

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
13. december 1989 *

I sag C-322/88,

angående en anmodning, som tribunal du travail de Bruxelles i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Salvatore Grimaldi, Bruxelles,

mod

Fonds des maladies professionnelles, Bruxelles,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 189, stk. 5, og af Kommissionens henstilling til medlemsstaterne af 23. juli 1962 om indførelse af en fællesskabsliste over erhvervssygdomme (JO 1962, 80, s. 2188) og Kommissionens henstilling 66/462 af 20. juli 1966 om vilkårene for erstatning til personer, der rammes af erhvervssygdomme (JO 1966, 147, s. 2696),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. A. Schockweiler, dommerne G. F. Mancini og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: J. Mischo

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman

efter at der er afgivet indlæg af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent i Kommissionen Jean-Claude Seché som befuldmægtiget,

* Processprog: fransk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 10. oktober 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. oktober 1989, afsagt følgende

Dom

- 1 Ved dom af 28. oktober 1988, indgået til Domstolen den 7. november 1988, har tribunal du travail de Bruxelles i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 189, stk. 5, og af Kommissionens henstilling til medlemsstaterne af 23. juli 1962 om indførelse af en fællesskabsliste over erhvervssygdomme (JO 1962 nr. 80, s. 2188).
- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag, som Salvatore Grimaldi, en vandrende arbejdstager med italiensk statsborgerskab, har anlagt mod Fonds des maladies professionnelles de Bruxelles til prøvelse af en afgørelse truffet af sagsøgte, hvorved sagsøgte afslog at anse Dupuytren's sygdom, som sagsøgeren lider af, for en erhvervssygdom.
- 3 Grimaldi udøvede en erhvervsmæssig beskæftigelse i Belgien fra 1953 til 1980. Den 17. maj 1983 ansøgte han hos Fonds des maladies professionnelles om, at den ovenfor omtalte sygdom — der betegnedes som en osteartikulær eller neuralgisk sygdom lokaliseret i sagsøgerens hænder, og som skyldtes mekaniske rystelser ved anvendelsen af en slaggehammer — blev anerkendt som en erhvervssygdom. Den omtvistede afgørelse fra Fonds des maladies professionnelles blev truffet under henvisning til, at denne form for sygdom ikke er nævnt i den belgiske liste over erhvervssygdomme.
- 4 Efter at Grimaldi havde anlagt sag til prøvelse af afgørelsen, traf tribunal du travail de Bruxelles bestemmelse om, at der skulle indhentes en en sagkyndig erklæring. Ifølge denne lider sagsøgeren af Dupuytren's sygdom, der ikke er opført på den

belgiske liste over erhvervssygdomme, men som kan sidestilles med en »sygdom, der skyldes overbelastning ... af vævet omkring senerne«. Sidstnævnte sygdom er nævnt i punkt F.6. b) i den fællesskabsliste over erhvervssygdomme, som Kommissionen ved henstillingen af 23. juli 1962 ønskede indført i national ret. Endvidere var der tvivl om, hvorvidt sagsøgeren kunne gives mulighed for at bevise, at en sygdom, der ikke er opført på den nationale liste, må anses for en erhvervssygdom, således at der på dette grundlag kan ydes erstatning efter den »bandede« erstatningsordning i Kommissionens henstilling 66/462 af 20. juli 1966 om vilkårene for erstatning til personer, der rammes af erhvervssygdomme (JO 1966 nr. 147, s. 2696).

- 5 Tribunal du travail de Bruxelles udsatte på dette grundlag sagen og anmodede Domstolen om præjudicielt at afgøre følgende spørgsmål:

»Må det — når henses til de reale hensyn bag [EØF-Traktatens] artikel 189, stk. 1, og EF-Domstolens formålsrettede praksis — på grundlag af en fortolkning af artikel 189, stk. 5, antages, at en afgørelse som den, 'fællesskabslisten' over erhvervssygdomme er udtryk for, skaber umiddelbare retsvirkninger i en medlemsstat, for så vidt afgørelsen forekommer klar, ubetinget, tilstrækkelig præcis og utvetydig og ikke tillægger medlemsstaten noget skøn med hensyn til det tilsigtede mål, og den er knyttet som bilag til en henstilling fra Kommissionen, som endnu ikke *efter mere end 25 år* formelt er blevet omsat til positiv ret i medlemsstatens nationale retsorden?«

- 6 Vedrørende de faktiske omstændigheder i hovedsagen, det nærmere indhold af de omhandlede henstillinger samt retsforhandlingernes forløb og det skriftlige indlæg for Domstolen henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.
- 7 Da der ved det præjudicielle spørgsmål ønskes en fortolkning af nogle henstillinger — som i henhold til EØF-Traktatens artikel 189, stk. 5, ikke er bindende — må det undersøges, om Domstolen i henhold til Traktatens artikel 177 har kompetence til at træffe afgørelse.

- 8 Det bemærkes herom blot, at i modsætning til ordningen i henhold til EØF-Traktatens artikel 173, hvorefter Domstolen ikke kan efterprøve lovligheden af henstillinger, tillægger artikel 177 Domstolen en kompetence til uden undtagelse at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner.
- 9 Domstolen har allerede flere gange i præjudicielle sager indbragt i medfør af artikel 177 truffet afgørelse om fortolkningen af henstillinger i henhold til EØF-Traktaten (jfr. dom af 15. juni 1976, Frecassetti mod Amministrazione delle Finanze dello Stato, 113/75, Sml. s. 983, og dom af 9. juni 1977, Van Ameyde mod UCI, 90/76, Sml. s. 1091). Domstolen vil herefter behandle det forelagte spørgsmål.
- 10 Det bemærkes herom, at det fremgår af sagens akter, at selv om spørgsmålet kun henviser til henstillingen af 23. juli 1962, ønskes det tillige oplyst, hvilke retsvirkninger henstilling 66/462 af 20. juli 1966 har i national ret. Spørgsmålet må herefter forstås således, at det ønskes afgjort, om de nævnte henstillinger, når der ikke er blevet truffet nogen nationale foranstaltninger til deres gennemførelse, skaber rettigheder for de retsundergivne, som disse kan påberåbe sig ved de nationale retsinstanser.
- 11 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at den omstændighed, at forordninger ifølge EØF-Traktatens artikel 189 gælder umiddelbart og således efter deres art har direkte retsvirkninger, ikke indebærer, at andre af de i bestemmelsen nævnte retsakter aldrig kan have sådanne retsvirkninger (jfr. bl.a. dom af 19. januar 1982, Becker mod Finanzamt Münster-Innenstadt, 8/81, Sml. s. 53).
- 12 Ved afgørelsen af, om de to omhandlede henstillinger kan skabe rettigheder for private, må det først undersøges, om henstillingerne er af en sådan beskaffenhed, at de kan have bindende retsvirkninger.

- 13 Det bemærkes herom, at henstillinger — der i henhold til Traktatens artikel 189, stk. 5, ikke er bindende — i almindelighed vedtages af Fællesskabets institutioner, når disse ikke har hjemmel i Traktaten til at udstede bindende retsakter, eller når de skønner, at der ikke bør fastsættes regler af mere bindende karakter.
- 14 Når henses til Domstolens faste praksis (jfr. bl.a. dom af 29. januar 1985, *Binderer mod Kommissionen*, 147/83, Sml. s. 257), hvorefter valget af en retsakts form ikke kan ændre dens art, må det dog i givet fald undersøges, om indholdet af en retsakt er i overensstemmelse med den form, retsakten er blevet givet.
- 15 Hvad nærmere angår de i sagen omhandlede to henstillinger, bemærkes, at der i begrundelserne til disse henvises til EØF-Traktatens artikel 155, som tillægger Kommissionen en generel kompetence til at rette henstillinger, og til Traktatens artikler 117 og 118. Som Domstolen har fastslået i dommen af 9. juli 1987, *Forbundsrepublikken Tyskland, Frankrig, Nederlandene, Danmark og Det Forenede Kongerige mod Kommissionen* (281/85, 283/85, 284/85, 285/85 og 287/85, Sml. s. 3203), har medlemsstaterne ved sidstnævnte bestemmelse bevaret deres kompetence på det sociale område, for så vidt andet ikke fremgår af andre bestemmelser i Traktaten, og idet medlemsstaterne på dette område har en pligt til at deltage i et samarbejde, som det er Kommissionens opgave at tilrettelægge.
- 16 De omhandlede retsakter må herefter utvivlsomt kvalificeres som henstillinger, dvs. retsakter, der end ikke for adressaterne tilsigter at være bindende. Henstillingerne kan dermed ikke skabe nogen rettigheder, som private kan påberåbe sig ved en national retsinstans.
- 17 Det bemærkes herved, at den omstændighed, at der er forløbet mere end 25 år siden meddelelsen af den første af henstillingerne, og at samtlige medlemsstater endnu ikke har taget skridt til at gennemføre denne, er uden relevans for spørgsmålet om henstillingens retlige betydning.

- 18 Med henblik på en fuldstændig besvarelse af spørgsmålet fra den forelæggende retsinstans tilføjes dog, at de omhandlede henstillinger ikke kan anses for at være ganske uden retsvirkninger. De nationale retsinstanser skal således ved afgørelsen af tvister, der indbringes for dem, tage hensyn til henstillinger, navnlig når disse kan bidrage til fortolkningen af nationale bestemmelser udstedt til gennemførelse heraf, eller når der er tale om henstillinger, som har til formål at udfylde bindende fællesskabsretlige bestemmelser.
- 19 Spørgsmålet fra tribunal du travail de Bruxelles må herefter besvares således, at når henses til EØF-Traktatens artikel 189, stk. 5, kan Kommissionens henstilling af 23. juli 1962 om indførelse af en fællesskabsliste over erhvervssygdomme og Kommissionens henstilling 66/462 af 20. juli 1966 om vilkårene for erstatning til personer, der rammes af erhvervssygdomme, ikke i sig selv skabe rettigheder for de retsundergivne, som disse kan påberåbe sig ved de nationale retsinstanser. De nationale retsinstanser er dog ved afgørelsen af tvister, der indbringes for dem, forpligtet til at tage hensyn til henstillingerne, navnlig når disse kan bidrage til fortolkningen af andre nationale eller fællesskabsretlige bestemmelser.

Sagens omkostninger

- 20 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale retsinstans, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af tribunal du travail de Bruxelles ved om af 28. oktober 1988, for ret:

Når henses til EØF-Traktatens artikel 189, stk. 5, kan Kommissionens henstilling af 23. juli 1962 om indførelse af en fællesskabsliste over erhvervssygdomme og

Kommissionens henstilling 66/462 af 20. juli 1966 om vilkårene for erstatning til personer, der rammes af erhvervssygdomme, ikke i sig selv skabe rettigheder for de retsundergivne, som disse kan påberåbe sig ved de nationale retsinstanser. De nationale retsinstanser er dog ved afgørelsen af tvister, der indbringes for dem, forpligtet til at tage hensyn til henstillingerne, navnlig når disse kan bidrage til fortolkningen af andre nationale eller fællesskabsretlige bestemmelser.

Schockweiler

Mancini

O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

F. A. Schockweiler
Formand for Anden Afdeling