

PRESUDA SUDA

13. prosinca 1989.(*)

„Socijalna politika – Profesionalne bolesti – Učinci preporuke”

U predmetu C-322/88,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Tribunal du travail de Bruxelles (Radni sud u Bruxellesu, Belgija), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Salvatorea Grimaldija, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

i

Fonds des maladies professionnelles, Bruxelles,

o tumačenju, s obzirom na članak 189. peti stavak Ugovora o EEZ-u, Preporuke Komisije državama članicama od 23. srpnja 1962. o donošenju europskog popisa profesionalnih bolesti (SL 1962., 80, str. 2188.) i Preporuke Komisije 66/462 od 20. srpnja 1966. o uvjetima dodjele naknade osobama koje boluju od profesionalnih bolesti (SL 1966., 147, str. 2696.),

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: F. A. Schockweiler, predsjednik vijeća, G. F. Mancini i T. F. O’Higgins, suci,
nezavisni odvjetnik: J. Mischo,

tajnik: D. Louterman, glavna administratorica,

uzimajući u obzir očitovanja koja je za Komisiju Europskih zajednica podnio Jean-Claude Seché, pravni savjetnik, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka održanog 10. listopada 1989.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. listopada 1989.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Presudom od 28. listopada 1988., koju je Sud zaprimio 7. studenoga 1988., Tribunal du travail de Bruxelles (Radni sud u Bruxellesu) uputio je Sudu na temelju članka 177.

Ugovora o EEZ-u prethodno pitanje o tumačenju članka 189. petog stavka Ugovora o EEZ-u i Preporuke Komisije državama članicama od 23. srpnja 1962. o donošenju europskog popisa profesionalnih bolesti (SL 1962., 80, str. 2188.).

- 2 Pitanje je postavljeno u okviru spora između S. Grimaldija, radnika migranta talijanskog državljanstva, i Fonds des maladies professionnelles de Bruxelles (Fond za profesionalne bolesti, u daljnjem tekstu: Fond) nakon što je potonji odbio priznati Dupuytrenovu kontrakturu, od koje boluje S. Grimaldi, kao profesionalnu bolest.
- 3 S. Grimaldi radio je u Belgiji od 1953. do 1980. Dana 17. svibnja 1983. od Fonda je zatražio da prethodno navedenu bolest, koja je osteoartikularna ili angioneurotična bolest ruku izazvana mehaničkim vibracijama uslijed upotrebe pneumatske bušilice, prizna kao profesionalnu bolest. Fond je donio spornu odluku uz obrazloženje da se predmetna bolest na nalazi na belgijskom popisu profesionalnih bolesti.
- 4 U okviru tužbe protiv te odluke koju je podnio S. Grimaldi Tribunal du travail de Bruxelles (Radni sud u Bruxellesu) naručio je vještačenje u kojem je zaključeno da tužitelj boluje od Dupuytrenove kontrakture, koja nije bila navedena na belgijskom popisu profesionalnih bolesti, ali se može smatrati „bolešću izazvanom preopterećenjem [...] peritendinoznog tkiva”. Ta se bolest pojavljuje u točki F 6. (b) europskog popisa profesionalnih bolesti, koji bi u skladu s gore navedenom Preporukom od 23. srpnja 1962. trebalo uvesti u nacionalno pravo. Osim toga, postavljeno je pitanje može li se S. Grimaldiju dopustiti da dokaže profesionalno podrijetlo bolesti koja se ne nalazi na nacionalnom popisu kako bi dobio naknadu u okviru „mješovitog” sustava naknada predviđenog Preporukom Komisije 66/462 od 20. srpnja 1966. o uvjetima dodjele naknade osobama koje boluju od profesionalnih bolesti (SL 1966., 147, str. 2696.).
- 5 U tim je uvjetima Tribunal du travail de Bruxelles (Radni sud u Bruxellesu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„U skladu s tumačenjem članka 189. petog stavka (Ugovora o EEZ-u) u duhu njegova prvog stavka i s teleološkim tumačenjem iz sudske prakse Suda, ima li tekst kao što je europski popis profesionalnih bolesti neizravan učinak u državi članici u mjeri u kojoj je taj popis jasan, bezuvjetan, dovoljno pouzdan i nedvosmislen te se njime ne dodjeljuju nikakve diskrecijske ovlasti u pogledu rezultata koji se nastoji ostvariti i u mjeri u kojoj je priložen preporuci Komisije koja nakon više od 25 godina još uvijek nije formalno prenesena u nacionalni pravni sustav?”
- 6 Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja u glavnom postupku, predmetnih odredbi Zajednice, tijekom postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaje za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se navode samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.
- 7 U mjeri u kojoj se prethodno pitanje odnosi na tumačenje preporuka, koje u skladu s člankom 189. petim stavkom Ugovora o EEZ-u nemaju obvezujuću snagu, valja ispitati je li na temelju članka 177. Ugovora Sud nadležan odlučivati.
- 8 U tom pogledu dovoljno je utvrditi da se, za razliku od članka 173. Ugovora o EEZ-u, kojim se iz ispitivanja akata koje provodi Sud isključuju preporuke, člankom 177. Sudu

se dodjeljuje nadležnost za odlučivanje o prethodnim pitanjima koja se tiču valjanosti i tumačenja svih akata institucija Zajednice bez iznimke.

- 9 Osim toga, u okviru prethodnog postupka na temelju članka 177. Sud je već u nekoliko navrata odlučivao o tumačenju preporuka donesenih na temelju Ugovora o EEZ-u (vidjeti presude od 15. lipnja 1976., Frecassetti/Amministrazione delle Finanze dello Stato, 113/75, Zb., str. 983. i od 9. lipnja 1977., Van Ameyde/UCI, 90/76, Zb., str. 1091.). Stoga valja ispitati pitanje postavljeno Sudu.
- 10 U tom pogledu valja napomenuti da iz spisa proizlazi da se pitanjem, iako se odnosi samo na gore navedenu Preporuku od 23. srpnja 1962., žele utvrditi i učinci gore navedene Preporuke 66/462 od 20. srpnja 1966. u okviru nacionalnog prava. Stoga valja razumjeti da se pitanjem pita dodjeljuju li se tim preporukama, u nedostatku bilo kakve nacionalne mjere za njihovu provedbu, pojedincima prava na koja se mogu pozvati pred nacionalnim sudovima.
- 11 Prvo valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da iako se na temelju odredaba članka 189. Ugovora o EEZ-u uredbe izravno primjenjuju i stoga po svojoj prirodi mogu proizvesti izravne učinke, to ne znači da druge kategorije akata obuhvaćenih tim člankom nikada ne mogu proizvesti slične učinke (vidjeti osobito presudu od 19. siječnja 1982., Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt, 8/81, Zb., str. 53.).
- 12 Međutim, kako bi se utvrdilo mogu li te dvije preporuke pojedincima dodijeliti prava, prvo valja utvrditi mogu li one proizvesti obvezujuće učinke.
- 13 Valja naglasiti da preporuke, koje u skladu s člankom 189. petim stavkom Ugovora nisu obvezujuće, općenito donose institucije Zajednice kad na temelju Ugovora nemaju ovlasti za donošenje obvezujućih akata ili kad smatraju da nije prikladno donijeti stroža pravila.
- 14 Iako iz ustaljene sudske prakse Suda (vidjeti osobito presudu od 29. siječnja 1985., Binderer/Komisija, 147/83, Zb., str. 257.) proizlazi da se odabirom forme ne može izmijeniti narav akta, ipak valja utvrditi je li sadržaj akta potpuno usklađen s formom koja mu je dodijeljena.
- 15 U pogledu dviju preporuka o kojima je riječ u ovom postupku treba utvrditi da se u njihovu obrazloženju upućuje na članak 155. Ugovora o EEZ-u, kojim se Komisiji dodjeljuje opća ovlast za oblikovanje preporuka, te na članke 117. i 118. istog Ugovora. Kao što je Sud presudio u svojoj presudi od 9. srpnja 1987., Savezna Republika Njemačka, Francuska, Nizozemska, Danska i Ujedinjena Kraljevina/Komisija (281/85, 283/85, 284/85, 285/85, 287/85, Zb., str. 3203.), potonja odredba ne zadire u ovlasti država članica u socijalnom području u mjeri u kojoj ono nije obuhvaćeno drugim odredbama Ugovora i pod uvjetom da se te ovlasti izvršavaju u okviru suradnje među državama članicama, koju organizira Komisija.
- 16 U tim okolnostima nema razloga sumnjati da su predmetni akti prave preporuke, odnosno akti čija namjena nije proizvesti obvezujuće učinke, čak ni u pogledu osoba kojima su upućeni. Stoga se ne može smatrati da se njima uspostavljaju prava na koja se pojedinci mogu pozvati pred nacionalnim sudom.

- 17 U tom pogledu činjenica da je od donošenja prve od predmetnih preporuka prošlo više od 25 godina i da je nisu provele sve države članice ne može izmijeniti njezin pravni doseg.
- 18 Međutim, kako bi se dao sveobuhvatan odgovor na pitanje suda koji je uputio zahtjev, valja naglasiti da se zato ne može smatrati da predmetni akti nemaju nikakav pravni učinak. Nacionalni sudovi moraju pri rješavanju sporova koji se pred njima vode uzeti u obzir preporuke, osobito kad one razjašnjavaju tumačenje nacionalnih odredbi donesenih u svrhu njihove provedbe ili kad im je cilj dopunjavanje obvezujućih odredbi Zajednice.
- 19 Stoga na pitanje koje je uputio Tribunal du travail de Bruxelles (Radni sud u Bruxellesu) valja odgovoriti da s obzirom na članak 189. peti stavak Ugovora o EEZ-u, Preporuka Komisije od 23. srpnja 1962. o donošenju europskog popisa profesionalnih bolesti i Preporuka Komisije 66/462 od 20. srpnja 1966. o uvjetima dodjele naknade osobama koje boluju od profesionalnih bolesti ne mogu same po sebi pojedincima dodijeliti prava na koja se potomji mogu pozvati pred nacionalnim sudovima. Međutim, nacionalni sudovi obvezni su pri rješavanju sporova koji se pred njima vode uzeti u obzir te preporuke, osobito kad one mogu razjasniti tumačenje drugih nacionalnih odredbi ili odredbi Zajednice.

Troškovi

- 20 Troškovi Komisije Europskih zajednica, koja je podnijela očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenoga,

SUD (drugo vijeće),

odlučujući o pitanju koje mu je presudom od 28. listopada 1988. uputio Tribunal du travail de Bruxelles (Radni sud u Bruxellesu), odlučuje:

S obzirom na članak 189. peti stavak Ugovora o EEZ-u, Preporuka Komisije od 23. srpnja 1962. o donošenju europskog popisa profesionalnih bolesti i Preporuka Komisije 66/462 od 20. srpnja 1966. o uvjetima dodjele naknade osobama koje boluju od profesionalnih bolesti ne mogu same po sebi pojedincima dodijeliti prava na koja se potomji mogu pozvati pred nacionalnim sudovima. Međutim, nacionalni sudovi obvezni su pri rješavanju sporova koji se pred njima vode uzeti u obzir te preporuke, osobito kad one mogu razjasniti tumačenje drugih nacionalnih odredbi ili odredbi Zajednice.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 13. prosinca 1989.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski