FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 12. december 1989 *

Høje Domstol.

1. Ved stævning registreret på Domstolens Justitskontor den 9. oktober 1987 har Alfredo Grifoni, der er indehaver af firmaet med samme navn i Ispra, anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at Det Europæiske Atomenergifællesskab (herefter benævnt »Euratom«) kendes ansvarligt for den skade, han har lidt som følge af en ham påført ulykke, hvorfor Euratom bør tilpligtes at erstatte skaden.

2. Da sagens faktiske omstændigheder samt parternes anbringender og argumenter udtømmende er fremlagt i retsmøderapporten, skal jeg kun kort minde om sagens faktum.

3. Ved skrivelse af 21. maj 1984 accepterede Det Fælles Forskningscenter i Ispra (herefter benævnt »centret«) et tilbud fra Grifonis firma. Parterne var enige om at indgå en rammeaftale om deres fremtidige retsforhold vedrørende udførelse af blikkenslager- og smedearbejde på centrets meteorologiske station. Rammeaftalens artikel 2 stipulerer, at kontraktens varighed er et år, som imidlertid beregnes fra centrets første ordre.

4. Den 20. oktober 1985, da kontrakten altså endnu ikke var trådt i kraft, begav Grifoni sig ledsaget af en ved centret ansat person, Danielato, op på den meteorologiske stations tag for at foretage en række opmålinger. Ved denne lejlighed faldt Grifoni ned fra ca. 4,5 m højde, hvorved han pådrog sig alvorlige kvæstelser. Efter ulykken søgte Grifoni erstatning hos Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som imidlertid afviste kravet. Grifoni anlagde derpå sag ved Domstolen.

5. Til støtte for påstanden har Grifoni principalt gjort gældende, at Euratom må være kontraktligt ansvarligt, subsidiært at Euratom bør anses for ansvarligt uden for kontraktforhold.

Domstolens kompetence

6. Inden jeg tager stilling til sagens realitet, finder jeg det nødvendigt kort at gå ind på Domstolens kompetence, selv om Kommissionen ikke har fremsat indsigelse mod den.

7. For så vidt som Grifoni til støtte for påstanden påberåber sig kontraktligt ansvar, finder jeg Domstolen klart kompetent i medfør af Euratom-Traktatens artikel 153 og rammeaftalens artikel 17, hvilken igen henviser til udbudsbetingelsernes artikel 16; der foreligger derfor kompetence ifølge en værnetingsklausul. På dette sted er det ikke nødvendigt at gå ind på spørgsmålet, om gyldigheden af nævnte klausul skal bedøm-

* Originalsprog: italiensk.

mes i henhold til italiensk ret, som kontrahenterne har udpeget som det anvendelige retssystem; jeg behøver heller ikke at tage stilling til, om klausulen i bekræftende fald opfylder de formelle betingelser, som opstilles i den italienske civillovbogs artikel 1341 for, at der kan fastsættes værnetingsklausuler. Jeg kan imidlertid ikke lægge skjul på, at jeg nærer stærk tvivl herom.

8. Hvad angår det påberåbte ansvar uden for kontraktforhold for Euratom, udledes Domstolens kompetence af Euratom-Traktatens artikel 151 og artikel 188, stk. 2. Formuleringen af den sidstnævnte bestemmelse efterlader ingen tvivl. Domstolens enekompetence består såvel i det tilfælde, at ansvar uden for kontraktforhold gøres gældende i relation til Fællesskabets individuelle handlinger eller retsfastsættelse, som i de tilfælde, at skadelidtes tab er opstået som følge af institutionernes eller deres ansattes *faktiske adfærd*[1] — handling eller undladelse — under udøvelsen af deres hverv. Som eksempel på en skade forårsaget af genstande eller materialer, som opbevares eller bruges af Fællesskabet, for at dette kan opnå det ønskede formål, og som vil kunne begrunde et ansvar uden for kontraktsforhold for Fællesskabet, er det tilstrækkeligt at henvise til skader opstået ved brugen af nukleart materiale[2].

Et andet eksempel på ansvar uden for kontraktforhold, der hviler på Fællesskabets *undladelse*, fremgår af dommen af 7. november 1985, Adams (145/83, Sml. s. 3539). Præmis 44 præciserer klart: »Kommissionen findes herefter at have pådraget sig ansvar over for sagsøgeren for den skade, som han har lidt ved, at Kommissionen ikke har foretaget det fornødne for at meddele sagsøgeren de oplysninger, som den sad inde med...«.

Hvad herefter angår forbindelsen mellem den omstændighed, som angiveligt begrunder ansvaret, og institutionernes eller deres ansattes udøvelse af deres hverv, synes jeg, at den er helt klar. For det første vil jeg bestemt antage, at det også må indgå i en institutions opgaver og pligter at drage omsorg for hygiejnen og sikkerheden på institutionens arbejdspladser. Og for i øvrigt at fjerne enhver tvivl i så henseende må der lægges vægt på, at man havde tillagt en ansat ved institutionen, nærmere bestemt en generaldirektør, udtrykkeligt *»på Kommissionens vegne«* at træffe »alle foranstaltninger, der er nødvendige for at varetage sikkerheden for personer og anlæg i sin ressort« (Kommissionens beslutning 71/57/Euratom af 13. januar 1971, JO L 16 af 20.1.1971, s. 14, vedlagt som bilag).

Til bekræftelse på det ovenfor antagne skal jeg tilføje, at modstykket til Domstolens kompetence ifølge Traktatens artikel 188 er de nationale domstoles inkompetence, eftersom Euratom er søgsmålsimmun i civile sager i et tilfælde som det her foreliggende, netop fordi sagsgenstanden angår en af organisationens opgaver.

Ansvar i kontraktforhold

9. Som ovenfor anført indtraf det passerede på et tidspunkt, da kontrakten endnu ikke var trådt i kraft. Herefter må pålæggelse af ansvar i kontraktforhold være udelukket.

1 — Jfr. dom af 12. juli 1969, Sayag, 9/69, Sml. s. 89.

2 — Jfr. i overensstemmelse hermed G. Venturini, *La responsabilità extracontrattuale delle Communità europee*, Giuffrè ed., Milano, 1980, s. 97.

10. Herefter bliver der tilbage at undersøge, om man i italiensk ret, der ifølge rammeaftalen er den anvendelige, navnlig den italienske civillovbogs artikel 1337, kan finde belæg for at pålægge ansvar i form af et »prækontraktligt« ansvar eller i form af »culpa in contrahendo«.

Uden at det er nødvendigt at tage stilling til substansen i drøftelserne i retspraksis og italiensk doktrin vedrørende karakteren af et sådant ansvar, altså om det er kontraktligt eller ikke (jfr. eksempelvis »Commentario breve al codice civile«, Cian / Trabucchi, CEDAM 1988, s. 974), er det tilstrækkeligt at anføre, at betingelserne for at antage et sådant ansvar ikke foreligger opfyldt her i sagen. Artikel 1337 bestemmer følgende: »Ved forhandling og indgåelse af kontrakter skal parterne stedse iagttage god forretningsskik«. Imidlertid er det uden videre klart, at parterne i sagen her allerede havde lagt forhandlings- og indgåelsesfasen bag sig. Følgelig kan der ikke foreligge tilsidesættelse af nogen af de »prækontraktlige« pligter, som er fastlagt af retspraksis og doktrinen i Italien; nærmere foreligger der ingen tilsidesættelse af pligten til at give oplysning om sådanne forhold, der er nødvendige for at danne sig en korrekt opfattelse af kontrakten, ligesom hverken bevaringseller fortrolighedspligten er tilsidesat.

Også på grundlag af den alment-juridiske teori er det i øvrigt anerkendt, at begrebet »prækontraktligt« ansvar må antages at have en funktionel forbindelse med indholdet af den fremtidige kontrakt, hvilken forbindelse er afgørende for indholdet af pligten til at udvise god forretningsskik. Fra doktrinen kan man nævne eksemplet med den sælger, som under forhandlingerne mærkbart forringer salgsgenstandens værdi, og der er eksemplet med den totalt ubegrundede afbrydelse af selve forhandlingerne. Vice versa er der i den konkrete sag kun en rent kronologisk forbindelse mellem det faktum, jeg beskæftiger mig med, og kontrakten, således forstået, at forbindelsen opstod på et tidspunkt, som ligger forud for kontraktens gyldighedstidspunkt.

11. Ud fra de hidtil fremførte betragtninger må det således være klart, at der konkret hverken kan antages kontraktligt ansvar eller »prækontraktligt« ansvar.

Ansvar uden for kontraktforhold

12. I den nylig afsagte dom af 9. november 1989, Briantex (353/88, Sml. s. 3623) udtales følgende: »Ifølge Domstolens faste praksis forudsætter ansvar uden for kontrakt for Fællesskabet og opfyldelsen af et krav om erstatning for det lidte tab, at der foreligger en af en fællesskabsinstitution udstedt retsstridig akt, der har forvoldt reel skade, og at der er årsagssammenhæng mellem retsakten og skaden«.

Jeg må derfor undersøge, om de tre omtalte betingelser konkret er opfyldt.

13. Ifølge Grifoni består den retsstridige akt, som bør tilregnes Euratom-kommissionen, i, at man har tilsidesat, for det første, en hel række italienske arbejdssikkerhedsbestemmelser [navnlig artikel 10 i dekret nr. 164 af 7. januar 1956 om forebyggelse af arbejdsskader i byggesektoren [GURI (lovtidende) nr. 78 af 31.3.1956] samt artiklerne 26 og 27 i dekret nr. 547 af 27. april 1955 fra republikkens præsident vedrørende sikkerheden på arbejdspladsen (GURI nr. 158 af 12.7.1956)]. Gennemførelsen af disse bestemmelser i italiensk ret på centrets område

er udtrykkeligt fastsat i artikel 31 i bilag F i overenskomsten af 2. juli 1959 mellem Italien og Euratom.

For det andet begrundes retsstridigheden i øvrigt med tilsidesættelsen af artikel 10, stk. 3, i den allerede omtalte Kommissionsbeslutning 71/57 af 13. januar 1971 om reorganisering af forskningscentret (JO L 16, s. 14), som pålægger generaldirektøren »på Kommissionens vegne« at træffe »alle foranstaltninger, der er nødvendige for at varetage sikkerheden for personer og anlæg i sin ressort«.

For det tredje hævdes der at foreligge tilsidesættelse af en række konventioner og rekommandationer fra Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO), som udgør almindelige retsgrundsætninger fælles for medlemsstaterne.

14. Kommissionens forsvar heroverfor består i det væsentlige i, at den ab ovo har benægtet, at der foreligger ansvar uden for kontraktforhold; den vil derimod påny henføre faktum til kategorien kontraktansvar, som Kommissionen imidlertid selv har bestræbt sig stærkt på at afvise med henvisning til, at betingelserne herfor ikke er opfyldt. I retsmødet udtrykte Kommissionens befuldmægtigede sig usædvanlig klart på to punkter, som under skriftvekslingen havde givet anledning til tvivl; han udtalte således,

— at Grifoni handlede *på grundlag af en rammekontrakt,* som han havde accepteret, og ved hvilken han påtog sig ethvert ansvar med hensyn til sikkerhedsforholdene, og

— at styrtet fra taget som følge af hans eventuelle uforsigtighed ikke kan lægges Kommissionen til last.

Sammenfattende har Kommissionen forklaret Domstolen, at den finder, at det passerede bør betegnes som en »forretningsrisiko«, som med et minimum af sædvanlig agtpågivenhed havde kunnet forudses og undgås.

15. Jeg må sige med det samme, at sagsøgtes argumentation efter min opfattelse klart forenkler problemstillingen og under alle omstændigheder fokuserer alene på hypotesen om kontraktligt ansvar, som jeg har udelukket. Det er derfor irrelevant at lægge vægt på rammeaftalens artikel 8 af den simple, men fyldestgørende grund, at den endnu ikke var trådt i kraft på ulykkestidspunktet. Det kan der ikke rokkes ved, selv om jeg endnu en gang vil se bort fra den meget alvorlige tvivl, jeg nærer med hensyn til, om den nævnte artikel 8 er gyldig ifølge italiensk ret, idet artikel 8 med sin ansvarsbegrænsning og mulighed for at fremsætte indsigelser i overensstemmelse med den italienske civillovbogs artikel 1341 burde have været genstand for en særskilt aftale, idet der ellers ville foreligge en nullitet.

Kommissionen har derimod ikke fremlagt noget argument for at tilbagevise hypotesen om ansvar uden for kontraktforhold; den har blot anerkendt, at der er tale om et »objektivt« ansvar, forstået som ansvar uden culpa.

16. Jeg må derfor i første række gennemgå spørgsmålet om, hvilke kriterier der kommer i betragtning ved bedømmelsen af, om den adfærd, som angiveligt skal begrunde hypotesen om ansvar uden for kontraktforhold, er retsstridig.

17. Henvisningen i EØF-Traktatens artikel 188 til de »almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for Medlemsstaternes retssystemer«, kunne ved den første læsning rejse

tvivl om, hvorvidt det er muligt *udelukkende* at henvise til reglerne i ét nationalt retssystem, selv om det — med forbehold af den nødvendige bedømmelse af ansvarssituationen og dens virkninger i forhold til de for medlemsstaterne fælles almindelige retsgrundsætninger, som i øvrigt allerede er udformet i vigtige domme fra Domstolen — forekommer mig, at en af betingelserne for at pålægge ansvar, nemlig at der foreligger en retsstridig handling, *som den første* må kunne fastslås i forhold til reglerne i det retssystem, som formodes at være overtrådt.

Mine just fremsatte bemærkninger gælder så meget desto mere i et sagsforhold af den type, som jeg beskæftiger mig med, da det i første række ville være pudsigt, at skadelidte antoges værnet af retsreglerne — for så vidt som den pågældende kunne gøre krav herpå — i mindre grad, end hvad der sædvanligvis gælder ifølge retsreglerne i den medlemsstat, som ulykken fandt sted i; for det andet bør den immunitet i relation til civile søgsmål i medlemsstaten, som består i tilfælde som her, sammenholdt med Domstolens kompetence i medfør af Euratom-Traktatens artikel 188, ikke føre til en mærkbart ringere beskyttelse.

I Italiens retssystem er der, ud over en særdeles vidt formuleret regel om ansvar uden for kontraktforhold — som hverken mere eller mindre hviler på princippet neminem laedere (civillovbogens artikel 2043) — mindst to andre, konkret relevante regler i den italienske civillovbog (der begge gælder for den offentlige forvaltning), nemlig følgende:

artikel 2051:

»Enhver er ansvarlig for skade forvoldt på ting i hans varetægt, medmindre skaden bevises at være hændelig«;

artikel 2087:

»Bygherrer skal på arbejdsstedet træffe de foranstaltninger, som ifølge arbejdets særlige karakter, praksis og den tekniske udvikling er nødvendige for at beskytte arbejdstagerne fysisk og psykisk.«

18. De almindelige lovregler er som ovenfor beskrevet; de konkret relevante omstændigheder er følgende:

— Grifoni var ikke en ved centret ansat person, og han var (endnu) ikke knyttet til det ved en licitationskontrakt; han var simpelt hen en tredjemand;

— det er ubestridt, at Grifoni blev »hidkaldt« af de kompetente personer ved centret med henblik på at foretage opmålinger på »adgangsterrassen« ved de meteorologiske instrumenter på taget, hvilket sted han ikke havde kendskab til;

— det er ikke bestridt, at de kompetente personer ved centret opbevarede nøglen til »terrassens« adgangsdør, som normalt var aflåst, og at en af dem, Danielato, ved den lejlighed ledsagede Grifoni, som han åbnede døren for og dermed gav mulighed for at komme op på terrassen ad den vej.

19. Eftersom det er de forhold, som er bragt på det rene uden at blive bestridt i sagens akter eller i retsmødet, mener jeg, at der i første række kan blive tale om at anvende dels den italienske civillovbogs artikel 2043 — som knæsætter princippet alterum non laedere — dels civillovbogens artikel 2051, som med en præcisering af nævnte

princip fastslår ansvar for skader fremkaldt af ting i varetægt, idet der består formodning for, at tingen er sikret effektivt.

20. Under den første hypotese begrundes ansvaret med culpa og indebærer den dertil svarende bevisbyrde for skadelidte; under den anden er ansvaret for ting i ens varetægt derimod begrundet i en formodning for culpa, hvorfor bevisbyrden er vendt om (res ipsa loquitur). Under alle omstændigheder har forskellen ikke nogen betydning her i sagen, da det er åbenbart, at centret ikke, hverken i forhold til den dér ansatte Danielato eller i forhold til Grifoni, traf nogen forholdsregel for at undgå, at det passerede indtraf, og heri består dets culpa.

21. Med hensyn til muligheden for, at Grifoni kan have udvist egen skyld, må det siges at være en eventualitet, som på ingen måde fremgår af det oplyste, og Kommissionen har hverken bevist eller tilbudt at bevise egen skyld, uanset at den jo har bevisbyrden.

22. Jeg kan da tilføje, at der ud over de almindelige erstatningsretlige regler i italiensk ret, ligesom i de fleste andre retssystemer, findes specialforskrifter til forebyggelse af arbejdsskader. At der i sagen foreligger en arbejdsskade, kan ikke seriøst bestrides, navnlig under hensyn til lang og fast retspraksis. Begrebet arbejdsulykke dækker jo faktisk ethvert skadestilfælde indtruffet af voldelig årsag *under arbejdet*, som har medført død eller vedvarende uarbejdsdygtighed, det være sig helt eller delvis, eller en foreløbig fuldstændig uarbejdsdygtighed, som medfører sygefravær. Desuden er arbejdssituationen udtryk for arbejdets formål i den betydning, at arbejdssituationen består overalt, hvor en situation omfatter ordregiverens interesser eller produktionsinteresser eller en omstændighed, som vedrører arbejdsforholdet. På trods af Kommissionens spagfærdige forsøg på i retsmødet at bestride, at der består en arbejdsulykke, er det imidlertid helt klart, at formålet med Grifonis tilstedeværelse på centrets »terrasse« var, at han skulle udføre et arbejde dér; der var ikke blot tale om en høflighedsvisit.

23. Vedrørende de her interesserende forhold må der især lægges vægt på reglerne vedrørende sikkerheden på arbejdspladsen (dekret fra republikkens præsident nr. 547/55) og om forebyggelse af arbejdsskader i byggesektoren (dekret fra republikkens præsident nr. 164/56), hvis artikler 26 og 27, henholdsvis artikel 10, er blevet påberåbt af Grifoni, hvilket jeg allerede har fremhævet; desuden bør der lægges vægt på den allerede nævnte almindelige regel i den italienske civillovbogs artikel 2087, som indeholder den almindelige grundsætning om forebyggelse af skadestilfælde, og som finder anvendelse på såvel private som offentlige bygherrer.

Så langt, så godt. Der er imidlertid opstået tvivl om, hvorvidt de nævnte specialregler kan anvendes i sagen; det mener Grifoni, men ikke Kommissionen.

24. I princippet må centret siges at have været undergivet de ovennævnte bestemmelser, ganske på samme måde som det var undergivet de italienske erstatningsretlige regler. For det første er forholdet faktisk det, at reglerne om arbejdssikkerhed i Italien er af ufravigelig karakter (de er såkaldte skal-regler), fordi de står i forbindelse med åbenbare sociale krav, der ikke kan gøres undtagelse fra; og den omstændighed, at Euratom er udstyret med bestemte privilegier og immuniteter i den stat, som dets tjenestegrene

befinder sig i, fritager ikke nævnte Fællesskab fra at respektere italiensk lovgivning: Søgsmålsimmunitet i civil- og straffesager er bestemt ikke ensbetydende med immunitet i forhold til lovgivningen. For det andet må man — og dette for at bortvejre enhver tvivl og usikkerhed — her i sagen nævne en ganske præcis bestemmelse i overenskomsten mellem Italien og Euratom med henblik på centrets placering; der er tale om artikel 31 i bilag F, hvorefter Kommissionen »er eneansvarlig for« at gennemføre »Italiens forskrifter om hygiejnen og sikkerheden på arbejdspladserne«.

Navnlig er der ikke tvivl om, at centret måtte være adressat for de forpligtelser, der knæsættes i dekret fra republikkens præsident nr. 547/65 om almindelige regler vedrørende sikkerheden på arbejdspladsen. Dekretet finder faktisk (jfr. artikel 1) anvendelse på »al virksomhed udøvet af arbejdstagere«, og det gælder både for staten og samtlige offentlige foretagender. Artikel 4 pålægger arbejdsledere og sjakformænd samt øvrige ansvarlige at »gennemføre de i dette dekret fastsatte sikkerhedsforanstaltninger«.

I artikel 27 hedder det: »Rækværk skal opstilles på stilladser, ved gennemgange, på afsatser, adgangsramper, balkoner og højtliggende arbejdssteder«. Denne bestemmelse har man fundet anvendelig ikke blot i forbindelse med byggearbejder, men i ethvert tilfælde, hvori arbejdet udføres i en højde på over halvanden meter, også hvor der er tale om *lejlighedsvist arbejde* (dom af 29. oktober 1984 fra den italienske Kassationsdomstol, jfr. *Riv. pen.* 1985, s. 922).

Til dette føjer sig de mere specifikke regler om forebyggelse af arbejdsskader i byggesektoren (dekret fra republikkens præsident nr. 164/56), vedtaget som svarende til ILO-konvention nr. 62. Denne forskrift finder anvendelse (jfr. artikel 1) på »udførelse af bygge-, vedligeholdelses-, udbedrings- og nedrivningsarbejder vedrørende faste genstande«, og artikel 10 bestemmer særligt: »Ved arbejde nær tagrender og gesimser, på tage og tilsvarende steder, som frembyder nedstyrtningsrisiko, skal de beskæftigede gøre brug af en egnet sikkerhedssele«. Tillige har Kassationsdomstolen adskillige gange fastslået, at pligten i den pågældende artikel 10 er »utvetydig og ikke tillader fravigelser eller alternativer af nogen art, når der udføres arbejde, som uanset arten medfører nedstyrtningsrisiko, og det ikke er muligt at opstille beskyttelsesstilladser eller rækværk« (Kassationsdomstolens dom af 29. marts 1984, jfr. *Riv. pen.* 1985, s. 606).

25. Mere generelt skal jeg henvise til, at retspraksis — og det gælder domme afsagt af såvel de almindelige domstole som Kassationsdomstolen — ikke har undladt at uddrage den tilsigtede konsekvens af det grundlæggende forfatningskrav (jfr. artikel 32), som er fastsat til beskyttelse af individets absolutte ret — og samfundets hertil svarende interesse — til fysisk integritet, hvilken ret er defineret som »undtagelsesfri og uopgivelig«. Ud fra denne synsvinkel har retspraksis for det første fastslået, at »der ved arbejdsstedet skal forstås ikke blot det forud fastlagte sted, hvor arbejdstageren sædvanligvis udfører de ham betroede opgaver, men også ethvert andet sted, som arbejdstageren har adgang til, herunder også undtagelsesvis for at opfylde de krav, der står i forbindelse med hans arbejde« (Kassationsdomstolens dom af 11. oktober 1979, jfr. *Riv. pen.* 1980, s. 584).

Jeg skal også gøre opmærksom på, at Italiens Kassationsdomstol adskillige gange har henvist til det princip, at »reglerne om forebyggelse af arbejdsskader ikke blot tilsigter at fjerne den risiko, der er knyttet til udførelsen af bestemte arbejdsopgaver, men også og navnlig den risiko, som hidrører fra arbejdstagernes egen uerfarenhed, uforsigtighed og manglende opmærksomhed, idet arbejdstagernes integritet stedse skal beskyttes, også hvor dette sker mod deres vilje« (Kassationsdomstolens dom af 5. december 1977, jfr. *Rivista diritto lavoro,* 1978, II, s. 499, og i samme retning Kassationsdomstolens dom af 24. juni 1980, jfr. *Riv. pen.* 1981, s. 103).

Endelig har Kassationsdomstolen i sine domme præcist i mange og entydige domme udvidet den beskyttelse, som gælder efter de ovennævnte retsforskrifter, også til selvstændige samt til tredjemænd, som »eventuelt befinder sig i en sådan faresituation, som lovgivningen tilsigter at undgå ved at pålægge bestemte sikkerhedsforanstaltninger indført« (jfr. Kassationsdomstolens dom af 20. december 1971, *Cass. pen. Mass.* 1973, s. 185; Kassationsdomstolens dom af 22. november 1979, jfr. *Riv. pen.* 1980, s. 584; og Kassationsdomstolens dom af 15. oktober 1984, jfr. *Riv. pen.* 1985, s. 606).

26. Hvad angår den konkrete sag, og i lyset af de ovenfor beskrevne faktiske omstændigheder, må Kassationsdomstolens bedømmelse efter min opfattelse ses i sammenhæng med den udtalelse til brug for straffesagen, som blev udarbejdet af teknikerne ved Unità sanitaria locale nr. 5 (vedlagt Grifonis stævning), som i medfør af lov nr. 833 af 23. december 1978 — om oprettelse af Det Nationale Sundhedskontor[3] — er den offentlige myndighed, som er kompetent til at påse, om reglerne om arbejdssikkerhed overholdes.

3 — Ordinært tillæg til GURI nr. 360 af 28.12.1978, navnlig artikel 21.

Af den nævnte udtalelse fremgår det klart, at centret havde tilsidesat de pågældende regler, og der henvises herved til følgende: Det havde ikke forinden truffet nogen forebyggende foranstaltning hverken i form af faste rækværker eller i form af foreløbige stilladser, ligesom der ikke var fremskaffet sikkerhedsseler (hverken for Grifoni eller for den ved centret ansatte Danielato).

Det er næsten overflødigt at fremhæve, at det af udtalelsen fremgår, at de ansvarlige ved centret slet ikke har bestridt bemærkningerne fra de sagkyndige ved Unità sanitaria locale; de har alene benægtet, at centret kan være omfattet af italiensk lovgivning, hvorved de i øvrigt netop har påberåbt sig den internationale konvention, der, som påvist ovenfor, udtrykkeligt pålægger centret pligt til at iagttage de relevante nationale forskrifter.

27. På grundlag af det anførte kan det konstateres, at det — uafhængigt af spørgsmålet, om man konkret bør lægge den italienske særlovgivning til grund med henblik på problemet ansvar uden for kontraktforhold — med den fornødne klarhed er fremgået, at centret ikke har overholdt de omtalte indiskutable pligter til forsigtighed og forebyggelse, som den bestående risiko for nedstyrtning fra tagterrassen krævede overholdt.

Efter min opfattelse er der faktisk ingen tvivl om, at der kan antages at foreligge pligt til forsigtighed og forebyggelse overalt, når der består en nedstyrtningsrisiko, og at denne pligt her i sagen konkret bliver til en pligt til i påkommende tilfælde at forsyne retssubjekterne, herunder dem, som lejlighedsvis udsættes for faren, med egnede sikringsmidler. Jeg skal tillige bemærke — selv om det er en passant — at tagterrasserne på

samtlige EF-bygninger i Luxembourg, såvidt jeg har kunnet se, er forsynet med rækværk eller i hvert fald med en eller anden form for beskyttelse ved bygningernes kant.

28. Den pågældende pligt påhvilede centret, for så vidt som dette ejer og kunne kontrollere bygningen i alle dens sammensætninger. Og som virksomhed, der beskæftigede arbejdstagere, er centret adressat for de særlige pligter, som påhviler bygherrer i medfør af den italienske civillovbogs artikel 2087, hvis specialregler om skadeforebyggelse detaljeret udtrykker pligtens indhold. Meningen hermed er, at det påhvilede centret som en pligt at forebygge arbejdsskader helt uden hensyn til Grifonis ulykke (og herved må det erindres, at også Danielato selv, der er tjenestemand ved centret, var udsat for risiko); hertil kommer, at relevansen af de pågældende pligter, endsige deres eksistens, ikke kan antages at afhænge hverken af Grifonis tilstedeværelse eller fravær eller af den karakter, man måtte ønske at tillægge retsforholdet mellem Grifoni og centret.

Man må derfor kategorisk afvise den tese, at centret ikke havde pligt til forebyggelse alene på grund af, at Grifoni ikke var ansat dér. To lige afgørende forhold viser uden videre, at denne antagelse ganske savner grundlag. Som jeg allerede har fremhævet, er det for det første meningen med de specifikke pligter til forebyggelse, at de ikke blot skal beskytte arbejdstagerne, men også tredjemænd, der tilfældigt er udsat for risiko. For det andet skal centret, da det »varetog« taget — i den ovennævnte betydning af enekontrollen — svare erstatning netop til tredjemænd, hvilket fremgår af og er i overensstemmelse med den almindelige grundsætning i den italienske civillovbogs artikel 2051. Det nytter heller ikke at påberåbe sig den »erhvervsrisiko«, som Grifoni skal have udsat sig for som selvstændig erhvervsdrivende eller, efter Kommissionens opfattelse, som kommende tilslagsmodtager. Faktisk og udelukkende er det eneste punkt, som man i den forbindelse kunne have diskuteret, om kontrollen over »tagterrassen« allerede var overgået fra centret til Grifoni, således som det sker, når ordregiveren »overdrager arbejdet« til tilslagsmodtageren og derfor overgiver hele kontrollen til ham, og dermed også ansvaret, over det gode, hvortil er knyttet det arbejde, som er licitationens grundlag. Desangående må der i øvrigt henvises til, at man ifølge italiensk retspraksis i det enkelte tilfælde skal undersøge, om arbejdets tilrettelæggelse ganske er overladt til tilslagsmodtageren, eller om ordregiveren derimod har forbeholdt sig ret til at kontrollere udførelsen af arbejdet i et vist omfang; det antages, at ansvaret for mulige skader alene i det første tilfælde udelukkende hviler på tilslagsmodtageren (»Når tilslagsmodtageren ikke arbejder i fuldstændig uafhængighed, er også ordregiveren, som deltager i udførelsen af arbejdet, ansvarlig for den manglende gennemførelse af skadeforebyggende forholdsregler, således at også hvervgiveren har pligt til at kontrollere arbejdssikkerheden i forbindelse med licitationens genstand«, jfr. Cass. pen. III Afdeling, 27. november 1985, nr. 11513).

For det andet opstår problemet ikke her i sagen, hverken formelt eller reelt. Formelt ikke, fordi der på ulykkestidspunktet ikke bestod nogen licitationskontrakt mellem centret og Grifoni, lige så lidt som centret til Grifoni havde »overdraget« tagterrassen med henblik på, at han skulle tilrettelægge sit fremtidige arbejde; og reelt ikke, for så vidt som centret rent faktisk var den, der

udelukkende »kontrollerede« tagterrassen, hvilket indebar, at den blev holdt totalt spærret for enhver uvedkommende, der ikke var ledsaget af den tjenestemand ved centret, som opbevarede nøglen til adgangsdøren.

29. Det er næsten overflødigt at nævne, at de af mig her nævnte regler, navnlig de almindelige privatretlige ansvarsregler, svarer til en hel række lignende grundsætninger, som er fælles for medlemsstaternes retssystemer på området, og at de specifikke skadeforebyggende forskrifter ganske nøjagtigt svarer til de omtalte ILO-regler.

30. Eftersom der desuden må antages uden videre at foreligge årsagsforbindelse mellem centrets undladelse og den indtrådte skade, ligesom der foreligger et reelt og af erstatningsreglerne værnet tab, finder jeg, at Euratom her har pådraget sig ansvar uden for kontraktforhold, jfr. Traktatens artikel 188.

31. Med hensyn til skadens størrelse fremgår det af journalen over den specialistundersøgelse, som Grifoni blev underkastet, for at der kunne foretages en vurdering af virkningerne af ulykken den 24. oktober 1985 (hospitalsindlæggelse med prognoseforbehold samt følgende diagnoser: hovedtraume med pande-tindingebrud i venstre side med fortsættelse ved basis, en tredjedel proksimalbrud af højre ben, flerleddet uensartet brud af venstre knæskal, distalt epifysisk spolebensbrud, jfr. stævningens bilag 6), at ulykkens virkninger er:

— total uarbejdsdygtighed i *9 måneder*, og

— erhvervsevne nedsat til *70%* af det normale.

32. I stævningen har Grifoni forbeholdt sig at fremlægge en beløbsmæssig opgørelse under sagen. Sagsøgte, som har bestridt at være ansvarlig for den skadevoldende begivenhed, har dog subsidiært taget stilling til de resultater, som fremgår af den ovennævnte lægejournal. Sagsøgte har især bestridt »det store omfang af de af Grifoni påberåbte helbredsforringelser, ligesom det ikke er klart, hvilke helbredsforringelser der skyldes faldet, og hvilke der tværtimod må tilskrives allerede foreliggende sygelige tilstande hos sagsøgeren«, og sagsøgte har forbeholdt sig »at lade foretage egne undersøgelser og indhente de nødvendige tjenlige bevismidler, såfremt og i det øjeblik, hvor sagsøgerens eget ansvar skulle være klarlagt«.

Eftersom jeg foreslår Domstolen at kende Kommissionen ansvarlig uden for kontraktforhold for den skade, som påførtes Grifoni, og eftersom jeg er af den opfattelse, at Domstolen ikke på grundlag af det oplyste er i stand til at fastslå erstatningsbeløbets størrelse, skal jeg foreslå, at parterne opfordres til at nå frem til en aftale herom, hvorved det dog bør stå fast, at sagen, såfremt der ikke foreligger en aftale inden for en frist på seks måneder, forelægges Domstolen på ny.

33. Sammenfattende skal jeg foreslå, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

— Euratom-Kommissionen kendes ansvarlig for den ulykke, der indtraf den 20. oktober 1985, og hvorved Grifoni led skade.

— Parterne opfordres til inden seks måneder efter dommens afsigelse at indgå aftale om erstatningen, hvorved det forudsættes, at Domstolen, såfremt aftale ikke opnås, fastsætter erstatningen med tillæg af renter.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.