa invaliditetsgraden i enlighet med dessa lagstiftningar kräver deltagande av olika experter, bland annat, vilket är fallet i Nederländerna, inom områdena för medicin, arbete och juridik.

Detta påstående stärks ytterligare när, som fallet var i Nederländerna efter den lagstiftningsreform som trädde i kraft i augusti 1993, förändringen av de kriterier som gör det möjligt att fastställa invaliditetsgraden har fått till följd att en arbetstagare som C. J. M. Voeten, vilken beviljats en invaliditetsgrad om 80—100 procent enligt den gamla lagstiftningen, inte hade en invaliditetsgrad om mer än 25—35 procent enligt den nya lagstiftningen och således åter kunde tillhöra den yrkesverksamma befolkningen.

34. Med tanke på att artikel 51.1 i förordning nr 574/72 har som huvudsakligt syfte att skydda mottagaren av en invaliditets- eller åldersförmån, anser jag, om den berörde avstår från möjligheten att först och främst låta sig undersökas av den behöriga institutionen i den medlemsstat i vilken han är bosatt och efter kallelse infinner sig i den medlemsstat där den institution som svarar för förmånen finns för att där genomgå en läkarundersökning, att han därefter inte kan återta sitt samtycke om han inte är nöjd med resultaten av undersökningen.

I förevarande mål finns det dessutom all anledning att förmoda att även om den nederländska institutionen hade begärt att den belgiska institutionen skulle utföra en första undersökning, vilken skulle ha utförts i enlighet med belgisk lagstiftning, skulle den institution som svarar för förmånen därefter ha kallat C. J. M. Voeten för att låta undersöka denne i enlighet med förutsättningarna i den nya lagen.

8 — Ibidem, punkt 14.

35. I enlighet med ovanstående resonemang, finns det anledning att till det av mig föreslagna svaret på den första tolkningsfrågan tillägga att när den berörde har avstått från det för honom gynnsamma förfarande som föreskrivs i artikel 51.1 i förordning nr 574/72 och frivilligt beger sig till den medlemsstat där den institution som svarar för förmånen finns, kan han inte därefter, för det fall han inte är nöjd med resultatet av de undersökningar han genomgått, kräva att ett nytt förfarande skall genomföras så att han först skall kunna bli undersökt av den behöriga institutionen i den medlemsstat där han är bosatt.

B — *Den andra frågan*

36. Genom den andra tolkningsfråga som den nationella domstolen har hänskjutit ombeds domstolen att klargöra huruvida det strider mot artikel 40 i förordning nr 574/72 att den behöriga institutionen, när det gäller att för första gången fastställa rätten till förmåner, bedömer graden av yrkesinvaliditet på grundval enbart av resultaten från läkarundersökningar som utförts vid dess egen mottagning, utan att arbetstagaren först har undersökts på läkarmottagningen vid den behöriga institutionen i den medlemsstat där han är bosatt.

37. Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen gör gällande att den behöriga institutionen i en medlemsstat, för att fastställa invaliditetsgraden i enlighet med denna bestämmelse, skall beakta de handlingar och läkarintyg som inhämtats av en behörig institution i en annan medlemsstat. Enligt Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen finns det inget som säger att den första läkarundersökningen skall utföras av den behöriga institutionen i den medlemsstat där arbetstagaren är bosatt. Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen tillägger att det i vilket fall som helst inte skulle vara logiskt att, för det fall den berörde har tagit initiativ till att framställa sin begäran till institutionen i den medlemsstat, vars lagstiftning han vid det tillfället omfattas av, denna skulle skicka tillbaka honom till institutionen i den stat där han är bosatt för att han där skall genomgå en läkarundersökning.

38. Den nederländska regeringen föreslår ett nekande svar på den andra frågan. Den påstår att skillnaden mellan artikel 40 och artikel 51.1 i förordning nr 574/72 kan förklaras genom de skilda ändamål de eftersträvar. I den förstnämnda artikeln stadgas de regler som gör det möjligt att, genom tillämpning av en särskild nationell lagstiftning, fastställa rätten till förmåner, vilket förutsätter en bedömning av arbetstagarens tillstånd. Denna bedömning skiljer sig nödvändigtvis från den som skall göras inom ramen för artikel 51, i vilken stadgas regler för det förfarande som gör det möjligt att kontrollera om hälsotillståndet för den arbetstagare som redan åtnjuter en invaliditetsförmån förblir oförändrat.

39. Även den tyska regeringen föreslår ett nekande svar på den andra frågan av samma skäl som den gjort gällande angående den första tolkningsfrågan.

40. Enligt kommissionen är det inte möjligt att av ordalydelsen av artikel 40 i förordning nr 574/72 dra slutsatsen att den berörde skall genomgå en läkarundersökning i sin bosättningsstat innan den behöriga institutionen kan låta undersöka honom, eftersom denna bestämmelse uteslutande hänvisar till "institutionen i en annan medlemsstat", ett uttryck som avser varje medlemsstat i vilken den berörde har ansökt om en invaliditetsförmån eller i vilken han redan har rätt till en sådan förmån. Det rör sig normalt inte om hans bosättningsstat, utan om medlemsstater i vilka han arbetat och i vilka han varit försäkrad mot denna risk.

41. För att besvara denna fråga måste man, enligt min mening, utgå från det sammanhang i vilket artikel 40 i förordning nr 574/72 ingår. Denna artikel, vilken rubricerats "Fastställande av invaliditetsgraden", finns i kapitel 3 i förordningen. Detta kapitel ägnas åt invaliditets-, ålderdoms- och efterlevandepensioner. Artiklarna 35 och 36 reglerar förfarandena för inlämnande och handläggning av ansökningar om förmåner, vilka varierar i förhållande till de typer av lagstiftning som arbetstagaren omfattats av under sitt yrkesverksamma liv.

42. Det framgår av handlingarna i målet att J. Beckers under sitt yrkesverksamma liv och fram till dess han lämnade in en ansökan om invaliditetsförmån omfattades av den lagstiftning som nämns vid bokstaven J (Nederländerna) i del A i bilaga IV till förordning nr 1408/71, en bilaga som innehåller en förteckning över lagstiftningar enligt vilka beloppet för invaliditetsförmånen är oberoende av försäkringsperiodernas längd.

Av den anledningen regleras den ansökan om förmåner som inlämnats av J. Beckers enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 35 i förordning nr 574/72. I enlighet med denna bestämmelse skall arbetstagaren, för att kunna uppbära invaliditetsförmåner, lämna in en ansökan antingen till institutionen i den medlemsstat, vars lagstiftning han var omfattad av vid tidpunkten för uppkomsten av den arbetsoförmåga som följts av invaliditet, eller till institutionen på bosättningsorten, som då skall översända ansökan till den förstnämnda institutionen.

43. Denna bestämmelse möjliggjorde således för J. Beckers att lämna in sin ansökan såväl i Belgien, där han är bosatt, som i Nederländerna, där institutionen i den stat vars lagstiftning han var omfattad av vid tidpunkten för uppkomsten av arbetsoförmågan finns. Om han hade lämnat in sin ansökan i Belgien, och inte direkt i Nederländerna, skulle den behöriga belgiska institutionen ha översänt den till den nederländska institutionen, som var den slutliga mottagaren av ansökan.

44. När ansökan väl kommit avsedd institution till handa, är enligt min mening endast denna sistnämnda institution behörig att fastställa den berördes invaliditetsgrad. Själva ordalydelsen av artikel 40 i förordning nr 574/72, vilken är den enda artikel som har till syfte att reglera denna aspekt av förfarandet, medger inte att sluta sig till att sökanden, för

detta ändamål, skulle eller kunde genomgå en föregående läkarundersökning vid läkarmottagningen vid institutionen i den medlemsstat där han är bosatt.

C — *Den tredje frågan*

45. Det får inte förbises att artikel 39 i förordning nr 1408/72, vilken anger de regler som styr utbetalningen av förmånerna när en arbetstagare uteslutande har omfattats av lagstiftningar enligt vilka invaliditetsförmånernas belopp är oberoende av försäkringsperiodernas längd, föreskriver att det är institutionen i den medlemsstat, vars lagstiftning var tillämplig då den arbetsoförmåga uppkom som har följts av invaliditet, som i enlighet med bestämmelserna i denna lagstiftning avgör om den berörde uppfyller villkoren för att kunna beviljas en rätt till förmåner. Jag anser att villkoren av medicinsk karaktär utgör en del av dessa villkor. Härav drar jag således slutsatsen att den ovannämnda institutionen inte är tvungen att vända sig till institutionen på bosättningsorten och begära att den berörde arbetstagaren undersöks där.

46. Jag föreslår således domstolen att besvara den andra tolkningsfrågan på så sätt att det inte strider mot artikel 40 i förordning nr 574/72 att den behöriga institutionen, vid tillerkännande av rätten till en invaliditetsförmån, fastställer arbetstagarens invaliditetsgrad med beaktande uteslutande av läkarundersökningar som utförts vid dess egen mottagning.

47. Den nationella domstolen har ställt den tredje frågan endast för det fall domstolen skulle svara nekande på den andra frågan. Eftersom jag föreslår att svara nekande, skall jag alltså granska den tredje frågan, genom vilken den nationella domstolen önskar få klargjort huruvida lösningen är densamma när den behöriga institutionen inte har begärt in och följaktligen inte heller beaktat handlingar och läkarintyg samt upplysningar från institutionen i den medlemsstat där arbetstagaren är bosatt, utan har nöjt sig med att ta del av medicinska upplysningar från de läkare som behandlat arbetstagaren i den medlemsstat där institutionen finns.

48. Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen och den nederländska regeringen betonar i detta avseende att artikel 40 i förordning nr 574/72 inte ålägger institutionen i den medlemsstat, vars lagstiftning arbetstagaren var omfattad av när arbetsoförmågan uppkom, en skyldighet att begära in läkarintyg från den behöriga institutionen i den stat där arbetstagaren är bosatt. Enligt deras mening anger denna artikel endast att den behöriga institutionen skall beakta eventuella handlingar och intyg som upprättats av en institution i en annan medlemsstat.

49. Den tyska regeringen anser att den behöriga institutionen, när den fattar sitt beslut, skall beakta de läkarintyg som finns tillgängliga i den medlemsstat där arbetstagaren är bosatt för att undvika upprepade läkarundersökningar, vilket skulle leda till dubbelarbete. Den nämner som exempel en säsongsarbetare som redan gjort gällande en rätt till invaliditetspension vid socialförsäkringsinstitutionen i den medlemsstat inom vars territorium han befinner sig och som redan genomgått läkarundersökningar vid denna institution.

50. Kommissionen påstår för sin del att den behöriga institutionen, för att fastställa invaliditetsgraden, direkt kan utföra den första läkarundersökningen, även om den måste beakta de handlingar och läkarintyg samt administrativa upplysningar som upprättats av institutionen i en annan medlemsstat.

51. För att tolka artikel 40 i förordning nr 574/72 måste man, enligt min mening, än en gång lita till dess ordalydelse och ta hänsyn till det sammanhang den ingår i. För det första anger denna bestämmelse inte vid något tillfälle medlemsstaten i vilken arbetstagaren är bosatt, utan föreskriver konkret att "[v]id fastställande av invaliditetsgraden skall institutionen i en medlemsstat beakta de handlingar, läkarintyg och upplysningar av administrativ karaktär som har skaffats från institutionen i en annan medlemsstat".

52. Av denna formulering drar jag slutsatsen att bosättningsstaten kan vara vilken som helst av de andra medlemsstaterna eller den medlemsstat i vilken den behöriga institutionen finns. Det förhållande som gäller för J. Beckers, som är bosatt i Belgien samtidigt som han omfattas av den nederländska lagstiftningen, skulle kunna omfattas av det första fallet, medan det förhållande som gäller för någon som arbetar och är bosatt i till exempel Nederländerna efter att tidigare ha arbetat i olika medlemsstater skulle omfattas av det andra fallet.

53. För det andra gäller artikel 40 i förordning nr 574/72 det förfarande som gör det möjligt att fastställa invaliditetsgraden för migrerande arbetstagare och som omfattats uteslutande av lagstiftningar som nämns i del A av bilaga IV till förordning nr 1408/71, det vill säga lagstiftningar enligt vilka beloppet för invaliditetsförmåner är oberoende av försäkringsperiodernas längd. I gengäld är det artikel 44 i förordning nr 574/72 som skall tillämpas för att fastställa invaliditetsgraden för arbetstagare som omfattats av lagstiftningen i två eller flera medlemsstater, varav åtminstone en tillhör de lagstiftningar enligt vilka beloppet för förmånen är beroende av försäkringsperiodernas eller bosättningsperiodernas längd.

54. Enligt min mening utgör det förfarande som föreskrivs i artikel 40 i förordning nr 574/72 endast en komplettering till det förfarande som föreskrivs i den föregående artikeln, i enlighet med vilken den institution som mottagit förmånsansökan, om det behövs, skall vända sig till den institution

hos vilken den berörde senast var försäkrad eller, i förekommande fall, till institutionerna i alla de medlemsstater i vilka den berörde arbetat, för att skaffa intyg om de försäkringsperioder som han har fullgjort där.

55. Bestämmelserna i artikel 40 i förordning nr 574/72, i enlighet med vilka institutionen i en medlemsstat vid fastställande av invaliditetsgraden skall beakta de läkarintyg och de administrativa upplysningar som har skaffats av institutionen i en annan medlemsstat, är tillämpliga endast när följande två villkor är uppfyllda. För det första skall arbetstagaren under sitt yrkesliv ha omfattats av lagstiftning om social trygghet i två eller flera medlemsstater. För det andra skall beloppet för invaliditetsförmånerna i alla dessa lagstiftningar vara oberoende av försäkringsperiodernas längd. Om detta inte vore fallet, skulle det ha varit överflödigt för den gemenskapsrättsliga lagstiftaren att, i andra meningen i artikel 40, tillägga att varje institution *dock* behåller rätten att låta sökanden undersökas av den läkare som institutionen själv väljer.

56. Av de skäl jag just redogjort för föreslår jag att domstolen besvarar den tredje tolkningsfrågan på så sätt att det strider mot artikel 40 i förordning nr 574/72 att institutionen i en medlemsstat, vars lagstiftning arbetstagaren omfattades av vid uppkomsten av den arbetsoförmåga som följts av invaliditet, fastställer dennes invaliditetsgrad utan att beakta handlingar och läkarintyg som skaffats av institutionen i en annan medlemsstat när arbetstagaren har omfattats av lagstiftning om social trygghet i andra medlemsstater och institutionerna i dessa stater, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 39 i samma förordning, har översänt dessa handlingar och intyg till den förstnämnda institutionen.

V — Förslag till avgörande

57. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall besvara de tolkningsfrågor som ställts av Centrale Raad van Beroep i Utrecht på följande sätt:

1) Det strider mot artikel 51.1 i rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen att den institution som svarar för förmånerna i en medlemsstat tvingar mottagaren av en invaliditetsförmån att genomgå en läkarundersökning inom denna stats territorium, utan att dessförinnan ha begärt att denne skall undersökas av den behöriga institutionen i den medlemsstat där mottagaren är bosatt. Den omständigheten att mottagaren var gränsarbetare när han drabbades av den arbetsoförmåga som följts av

invaliditet, saknar betydelse i detta avseende. Om arbetstagaren i fråga har avstått från det för honom gynnsamma förfarande som föreskrivs i artikel 51.1 i förordning 574/72 och frivilligt beger sig till den medlemsstat där den institution som svarar för förmånerna finns, kan han emellertid inte därefter, för det fall han inte är nöjd med resultatet av de undersökningar som han genomgått, kräva att ett nytt förfarande skall genomföras så att han först skall kunna bli undersökt av den behöriga institutionen i den medlemsstat där han är bosatt.

2) Det strider inte mot artikel 40 i förordning nr 574/72 att den behöriga institutionen, vid fastställandet av huruvida det föreligger rätt till en invaliditetsförmån, bedömer arbetstagarens invaliditetsgrad med beaktande av enbart läkarundersökningar som utförts vid institutionens egen mottagning.

3) Det strider mot artikel 40 i förordning nr 574/72 att den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning var tillämplig på arbetstagaren, när denne drabbades av den arbetsoförmåga som följts av invaliditet, bedömer arbetstagarens invaliditetsgrad utan att beakta handlingar och läkarintyg som skaffats från institutioner i andra medlemsstater, när arbetstagaren har omfattats av andra medlemsstaters lagstiftning om social trygghet och institutionerna i dessa stater har översänt nämnda handlingar och intyg till förstnämnda institution i enlighet med förfarandet i artikel 39 i samma förordning.