

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

25. april 2002 *

I sag C-154/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Helleniske Republik ved A. Samoni-Rantou, G. Alexaki og S. Vodina, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik kun delvis har gennemført artikel 9, stk. 1, litra b), i Rådets direktiv 85/374/EØF af 25. juli 1985 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar (EFT L 210, s. 29), idet den ikke i den nationale lov til gennemførelse af direktivet har fastsat en selvrisiko på 500 EUR, som foreskrevet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra b),

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann (refererende dommer), og dommerne S. von Bahr, D.A.O. Edward, A. La Pergola og C.W.A. Timmermans,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 20. september 2001,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. oktober 2001,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 25. april 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt en sag med påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik kun delvis har

gennemført artikel 9, stk. 1, litra b), i Rådets direktiv 85/374/EØF af 25. juli 1985 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar (EFT L 210, s. 29, herefter »direktivet«), idet den ikke i den nationale lov til gennemførelse af direktivet har fastsat en selvrisko på 500 EUR, som foreskrevet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra b).

Relevante retsfor skrifter

Fællesskabsbestemmelserne

- 2 Direktivets formål er at foretage en tilnærmelse af de nationale retsregler om producentens ansvar for skade forårsaget af en defekt ved hans produkt. Denne tilnærmelse er i henhold til første betragtning til direktivet blevet nødvendig, fordi forskelle i disse retsregler kan »forvride konkurrencen og berøre de frie varebevægelser inden for det fælles marked samt medføre forskelle i graden af beskyttelse af forbrugerne mod skader på deres helbred eller ejendom, som forårsages af et defekt produkt«.
- 3 Direktivets artikel 9, stk. 1, definerer begrebet »skade« i direktivets artikel 1 som:

»[...]

b) skade på eller ødelæggelse af en anden ting end selve det defekte produkt, med fradrag af en selvrisiko på 500 [EUR], forudsat at den pågældende ting

i) er af en art, som sædvanligvis er beregnet til privat brug eller fortæring,

og

ii) hovedsagelig er anvendt af skadelidte til privat brug eller med henblik på privat fortæring.«

4 Direktivets artikel 13 har følgende ordlyd:

»Dette direktiv berører ikke de rettigheder, som skadelidte kan påberåbe sig under henvisning til retsreglerne om ansvar i og uden for kontraktforhold eller under henvisning til særregler om ansvar, der er gældende på tidspunktet for direktivets meddelelse.«

5 I henhold til direktivets artikel 19, stk. 1, skulle medlemsstaterne senest den 30. juli 1988 sætte de love og administrative bestemmelser i kraft, der er nødvendige for at efterkomme direktivet.

De nationale bestemmelser

6 Artikel 6, stk. 6, i lov nr. 2251/94 om forbrugerbeskyttelse (*Den Helleniske Republiks Officielle Tidende* 191/A/16.11.1994) har følgende ordlyd:

»Ved begrebet »skade«, som omhandlet i stk. 1, forstås såvel personskade, herunder død, som skade på eller ødelæggelse af en anden ting end selve det defekte produkt forårsaget af et defekt produkt, forudsat at den pågældende ting er af en art, som sædvanligvis er beregnet til privat brug eller fortæring, og hovedsagelig er anvendt af skadelidte til privat brug eller med henblik på privat fortæring.«

Den administrative procedure

7 Da Kommissionen fandt, at lov nr. 2251/94 ikke havde sikret en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), inden for den fastsatte frist, indledte den en traktatbrudsprocedure. Efter en åbningsskrivelse, hvori den opfordrede Den Helleniske Republik til at fremsætte sine bemærkninger, fremsatte Kommissionen den 11. august 1999 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Helleniske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder efter meddelelsen. Da Den Helleniske Republik ikke besvarede udtalelsen, har Kommissionen anlagt nærværende sag.

Realiteten

- 8 Den Helleniske Republik har ikke bestridt, at artikel 6, stk. 6, i lov nr. 2251/94 ikke fastsætter en selvrisiko på 500 EUR, som foreskrevet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra b). Den er imidlertid af den opfattelse, at loven er en korrekt gennemførelse af direktivet. Den har generelt gjort gældende, at direktivet kun indfører en minimumsharmonisering af medlemsstaternes lovgivninger, hvilket gør det muligt for medlemsstaterne at vedtage eller opretholde bestemmelser, i henhold til hvilke forbrugerne får en større beskyttelse. Mere specifikt har den fremført forskellige argumenter, der efter dens opfattelse er til hinder for en gennemførelse af den omhandlede selvrisiko i græsk ret.

Spørgsmålet om graden af den harmonisering, der er opnået ved direktivet

- 9 Det er den græske regerings opfattelse, at direktivet skal fortolkes i lyset af den voksende betydning, som forbrugerbeskyttelsen har i Fællesskabet, således som den senest er kommet til udtryk i artikel 153 EF. Formuleringen af direktivets artikel 13, der benytter begrebet »rettigheder«, viser, at denne ikke har til formål at hindre virkeliggørelsen af et højere nationalt beskyttelsesniveau. Denne fortolkning bekræftes ligeledes af, at direktivet selv tillader medlemsstaterne at fravige dets bestemmelser på visse punkter.
- 10 Det skal i den forbindelse bemærkes, at direktivet er vedtaget af Rådet med enstemmighed på grundlag EØF-traktatens artikel 100 (efter ændring EF-traktatens artikel 100, nu artikel 94 EF) om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der direkte indvirker på det fælles markeds oprettelse eller funktion. I modsætning til EF-traktatens artikel 100 A

(efter ændring nu artikel 95 EF), der blev indsat i traktaten efter udstedelsen af direktivet, og som giver mulighed for visse undtagelser, giver det førstnævnte retsgrundlag ikke medlemsstaterne beføjelse til at opretholde eller fastsætte bestemmelser, der afviger fra Fællesskabets harmoniseringsforanstaltninger.

- 11 Artikel 153 EF, der ligeledes blev indsat i traktaten efter udstedelsen af direktivet, kan heller ikke påberåbes som begrundelse for en fortolkning af direktivet, hvorefter det skulle have til formål at gennemføre en minimumsharmonisering af medlemsstaternes retsregler, der ikke ville være til hinder for, at en medlemsstat opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger end fællesskabsforanstaltningerne. Den beføjelse, som medlemsstaterne i dette øjemed er tillagt ved artikel 153, stk. 5, EF, vedrører alene foranstaltninger, der er omfattet af artikel 153, stk. 3, litra b), EF, dvs. foranstaltninger, som støtter, supplerer og overvåger den politik, som medlemsstaterne fører. En sådan beføjelse vedrører ikke de foranstaltninger, der er omfattet af artikel 153, stk. 3, litra a), EF, dvs. foranstaltninger, som vedtages i henhold til artikel 95 EF som led i gennemførelsen af det indre marked, og som de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 94 EF, i denne forbindelse må ligestilles med. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 43 i sit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Frankrig og i González Sanchez-sagen (domme af dags dato, henholdsvis sag C-52/00 og sag C-183/00, trykt i dette bind af Samling af Afgørelser), er artikel 153 EF endvidere formuleret som en anvisning til Fællesskabet med henblik på dets fremtidige politik og medlemsstaterne kan på grund af den direkte risiko, det ville medføre for den gældende fællesskabsret, ikke ensidigt træffe foranstaltninger, der strider mod fællesskabsretten, som den finder udtryk i de direktiver, der allerede var udstedt ved bestemmelsens ikrafttræden.

- 12 Det følger heraf, at den skønsfrihed, som medlemsstaterne råder over ved reguleringen af produktansvar, er fuldstændig fastlagt ved direktivet og skal udledes af direktivets ordlyd, formål og opbygning.

- 13 Hertil bemærkes for det første, at direktivet, således som det fremgår af dets første betragtning, har til formål at sikre en ufordrejet konkurrence mellem de erhvervsdrivende, at lette varernes frie bevægelighed og at undgå forskelle i graden af beskyttelse af forbrugerne, hvilket søges opnået ved at indføre en harmoniseret ordning med civilretligt ansvar for producenter for skader, der forårsages af defekte produkter.
- 14 For det andet bemærkes, at direktivet til forskel fra f.eks. Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT L 95, s. 29) ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse om, at medlemsstaterne inden for det område, der omfattes af direktivet, kan vedtage eller opretholde strengere bestemmelser for at sikre en mere omfattende beskyttelse af forbrugerne.
- 15 For det tredje bemærkes, at den omstændighed, at direktivet indeholder visse undtagelser eller på visse punkter henviser til national ret, ikke medfører, at harmoniseringen på det område, der omfattes af direktivet, ikke er fuldstændig.
- 16 Den adgang, som medlemsstaterne har i henhold til direktivets artikel 15, stk. 1, litra a) og b), og artikel 16 til at fravige de regler, det fastsætter, giver nemlig kun mulighed for at gøre undtagelse på nogle punkter, der er opregnet udtømmende og er snævert defineret. Desuden er undtagelsesmulighederne bl.a. undergivet et forbehold om, at de skal undersøges med henblik på en mere vidtgående harmonisering, hvortil der udtrykkeligt er henvist i næstsidste betragtning til direktivet. I den forbindelse udgør Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/34/EF af 10. maj 1999 om ændring af direktiv 85/374 (EFT L 141, s. 20) en illustration af dette system med en fremadskridende harmonisering, idet det dels optog landbrugsvarer under direktivets anvendelsesområde, dels ophævede den valgmulighed, der fandtes i henhold til direktivets artikel 15, stk. 1, litra a).

- 17 Direktivets artikel 13 kan herefter ikke fortolkes således, at den giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde en generel produktansvarsordning, der er forskellig fra den i direktivet fastsatte ordning.
- 18 Henvisningen i direktivets artikel 13 til de rettigheder, som skadelidte kan påberåbe sig under henvisning til retsreglerne om ansvar i og uden for kontraktforhold, skal forstås således, at den ordning, der er indført ved direktivet — hvorefter den skadelidte i henhold til direktivets artikel 4 kan gøre krav på erstatning, hvis han kan føre bevis for skaden, defekten i produktet og årsagsforbindelsen mellem denne defekt og skaden — ikke udelukker anvendelsen af andre ordninger vedrørende ansvar i og uden for kontraktforhold, der hviler på et andet grundlag, såsom garantien mod skjulte mangler eller culpa.
- 19 Henvisningen i artikel 13 til de rettigheder, som skadelidte kan påberåbe sig under henvisning til særregler om ansvar, der er gældende på tidspunktet for direktivets meddelelse, skal, som det fremgår af tredje led af trettende betragtning til direktivet, ligeledes forstås således, at der hermed sigtes til en speciel ordning, der alene gælder inden for en bestemt produktionssektor.
- 20 Heraf følger — i modsætning til hvad Den Helleniske Republik har gjort gældende — at direktivet inden for sit anvendelsesområde har til formål at gennemføre en totalharmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser (jf. dommen af dags dato i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 14-24, og González Sánchez-dommen af dags dato, præmis 23-32).
- 21 Det er i lyset af disse betragtninger, at de anbringender, som Den Helleniske Republik har fremført til sit forsvar, skal vurderes.

Spørgsmålet om selvriskoens påståede uforenelighed med principperne i den græske retsorden

- 22 Den Helleniske Republik har gjort gældende, at det følger af direktivets artikel 9, at begrebet »skade« ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde og skal fortolkes i lyset af national ret. Den erstatningsforpligtelse, der er fastsat i græsk ret, er imidlertid en pligt til at yde fuld erstatning.
- 23 Selv om det er korrekt, at fastsættelsen af det præcise indhold af den type skader, der er omfattet af direktivets artikel 9, delvist er overladt til de nationale lovgivere, står det ikke desto mindre fast, at det udtrykkeligt fremgår af bestemmelsen, at begrebet skade omfatter skade på eller ødelæggelse af en ting, og at skaden i det sidstnævnte tilfælde skal udgøre over 500 EUR, mens den pågældende ting skal være af en art, som sædvanligvis er beregnet til privat brug eller fortæring, og af skadelidte skal være anvendt hertil (dom af 10.5.2001, sag C-203/99, Veedfald, Sml. I, s. 3569, præmis 26 og 27).
- 24 I det omfang, denne selvrisko er i strid med principperne i den græske retsorden, skal det blot bemærkes, at påberåbelsen af bestemmelser i intern ret for at begrænse rækkevidden af de fællesskabsretlige regler ifølge fast retspraksis skader fællesskabsrettens enhed og effektivitet og derfor ikke kan anerkendes (jf. bl.a. dom af 2.7.1996, sag C-473/93, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3207, præmis 38, og dommen af dags dato i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 33).

Spørgsmålet om en eventuel revision af direktivet

- 25 Den græske regering har gjort gældende, at dens fortolkning af direktivet bekræftes af, at Kommissionen i sin grønbog af 28. juli 1999 om produktansvar (KOM(1999) 396 endelig udg.) forudser, at selvriskoen på 500 EUR vil blive ophævet.
- 26 Hertil skal det blot bemærkes, at den omstændighed, at Kommissionen med henblik på en eventuel revision af direktivet har besluttet at konsultere de berørte grupper om hensigtsmæssigheden af at ophæve den selvrisiko, der er fastsat i direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), ikke fritager medlemsstaterne for at efterkomme den gældende fællesskabsbestemmelse (jf. bl.a. dom af 12.7.1990, sag C-236/88, Sml. I, s. 3163, præmis 19, og dommen af dags dato i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 34).

Spørgsmålet om selvrisikoens påståede uforenelighed med generelle fællesskabsretlige principper

- 27 Den Helleniske Republik har anført, at selvriskoen skaber en ubegrundet skævhed mellem forbrugerne og er i strid med den grundlæggende ret til adgang til domstolene, som er garanteret i artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950, idet den fratager den skadelidte en søgsmålsret.

- 28 Hvad angår denne argumentation vedrørende spørgsmålet om lovligheden af den selvrisiko, der er fastsat ved direktivet, bemærkes det indledningsvis, at der i henhold til de i traktaten indeholdte søgsmålsregler sondres mellem søgsmål i henhold til artikel 226 EF og 227 EF, der har til formål at få fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, og søgsmål i henhold til artikel 230 EF og 232 EF, der har til formål at kontrollere lovligheden af fællesskabsinstitutionernes handlinger eller undladelser. Disse retsmidler forfølger forskellige mål og er undergivet forskellige betingelser. En medlemsstat kan således ikke — medmindre traktaten udtrykkeligt giver hjemmel hertil — under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af en beslutning, som er rettet til staten, gøre gældende, at beslutningen er ulovlig. Den kan heller ikke påberåbe sig, at et direktiv, som Kommissionen kritiserer staten for ikke at have gennemført, er ulovligt (dom af 27.10.1992, sag C-74/91, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5437, præmis 10).
- 29 Afgrænsningen af direktivets anvendelsesområde, der er fastsat af fællesskabslovgiver, er endvidere — som generaladvokaten har bemærket i punkt 66-68 i sit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Frankrig og i González Sánchez-sagen, hvortil han henviser i punkt i 10 i sit forslag til afgørelse i nærværende sag — et slutresultat af en kompliceret afvejning af forskellige interesser. Disse interesser omfatter — som det fremgår af første og niende betragtning til direktivet — sikkerhed for, at konkurrencen ikke forvrides, fremme af samhandelen inden for det fælles marked, beskyttelse af forbrugere og hensynet til en effektiv retspleje.
- 30 Det følger af det valg, fællesskabslovgiveren har truffet, at personer, der har lidt skade på grund af defekte produkter, i tilfælde af et ubetydeligt økonomisk tab — for at undgå et for stort antal tvister — ikke kan påberåbe sig direktivets ansvarsregler, men må anlægge sag på grundlag af almindelige retsregler om ansvar i og uden for kontraktforhold.

- 31 Under disse omstændigheder kan den selvrisko, der er fastsat i direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), ikke anses for at stride mod de skadelidtes ret til adgang til domstolene (jf. dommen af dags dato i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 31).
- 32 Den omstændighed, at der gælder forskellige ansvarsordninger for producenten af og offeret for et defekt produkt, udgør heller ikke en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling, idet sondringen på grundlag af karakteren og størrelsen af det lidte tab er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 21.6.1958, sag 8/57, Groupement des hauts fourneaux et Aciéries belges mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 105, org.ref.: Rec. s. 223, på s. 247, og dommen af dags dato i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 32).
- 33 Henset til ovenstående betragtninger må der gives Kommissionen medhold i søgsmålet.
- 34 Det skal derfor fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), idet den ikke i den nationale lov til gennemførelse af direktivet har fastsat en selvrisko på 500 EUR, som foreskrevet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra b).

Sagens omkostninger

- 35 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Helleniske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

