DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

17. april 2007 *

I sag C-470/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tampereen käräjäoikeus (Finland) ved afgørelse af 7. november 2003, indgået til Domstolen den 11. november 2003, i sagen:

A.G.M.-COS.MET Srl

mod

Suomen valtio,

Tarmo Lehtinen,

* Processprog: finsk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas og K. Lenaerts samt dommerne J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Makarczyk (refererende dommer), G. Arestis, A. Borg Barthet og M. Ilešič,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. april 2005,

efter at der er afgivet indlæg af:

— A.G.M.-COS.MET Srl ved asianajaja P. Kyllönen

— M. Lehtinen ved asianajajat S. Kemppinen og K. Harenko

— den finske regering ved T. Pynnä, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og N.A.J. Bel, som befuldmægtigede

— den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. van Beek og P. Aalto, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. november 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/37/EF af 22. juni 1998 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om maskiner (EFT L 207, s. 1, herefter »direktivet«)

samt spørgsmålet om betingelserne for, hvornår en medlemsstat og dens tjenestemænd kan pålægges ansvar for tilsidesættelse af fællesskabsretten.

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag, hvorunder A.G.M.-COS.MET Srl (herefter »AGM«), et selskab efter italiensk ret, har krævet Suomen valtio (den finske stat) og Tarmo Lehtinen, som er tjenestemand i sosiaali- ja terveysministeriö (herefter »Social- og Sundhedsministeriet«), dømt til at erstatte den skade, AGM påstår at have lidt som følge af tilsidesættelse af direktivet.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Direktivet fastsætter de væsentlige krav med hensyn til sikkerhed og sundhed vedrørende konstruktion og bygning af maskiner og disses sikkerhedskomponenter såvel som nærmere regler for bedømmelse af overensstemmelseserklæring samt for mærkning af maskinerne.

4 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at de maskiner eller sikkerhedskomponenter, som dette direktiv finder anvendelse på, kun kan markedsføres og ibrugtages, hvis de ikke bringer personers, og i givet fald husdyrs

eller goders sikkerhed og sundhed i fare, når de installeres og vedligeholdes på passende vis og anvendes i overensstemmelse med deres bestemmelse.

2. Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes mulighed for — under iagttagelse af traktaten — at fastsætte de krav, som de anser for at være nødvendige for at sikre personers, herunder navnlig arbejdstageres beskyttelse i forbindelse med anvendelse af de pågældende maskiner eller sikkerhedskomponenter, forudsat at dette ikke indebærer ændringer af disse maskiner eller sikkerhedskomponenter i forhold til bestemmelserne i dette direktiv.

[...]«

5 Direktivets artikel 3 fastsætter følgende:

»De maskiner og sikkerhedskomponenter, som dette direktiv finder anvendelse på, skal opfylde de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav, der er anført i bilag I.«

6 Direktivets artikel 4, stk. 1, er affattet således:

»Medlemsstaterne kan ikke forbyde, begrænse eller hindre markedsføring og ibrugtagning på deres område af maskiner og sikkerhedskomponenter, som opfylder bestemmelserne i dette direktiv.«

7 Det hedder i direktivets artikel 5, stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne anser:

— maskiner, der er forsynet med CE-mærkning, og som ledsages af den i bilag II, del A, omhandlede EF-overensstemmelseserklæring

— sikkerhedskomponenter, som ledsages af den i bilag II, del C, omhandlede EF-overensstemmelseserklæring

for at opfylde samtlige bestemmelser i dette direktiv, herunder de procedurer for overensstemmelsesvurdering, der er fastsat i kapitel II.

Hvis der ikke findes harmoniserede standarder, fastsætter medlemsstaterne de bestemmelser, som de finder nødvendige for, at de berørte parter får kendskab til de gældende nationale standarder og tekniske specifikationer, der betragtes som vigtige eller nyttige dokumenter i forbindelse med korrekt anvendelse af de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav i bilag I.

2. Når en national standard, der gennemfører en harmoniseret standard, hvis reference er blevet offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, omfatter et eller flere væsentlige sikkerhedskrav, forudsættes den maskine eller sikkerhedskom-

ponent, der er fremstillet i overensstemmelse med denne standard, at være i overensstemmelse med de pågældende væsentlige krav.

[...]«

8 Følgende fastsættes i artikel 7, stk. 1:

»Hvis en medlemsstat konstaterer, at:

— maskiner, der er forsynet med CE-mærkning

— sikkerhedskomponenter, som ledsages af EF-overensstemmelseserklæringen

og som anvendes i overensstemmelse med deres bestemmelse, vil kunne frembyde fare for personers og i givet fald husdyrs eller goders sikkerhed, træffer den alle nødvendige foranstaltninger for at trække maskinerne eller sikkerhedskomponen-

terne tilbage fra markedet, forbyde deres markedsføring, ibrugtagning eller indskrænke deres frie bevægelighed.

Medlemsstaten underretter straks Kommissionen om denne foranstaltning og anfører grundene til beslutningen, herunder navnlig, om den manglende overensstemmelse skyldes:

a) at de i artikel 3 omhandlede væsentlige krav ikke er opfyldt

b) fejlagtig anvendelse af de i artikel 5, stk. 2, omhandlede standarder

c) en mangel ved selve de i artikel 5, stk. 2, omhandlede standarder.«

9 Efter direktivets artikel 8, stk. 2, skal fabrikanten inden markedsføringen af en maskine gennemføre den fastsatte bedømmelse af dens overensstemmelse. Det fremgår af artikel 5, stk. 1, første led, første led i direktiv 98/37, at en maskines overensstemmelse med direktivets forskrifter principielt attesteres af EF-overensstemmelseserklæringen samt CE-mærkningen.

10 Imidlertid fremgår det af 21. betragtning til direktivet og dettes artikel 8, stk. 2, litra b) og c), at der gælder en strengere procedure for bedømmelse af overensstemmelsen hvad angår bestemte maskiner, som frembyder et større risikopotentiale, og som udtømmende opregnes i bilag IV til direktivet.

11 Autoløftere er nævnt i bilag IV, A, punkt 15.

12 Ifølge 17. betragtning til direktivet og nærmere bestemt dettes bilag I med overskriften »Væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav i forbindelse med konstruktion og fremstilling af maskiner og sikkerhedskomponenter« »fastlægger« dette »kun de væsentlige krav til sikkerhed og sundhed af generel art, suppleret med en række krav, som er mere specifikke for visse kategorier af maskiner«.

13 Fastsættelsen af mere detaljerede betingelser sker via harmoniserede standarder. Herom siges det nærmere i samme betragtning, at

»[...] for at gøre det lettere for fabrikanterne at bevise, at maskinerne er i overensstemmelse med disse væsentlige krav, samt for at gøre det lettere at kontrollere overensstemmelsen med de væsentlige krav, er det ønskeligt, at der på europæisk niveau foreligger harmoniserede standarder for så vidt angår forebyggelse mod de risici, der skyldes maskinernes konstruktion og fremstilling; disse harmoniserede standarder på europæisk plan udarbejdes af privatretlige organer, og skal bevare deres status som ikke-obligatoriske tekster; i denne forbindelse anerkendes Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) og Den Europæiske Komité for Elektronisk Standardisering (Cenelec) som værende de organer, der

er kompetente til at vedtage de harmoniserede standarder i overensstemmelse med de generelle retningslinjer for samarbejdet mellem Kommissionen og disse to organer, som blev undertegnet den 13. november 1984; i dette direktiv forstås ved en harmoniseret standard en teknisk specifikation (europæisk standard eller harmoniseringsdokument), som er vedtaget af ét af disse organer, eller af begge, efter mandat fra Kommissionen i overensstemmelse med Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, samt i henhold til ovennævnte generelle retningslinjer.«

14 Referencerne vedrørende de harmoniserede standarder er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende.*

15 Der findes en europæisk harmoniseret standard for autoløftere. Der er tale om standard EN 1493:1998, hvorom referencen første gang blev offentliggjort i 1999 (EFT C 165, s. 4).

16 Det hedder heri, at »formålet med denne europæiske standard er at fastsætte bestemmelser om beskyttelse af personer med de risici for ulykker, der er forbundet med brugen af autoløftere«.

17 Standardens anvendelsesområde er fastlagt således:

»Denne standard finder anvendelse på stationære, selvkørende eller flytbare autoløftere, der ikke er bestemt til at anvendes som personløftere, men som er

konstrueret til at friløfte køretøjer fuldstændigt med henblik på, at der kan foretages kontrol-, vedligeholdelses- og reparationsarbejde på eller under køretøjet, når det er friløftet.

En autoløfter kan bestå af en eller flere løfteenheder.«

De nationale bestemmelser

18 Ministerrådets beslutning nr. 1314/1994 om maskinsikkerhed (koneiden turvallisuutta koskeva päätös) gennemførte direktivet i finsk ret.

19 Den finske standard SFS-EN 1493, som svarer til den europæiske standard EN 1493:1998, blev vedtaget den 8. marts 1999.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 AGM fremstiller og sælger autoløftere.

21 Den 11. maj 2000 modtog social- og sundhedsministeriet en rapport fra työsuojelupiiri (en lokal afdeling under arbejdsmiljømyndigheden) i Vaasa i en sag vedrørende »markedstilsyn« (markkinavalvonta-asia). Ifølge rapporten udviste den af AGM fremstillede autoløfter af typen G 35 T/E visse mangler, herunder navnlig manglende fasthed i løftearmene foran og en utilstrækkelig styrke ved låsemekanismen for armene.

22 Efter modtagelse af rapporten sendte social- og sundhedsministeriet en skrivelse dateret den 18. maj 2000 til den finske importør af de nævnte maskiner, virksomheden Pörhön Tuontiliike (herefter »importøren«). I skrivelsen anførte ministeriet at have grunde til at antage, at autoløfterne af typen G 35 T/E fremstillet af AGM ikke opfyldte kravene i lov nr. 2999/1958 om arbejdssikkerhed (työturvallisuuslaki) og ministerrådets beslutning nr. 1314/1994 om maskinsikkerhed.

23 I forbindelse med den således af social- og sundhedsministeriet indledte sag udarbejdede Lehtinen en rapport af 29. november 2000, hvori han bl.a. fastslår, at importøren den 27. november 2000 havde foretaget en test af låsesystemet med henblik på at sikre, at strukturen af de pågældende løftearme var i overensstemmelse med standard SFS-EN 1493. Ifølge rapporten afslørede den pågældende test en fejl ved systemet. Ifølge Lehtinen kræver SFS-EN 1493, at strukturen kan bære den højst tilladte vægt endog under de mest ugunstige løftebetingelser, og at dette også gælder, uanset i hvilken retning køretøjet anbringes på autoløfteren. Han konkluderede med at opfordre social- og sundhedsministeriet til hurtigst muligt at træffe en afgørelse, hvorefter man begrænser eller forbyder salg og brug af de pågældende autoløftere, som allerede benyttes.

24 I et notat af 18. december 2000 gentog Lehtinen sine bemærkninger, idet han dog præciserede, at det nye låsesystem, som AGM planlagde, var bedre, og at dets styrke

var blevet anset for tilstrækkelig under en test, der var blevet foretaget i Finland den 12. december 2000.

25 Under et møde afholdt den 20. december 2000 i nærværelse af repræsentanter for importøren og kontorchef i social- og sundhedsministeriet, Kanerva, samt Lehtinen, som ekspert, blev det fastslået, at det nydesignede låsesystem var i overensstemmelse med forskrifterne. Imidlertid afhang myndighedernes endelige stillingtagen yderligere af en certificeringskontrol foretaget af et godkendt organ, hvilket ifølge AGM allerede var i gang. Ved denne lejlighed blev det tillige bestemt, at den afgørelse, som social- og sundhedsministeriet skulle træffe, ikke skulle offentliggøres, men at importøren på rette tidspunkt skulle give underretning til brugerne.

26 Den 20. december 2000 forelagde Kanerva sagen for direktør Hurmalainen i social- og sundhedsministeriets afdeling for arbejdsmiljø med henblik på en afgørelse. Kanervas forslag gik ud på, at der med visse undtagelser skulle udstedes forbud mod salg og ibrugtagning af de pågældende autoløftere. Hurmalainen traf dog ikke den foreslåede afgørelse, men sendte sagen tilbage til yderligere behandling, da han ikke fandt at have tilstrækkeligt oplysninger som grundlag for en afgørelse.

27 Den 17. januar 2001 deltog Lehtinen med tilladelse fra sin umiddelbart overordnede og en repræsentant for importøren i et interview i 20.30-tv-avisen på den nationale tv-kanal TV 1. I udsendelsen udtalte intervieweren, at det finske arbejdsinspektorat var af den opfattelse, at de pågældende autoløftere, uanset autorisation i Italien, ikke opfyldte de gældende europæiske standarder. Intervieweren udtalte også, at løftestrukturen ifølge de nævnte myndigheder også skal kunne holde til belastningen, selv om køretøjet løftes under de mest ugunstige forhold. Importørens

repræsentant erkendte manglen ved låsesystemet, men afviste, at løfteaggregatet udviste andre problemer, ligesom han hævdede, at løftearmene var i stand til at bære en hvilken som helst byrde, forudsat at køretøjet blev anbragt på løfteren i den rigtige retning. Lehtinen udtalte, at de pågældende autoløftere kunne udvise en umiddelbar fare, eftersom arbejderne skulle arbejde under byrden. Lehtinen erklærede også, at det certificeringsorgan, AGM havde benyttet, havde fejlfortolket de dagældende bestemmelser.

28 Den 29. januar 2001 sendte Teknisen Kaupan Liitto (det tekniske handelsforbund) en skrivelse til Social- og Sundhedsministeriet samt til peruspalveluministeri (minister for sundhed og sociale anliggender), hvori man omtalte de alvorlige mangler, der var blevet konstateret på apparaterne, der indgik i AGM's vareudbud. Ved den forelæggende ret erkendte Lehtinen, at han en enkelt gang i forbindelse med sagen deltog i et møde afholdt af det nævnte forbund efter invitation fra dette.

29 Den 8. februar 2001 sendte Hurmalainen en fax til fuldmægtig Kuikko i Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto (industri- og arbejdsgiverforeningen). Heri oplyste han at have modsat sig det salgsforbud, som Kanerva og Lehtinen havde foreslået, med den begrundelse, at han ikke havde fundet det rigtigt at træffe en beslutning, der kunne forstyrre det indre markeds funktion, da der jo i Finland kun havde været én ulykke, hvis årsag i øvrigt ikke var sikker.

30 Den 16. februar 2001 satte Hurmalainen Lehtinen fra sagen om de af AGM fremstillede autoløftere med den begrundelse, at Lehtinen under en verserende sag

offentligt havde givet udtryk for et synspunkt, der ikke stemte overens med social- og sundhedsministeriets officielle holdning, og dermed havde handlet i strid med ministeriets anvisninger og kommunikationspolitik. Ifølge en senere rapport af 20. marts 2001 fra arbejdsmiljøafdelingen under social- og sundhedsministeriet kritiseredes Lehtinen for at have handlet i strid med god forvaltningsskik og på en måde, der kunne være til skade for AGM's økonomiske interesser, da han havde samarbejdet med AGM's konkurrenter.

31 Den 17. februar 2001 bragte landsdelsavisen *Aamulehti* en artikel med overskriften »Ekspert advarer mod defekte autoløftere«. Ifølge forelæggelseskendelsen byggede artiklen på et interview med Lehtinen, og det anførtes udtrykkeligt, at de pågældende produkter var autoløftere fremstillet af AGM. Man nævnte også det forhold, at »Hurmalainen, som er direktør for arbejdsmiljøafdelingen under ministeriet, er af den opfattelse, at Lehtinen kun havde udtalt sig som privatperson«.

32 Den 22. februar 2001 sendte Metalliväen Liitto ry (metalarbejderforbundet) en skrivelse til sine brancheafdelinger for bil- og maskinreparation samt til virksomhedernes sikkerhedsrepræsentanter. Heri fastslog forbundet, at autoløftere af typerne G 28, G 32 og G 35 fremstillet af AGM havde udvist problemer, og at »det pågældende løfteaggregat uden tvivl har vist sig at være farligt«. Forbundet vedlagde skrivelsen en rapport, som Lehtinen havde udarbejdet den 12. februar 2001.

33 Den 13. juni 2001 bragte landsdelsavisen *Etelä-Saimaa* en artikel med overskriften »Metalarbejderforbundet kræver et forbud mod brug af farlige autoløftere« og undertitlen »150 mekanikere udsættes for fare hver dag«. Ifølge artiklen havde den chefingeniør, som var specialist i aggregater af denne type, foreslået, at der blev

indført restriktioner for brugen af italiensk fremstillede autoløftere af mærket AGM og et forbud mod salg af nye løftere. Det fremgik også af artiklen, at direktør Hurmalainen i social- og sundhedsministeriets arbejdsmiljøafdeling i sin afgørelse havde fundet ikke at have de fornødne oplysninger, og at sagen fortsat var under behandling.

34 Den 14. juni 2001 traf arbejdsmiljøafdelingen under social- og sundhedsministeriet en afgørelse, hvori man bl.a. fastslog, at »der ikke var fremkommet noget, som kunne foranledige ministeriet til at træffe markedsbegrænsende foranstaltninger over for fabrikanten eller importøren af autoløftere [fremstillet af] AGM«. Det præciseredes, at »denne konstatering imidlertid [var blevet] truffet med forbehold for ministeriets ret til at træffe sådanne foranstaltninger under en fornyet behandling af sagen, eventuelt efter modtagelse af yderligere oplysninger eller af en hvilken som helst anden grund«. Som begrundelse for afgørelsen oplyste social- og sundhedsministeriet, at »fabrikanten hvad angår nye aggregater havde afhjulpet de konstaterede fejl, og importøren havde gjort det samme med de aggregater, der allerede var i drift«.

35 Den 1. oktober 2001 tildelte social- og sundhedsministeriet i medfør af tjenestemandsloven (Valtion virkamieslaki) Lehtinen en skriftlig advarsel med henvisning til, at denne, uanset at han var blevet sat fra sagen vedrørende autoløftere fremstillet af AGM den 16. februar 2001, havde tilsidesat sine pligter som tjenestemand, idet han i en nyhedsudsendelse og en rapport rettet til de lokale arbejdsmiljømyndigheder fortsat havde givet et fejlagtigt billede af ministeriets holdning og havde tilsidesat ministeriets kommunikationspolitik. Ved afgørelse af 6. marts 2002 afviste virkamieslautakunta (tjenestemandsnævnet) Lehtinens klage med krav om ophævelse af nævnte advarsel. Derimod fandt nævnet i samme afgørelse, at Lehtinens adfærd under tv-interviewet den 17. januar 2001 ikke var så kritisabel, at den berettigede til en skriftlig advarsel. Den 10. september 2003 stadfæstede Korkein hallinto-oikeus (den højeste Forvaltningsdomstol) nævnets afgørelse.

36 Mens disciplinærsagen mod Lehtinen pågik, søgte han sideløbende at opnå en udtalelse fra Julkisen sanan neuvosto (medienævnet, der er mediebranchens organ vedrørende sager om faglig standard og ytringsfrihed) med henblik på at få afklaret, om der ved advarslen tildelt ham af social- og sundhedsministeriet var sket en overskridelse af dettes beføjelser med deraf følgende krænkelse af den ytrings- og meningsfrihed, som er anerkendt for tjenestemænd. I medienævnets udtalelse af 20. marts 2003 fastslås det, at det er ønskeligt, at tjenestemænd har tilladelse til offentligt at udtrykke sig i verserende debatter i medierne, eftersom deres deltagelse i offentlige debatter om deres fagressort vil kunne begunstige spredningen af vigtige oplysninger af generel interesse. Nævnet fandt, at Lehtinens sag angik forhold, hvor arbejdssikkerheden var på spil, og at en offentlig debat i den sammenhæng klart var ønskelig og væsentlig, samt at en tjenestemand som den pågældende havde ret til at deltage heri.

37 På grundlag af disse omstændigheder har AGM anlagt sag ved Tampereen käräjäoikeus (underretten i Tampere) med påstand om, at den finske stat og Lehtinen solidarisk dømmes til at erstatte sagsøgeren det angiveligt lidte tab, der navnlig foreligger i form af omsætningsnedgang i Finland og andetsteds i Europa.

38 Ifølge den forelæggende ret er spørgsmålet, om samhandelen i Det Europæiske Fællesskab, henset til Domstolens praksis, navnlig dommen af 11. juli 1974, Dassonville (sag 8/74, Sml. s. 837), har kunnet hindres ifølge de i artikel 28 EF opstillede forudsætninger, når Lehtinen, som på det pågældende tidspunkt var tjenestemand ved den kompetente myndighed, offentligt gav udtryk for en negativ opfattelse vedrørende spørgsmålet, om visse af AGM fremstillede autoløftere er i overensstemmelse med de relevante standarder, hvilken opfattelse har kunnet medføre nedgang i denne virksomheds salg af produkterne på det finske marked. Når en potentiel hindring for samhandelen inden for Fællesskabet ikke er et resultat af en afgørelse truffet af den kompetente myndighed på grundlag af nationale bestemmelser, men af adfærd hos en tjenestemand i denne myndighed, som er udvist, før myndigheden traf afgørelse i den pågældende sag, rejser den forelæggende ret spørgsmålet, om det efter det i Dassonville-dommen knæsatte kriterium er muligt at betragte handlinger foretaget af en tjenestemand som

foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, navnlig i en sag, hvor virkningen af handlingerne i praksis blev den samme, som ville være indtrådt, såfremt den kompetente myndighed havde truffet en lignende afgørelse i medfør af bestemmelser i national ret.

39 I øvrigt ønsker den forelæggende ret Domstolens udtalelse om, hvorvidt en autoløfter som den i hovedsagen omhandlede opfylder de væsentlige sikkerhedsregler, som fastsættes i direktivet, når den hverken er konstrueret eller fremstillet til at bære en byrde under de mest ugunstige løftebetingelser.

40 På den baggrund har Tampereen käräjäoikeus besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen de nedenstående præjudicielle spørgsmål:

»1) Er der reelt tale om en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i artikel 28 EF's forstand eller en foranstaltning, der ikke må træffes i henhold til artikel 10, stk. 2, EF, når en sagkyndig tjenestemand, der er ansat i den statslige arbejdsmiljømyndighed, men ikke har beslutningskompetence, udtaler sig i den mest sete nyhedsudsendelse på en national tv-kanal og til store dagblade samt over for erhvervs- eller fagorganisationer, efter at der er indledt en procedure vedrørende markedstilsyn, men inden der er truffet nogen beslutning, på en sådan måde, at hans direkte eller af andre gentagne udtalelser om farerne for menneskers sundhed eller liv ved udstyr, der er markedsført af en bestemt fabrikant, vil kunne bibringe offentligheden en negativ opfattelse af det pågældende aggregat og være til skade for afsætningen?

2) Skal direktiv 98/37/EF om maskiner fortolkes således, at en autoløfter er i strid med direktivets væsentlige sikkerhedskrav, hvis dette aggregat ikke er fremstillet

i overensstemmelse med standard SFS-EN 1493, ikke er konstrueret således, at køretøjet kan placeres i begge kørselsretninger på løftearmene, og de enkelte løftearmes bæreevne ikke er beregnet på grundlag af de værst tænkelige løfteforhold?

3) a) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Står den pågældende tjenestemands heri nævnte handlinger i et misforhold til det prisværdige mål om at beskytte menneskers liv og sundhed, og strider de derfor mod EF-traktaten, uanset om det andet spørgsmål også skal besvares bekræftende, for så vidt som der tages hensyn til disse handlinger og navnlig til den omstændighed, at det ville have været muligt at oplyse om eventuelle farer og undgå, at der opstod risikosituationer, ved at anvende andre midler end dem, der er beskrevet i det første spørgsmål, at disse handlinger blev begået, inden den kompetente myndighed traf beslutning i sagen om markedstilsyn, og de, eftersom de specifikt var rettet mod et bestemt produkt, kunne skade afsætningen af dette produkt?

b) Hvis det tilkommer den nationale ret at tage stilling til spørgsmål 3, litra a), om proportionalitet, skal denne ret da navnlig lægge vægt på den eventuelle manglende overensstemmelse med Fællesskabets eller de nationale sikkerhedsregler eller på omstændighederne i forbindelse med afsløringen af den manglende overensstemmelse?

4) Kan de i første spørgsmål beskrevne handlinger, som tjenestemanden har begået, under omstændighederne i spørgsmål 3, litra a), berettiges ud fra den ytringsfrihed, der sikres ved artikel 10 i den europæiske konvention om

beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, selv om de er i strid med artikel 28 EF og 30 EF eller med artikel 10 EF?

5) a) Hvis de i første spørgsmål beskrevne handlinger, som tjenestemanden har begået, er i strid med artikel 28 EF og 30 EF eller artikel 10 EF, er tilsidesættelsen da tilstrækkelig åbenbar og grov til, at staten, hvis de øvrige betingelser for, at den kan ifalde ansvar, er opfyldt, i henhold til fællesskabsretten skal erstatte den skade, som disse handlinger har kunnet medføre for den virksomhed, der sælger aggregatet?

b) Kan den i litra a) nævnte tilsidesættelse også anses for åbenbar og grov i tilfælde af, at den kompetente myndighed (eller den kompetente tjenestemand), der har beføjelse til at træffe beslutninger, ikke har gjort sig skyldig i nogen fejl eller forsømmelse, og denne myndighed (eller tjenestemand) på intet tidspunkt har godkendt de anfægtede handlinger eller haft nogen indflydelse på deres faktiske virkninger?

c) Kan artikel 10 EF, navnlig stk. 2, tillægge personer rettigheder under de omstændigheder, der er nævnt i det første spørgsmål?

d) Kan en tjenestemand i lighed med staten og på samme vilkår ifalde erstatningsansvar i henhold til fællesskabsretten som følge af sine handlinger som beskrevet i det første spørgsmål, hvis disse handlinger er i strid med fællesskabsretten?

e) Er det i praksis umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning på grundlag af fællesskabsretten, for så vidt som det efter national ret kun er muligt at yde erstatning for økonomiske tab ud over de tab, der påføres personer og ting, hvis skaden skyldes en strafbar handling eller er sket under udøvelse af offentlig myndighed, eller hvis der er tungtvejende grunde til, at der bør tilkendes erstatning?

6) a) Hvis den nationale lovgivning foreskriver, at der skal ydes erstatning for skader, som skyldes tilsidesættelse, bl.a. ved forsømmelse, af reglerne om frie varebevægelser, kræves det da efter fællesskabsretten, at erstatningen udgør en effektiv og afskrækkende sanktion, og er det uforeneligt med de fællesskabsretlige regler om erstatningsansvar, at en tjenestemand, som har gjort sig skyldig i en overtrædelse eller forsømmelse i henhold til national lovgivning, kun i rimeligt omfang hæfter for den pågældende skade eller fritages for ethvert ansvar, hvis han kun har begået en ubetydelig forsømmelse, eller tjenestemanden og den stat, der er ansvarlig for tjenestemandens fejl eller forsømmelse, ud over person- og tingsskader kun hæfter for økonomiske tab, hvis skaden skyldes en strafbar handling eller er sket under udøvelse af offentlig myndighed, eller hvis der er tungtvejende grunde til, at der bør tilkendes erstatning?

b) Hvis en af de begrænsninger af erstatningsansvaret, der er nævnt i litra a), er uforenelig med fællesskabsretten, skal der da ses bort fra denne begrænsning i forhold til den pågældende tjenestemand i forbindelse med en beslutning om erstatningsansvar, der træffes i henhold til national ret, selv om det betyder, at tjenestemanden pålægges en strengere eller mere omfattende erstatningspligt end foreskrevet i den nationale lovgivning?«

Formaliteten

Indlæg til Domstolen

41 Lehtinen har rejst tvivl om, hvorvidt den foreliggende præjudicielle sag kan realitetspåkendes, og har begrundet dette med, at Tampereen käräjäoikeus' spørgsmål er uden relevans.

42 Lehtinen har gjort gældende, at sagen ved den forelæggende underret kun befinder sig på det indledende stadium. Genstanden for parternes uenighed er ikke nøjagtigt fastlagt, og de faktiske omstændigheder er endnu ikke fastslået. Det er således ikke muligt på dette stadium af sagen for den forelæggende ret at afgrænse, hvilke spørgsmål der retligt er relevante for tvistens afgørelse.

Domstolens svar

43 Det må påpeges, at den i artikel 234 EF foreskrevne procedure i overensstemmelse med fast retspraksis er et instrument i samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter, ved hjælp af hvilket Domstolen forsyner de nationale retter med de

fortolkningselementer med hensyn til fællesskabsretten, som er nødvendige, for at de kan afgøre de for den verserende retssager (jf. dom af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 30, og af 20.1.2005, sag C-306/03, Salgado Alonso, Sml. I, s. 705, præmis 40).

44 Inden for rammerne af dette samarbejde tilkommer det den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt — som alene har direkte kendskab til de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten — og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. i denne retning, bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59, af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38, af 10.12.2002, sag C-153/00, Der Weduwe, Sml. I, s. 11319, præmis 31, og af 21.1.2003, sag C-318/00, Bacardi-Martini og Cellier des Dauphins, Sml. I, s. 905, præmis 41, samt Schmidberger-dommen, præmis 31).

45 Det fremgår i øvrigt klart af artikel 234, stk. 2, EF, at det tilkommer den nationale ret at afgøre, på hvilket stadium af retsforhandlingerne det er hensigtsmæssigt for retten at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen (jf. dom af 10.3.1981, forenede sager 36/80 og 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Sml. s. 735, præmis 5, og af 30.3.2000, sag C-236/98, JämO, Sml. I, s. 2189, præmis 30, samt Schmidberger-dommen, præmis 39).

46 I denne henseende må det fastslås, at den forelæggende ret i sin anmodning om præjudiciel afgørelse detaljeret har fremlagt den faktuelle og retlige sammenhæng i tvisten i hovedsagen samt grundene til, at retten ønsker en fortolkning af

fællesskabsbestemmelser, som den har nævnt, henset til den tvivl, der er kommet frem vedrørende disses anvendelse ud fra tvistens omstændigheder.

47 Heraf følger, at det ikke ses, henset til omstændighederne, som de er beskrevet af den forelæggende ret, at de forelagte spørgsmål er blevet forelagt på et stadium, der ikke skulle gøre det muligt for Domstolen at bedømme deres relevans for løsningen af tvisten i hovedsagen.

48 Følgelig kan anmodningen om præjudiciel afgørelse realitetspåkendes.

Om de præjudicielle spørgsmål

Om de frie varebevægelser (første, tredje og fjerde spørgsmål)

49 Ved det første, tredje og fjerde spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om, for det første, Lehtinens adfærd, der er karakteriseret af de forskellige af ham fremsatte offentlige erklæringer, under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder skal betragtes således, at den kan tilregnes den finske stat, for det andet, om adfærden må opfattes som en hindring for de frie varebevægelser efter betydningen i artikel 28 EF, og, for det tredje, i hvilket omfang en sådan adfærd kan være berettiget under hensyn til ytringsfriheden eller formålet om beskyttelsen af sikkerhed og sundhed.

50 Indledningsvis må det påpeges, at enhver national foranstaltning vedrørende et område, hvor der er foretaget en udtømmende harmonisering på fællesskabsplan, skal bedømmes på grundlag af bestemmelserne i den retsakt, der gennemfører denne harmonisering, og ikke på grundlag af den primære fællesskabsret (jf. i denne retning dom af 12.10.1993, sag C-37/92, Vanacker og Lesage, Sml. I, s. 4947, præmis 9, af 13.12.2001, sag C-324/99, DaimlerChrysler, Sml. I, s. 9897, præmis 32, af 11.12.2003, sag C-322/01, Deutscher Apotherkerverband, Sml. I, s. 14887, præmis 64, og af 14.12.2004, sag C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, Sml. I, s. 11763, præmis 53).

51 Det må derfor afklares, om den ved direktivets foretagne harmonisering udelukker en undersøgelse af, om den i hovedsagen omstridte adfærd er forenelig med artikel 28 EF.

52 Herved bemærkes, at direktivet, jf. anden, sjette, syvende og niende betragtning, tager sigte på at gennemføre den frie bevægelighed for maskiner på det indre marked og opfylde de nødvendige og væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav i relation til de pågældende maskiner ved at erstatte de nationale certificerings- og attesteringssystemer vedrørende overensstemmelse med et harmoniseret system. Til dette formål opregner direktivet, navnlig i artikel 3 og bilag I, de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav, som skal opfyldes af de i medlemsstaterne fremstillede maskiner og sikkerhedskomponenter. I medfør af direktivets artikel 4 kan medlemsstaterne ikke begrænse markedsføringen af maskiner, der opfylder disse væsentlige krav, og det er udelukkende i tilfælde af senere opstående risici, at medlemsstaterne på de i artikel 7 fastsatte betingelser kan træffe passende foranstaltninger.

53 Henset til karakteren af direktivet og dets formål samt til indholdet af artikel 3, 4 og 7, må det derfor antages, at det på fællesskabsplan udtømmende harmoniserer

reglerne vedrørende de væsentlige krav til maskinernes sikkerhed og attesteringen af, at maskinerne opfylder kravene, men den nævnte udtømmende harmonisering vedrører derudover også reglerne for den adfærd, medlemsstaterne kan udvise i relation til de maskiner, der forudsættes at være i overensstemmelse med de pågældende krav.

54 Følgelig skal enhver national foranstaltning, som er omfattet af anvendelsesområdet for de ovennævnte artikler i direktivet, bedømmes under hensyn til dettes bestemmelser og ikke traktatens bestemmelser, navnlig artikel 28 EF.

Spørgsmålet, om der foreligger en hindring, der kan tilregnes staten (første spørgsmål)

55 Henset til nærværende doms præmis 52 ff. må der foretages en omformulering af den forelæggende rets første spørgsmål, således som der hermed nærmere bestemt er rejst spørgsmål om muligheden for at kvalificere Lehtinens offentligt fremsatte meninger som hindringer for de frie varebevægelser efter betydningen i direktivets artikel 4, stk. 1, der kan henregnes til den finske stat.

56 I den forbindelse bemærkes, at spørgsmålet, om en tjenestemands erklæringer kan tilregnes staten, navnlig afhænger af, hvorledes modtagerne har kunnet opfatte erklæringerne.

57 Det afgørende kriterium for, at en tjenestemands erklæringer kan tilregnes staten, er, om modtagerne af disse erklæringer med rimelighed i den givne sammenhæng kan

formode, at der er tale om standpunkter, som tjenestemanden udtrykker med sit embedes autoritet.

58 I så henseende påhviler det den forelæggende ret især at bedømme, om følgende omstændigheder foreligger:

— Tjenestemanden er generelt kompetent for det pågældende område.

— Tjenestemanden udbreder sine skriftlige erklæringer ved brug af den kompetente tjenestegrens officielle brevpapir.

— Tjenestemanden giver tv-interviews i tjenestestedets lokaler.

— Tjenestemanden omtaler ikke den personlige karakter af sine erklæringer og oplyser ikke, at de afviger fra den kompetente tjenestegrens officielle holdning.

— De kompetente statslige tjenestegrene foretager ikke hurtigst muligt det fornødne for hos modtagerne af tjenestemandens erklæringer at fjerne det indtryk, at der foreligger officielle standpunkter fra staten.

59 Til slut skal det undersøges, om de i hovedsagen omhandlede erklæringer i de tilfælde, hvor de vil kunne tilregnes den finske stat, tilsidesætter direktivets artikel 4, stk. 1.

60 Herved bemærkes, at der foreligger en hindring i forbindelse med enhver foranstaltning, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet (jf. i denne retning Dassonville-dommen, præmis 5, og dom af 9.2.1999, sag C-383/97, Van der Laan, Sml. I, s. 731, præmis 18). Dette princip finder også anvendelse i forbindelse med en fortolkning af direktivets artikel 4, stk. 1.

61 Som det fremgår af ordlyden af direktivets artikel 4, stk. 1, gælder det dér fastsatte forbud kun, såfremt den pågældende maskine er i overensstemmelse med direktivets forskrifter. I den konkrete sag er løftere fremstillet af AGM omfattet af den formodning om overensstemmelse, der fremgår af direktivets artikel 5, stk. 1, eftersom de var blevet certificeret som værende i overensstemmelse med dette og forsynet med EF-mærkning om overensstemmelse som fastsat i direktivets artikel 10.

62 Denne overensstemmelsesformodning indebærer imidlertid ikke, at medlemsstaterne ikke kan gribe ind, når risici viser sig. Tværtimod har en medlemsstat i medfør af direktivets artikel 7, stk. 1, første afsnit, pligt til at træffe alle passende foranstaltninger for at fjerne en maskine fra markedet, når den konstaterer, at maskinen, uanset at den er blevet brugt i overensstemmelse med sit formål, risikerer at bringe sikkerheden for personer eller ting i fare. I så fald har medlemsstaten i medfør af direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, pligt til omgående at give Kommissionen underretning om en sådan foranstaltning og anføre grundene til sin beslutning.

63 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at de kompetente myndigheder ikke havde konstateret nogen risiko, ikke havde truffet foranstaltninger til at fjerne de i hovedsagen omtvistede løftere fra markedet og dermed heller ikke havde givet Kommissionen underretning om sådanne foranstaltninger.

64 Følgelig skulle staten, da disse løftere fortsat var omfattet af overensstemmelsesformodningen, overholde det forbud mod restriktioner for deres frie bevægelighed, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 1.

65 De omtvistede erklæringer, som fremstiller de nævnte løftere i de forskellige medier og i vidt udbredte rapporter som stridende mod standard EN 1493:1998 og som farlige, vil kunne hindre disse maskiners afsætning, i det mindste indirekte og potentielt.

66 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at staten kan tilregnes en tjenestemands erklæringer, der som følge af deres form og omstændighederne hos modtagerne fremkalder det indtryk, at der er tale om officielle statslige standpunkter, og ikke om tjenestemandens personlige opfattelse. Det afgørende kriterium for, at en tjenestemands erklæringer kan henregnes til staten, er, om modtagerne af disse erklæringer med rimelighed i den givne sammenhæng kan formode, at der er tale om standpunkter, som tjenestemanden udtrykker med sit embedes autoritet.

Om adfærden kan begrundes (tredje og fjerde spørgsmål)

67 Den forelæggende ret spørger nærmere bestemt, om Lehtinens adfærd i det tilfælde, hvor den finske stat er ansvarlig herfor, kan være begrundet ved formålet om beskyttelsen af sundheden eller under henvisning til ytringsfriheden.

— Begrundelsen vedrørende formålet om beskyttelse af sundheden

68 Direktivet regulerer ganske nøjagtigt beskyttelsen af sundheden, når denne vil kunne bringes i fare ved anvendelse af maskiner, som forudsættes at være i overensstemmelse med direktivet. Således tillader artikel 7, stk. 1, at en medlemsstat, der konstaterer, at en sådan risiko består, træffer alle nødvendige foranstaltninger for at trække maskinerne tilbage fra markedet, forbyde deres markedsføring, ibrugtagning eller indskrænke deres frie bevægelighed. Bortset fra disse foranstaltninger tillader direktivet ikke andre yderligere restriktioner i forbindelse med beskyttelsen af sundheden.

69 Det er i den henseende allerede nævnt i nærværende doms præmis 63, at de kompetente finske myndigheder ikke har truffet nogen foranstaltning på grundlag af direktivets artikel 7.

70 Henset til den omstændighed, at sikkerhedsreglerne, der finder anvendelse i forbindelse med markedsføringen af maskiner, og som berører de frie vare-

bevægelser, er udtømmende harmoniseret på fællesskabsplan, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig en begrundelse om beskyttelse af sundheden, der falder uden for den ordning, som er skabt ved direktivets artikel 7.

71 Lehtinens adfærd kan derfor ikke, for så vidt den kan tilregnes den finske stat, begrundes med formålet om beskyttelsen af sundheden.

— Begrundelsen under henvisning til ytringsfriheden

72 I medfør af artikel 10, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder er ytringsfriheden sikret for alle personer, der står under medlemsstaternes jurisdiktion. Denne frihed er en væsentlig del af ethvert demokratisk samfunds fundament. Medlemsstaterne kan imidlertid ikke påberåbe sig deres tjenestemænds ytringsfrihed for at begrunde en hindring og hermed unddrage sig deres eget ansvar i henhold til fællesskabsretten.

73 Henset til disse bemærkninger skal det tredje og fjerde spørgsmål besvares med, at under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende kan en tilsidesættelse af direktivets artikel 4, stk. 1, der er forvoldt ved en tjenestemands adfærd, for så vidt som den kan tilregnes den medlemsstat, han hører under, ikke begrundes ved formålet om beskyttelsen af sundheden eller under henvisning til tjenestemændenes ytringsfrihed.

Om de i hovedsagen omtvistede autoløfteres overensstemmelse med direktiv 98/37 (andet spørgsmål)

74 Det følger af analysen i nærværende doms præmis 60-65, at et svar på andet spørgsmål er ufornødent.

Om den finske stats og dens tjenestemænds ansvar (femte og sjette spørgsmål)

75 Ved det femte og sjette spørgsmål søger den forelæggende ret nærmere bestemt afklaret, om betingelserne er opfyldt for, at den finske stat kan ifalde ansvar på grundlag af fællesskabsretten, hvis det antages, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 28 EF og 30 EF, eller artikel 10 EF om fællesskabsretten tillader eller kræver, at også den tjenestemand, hvis adfærd der er strid om, kan drages til ansvar, og i hvilket omfang betingelserne for, at et ansvar kan gøres gældende over for de nævnte parter, eventuelt kræver en fortolkning af finsk ret, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

76 Henset til de betragtninger, der fremgår af nærværende doms præmis 49-53, må der imidlertid gives en besvarelse af den forelæggende rets spørgsmål på grundlag af en eventuel tilsidesættelse af direktivets artikel 4, stk. 1.

Vedrørende betingelserne for at drage den finske stat til ansvar [femte spørgsmål, litra a)-c)]

77 Ved det femte spørgsmål, litra a)-c), spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om tilsidesættelserne af fællesskabsretten under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende er tilstrækkeligt kvalificerede til, at staten kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, og om private markedsaktører kan gøre rettigheder gældende over for medlemsstaterne.

78 Hvad angår betingelserne for, at en medlemsstat kan tilpligtes at erstatte tab, der er forvoldt borgerne, fremgår det af Domstolens praksis, at der gælder tre betingelser herfor, nemlig at den bestemmelse, der er tilsidesat, tillægger borgerne rettigheder, at tilsidesættelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af den forpligtelse, som påhviler staten, og de skadelidtes tab. Bedømmelsen af disse betingelser afhænger af hver situationstype (dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 51, af 2.4.1998, sag C-127/95, Norbrook Laboratories, Sml. I, s. 1531, præmis 107, og af 4.7.2000, sag C-424/97, Haim, Sml. I, s. 5123, præmis 36).

79 Vedrørende den første betingelse bemærkes blot, at direktivets artikel 4, stk. 1, har til formål at tillægge private markedsaktører rettigheder, som de kan gøre gældende over for medlemsstaterne.

80 Vedrørende den anden betingelse er det afgørende kriterium for vurderingen af, om en tilsidesættelse af fællesskabsretten er tilstrækkelig kvalificeret, om en medlems-

stat åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser (jf. Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 55).

81 Herved må det påpeges, at Domstolen allerede har fastslået, at såfremt medlemsstaten på det tidspunkt, hvor den begik overtrædelsen, kun havde et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse (jf. Norbrook Laboratories-dommen, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis).

82 De i direktivets artikel 4, stk. 1, fastsatte pligter indrømmer imidlertid ikke medlemsstaterne nogen skønsmargen. Kun direktivets artikel 7 tager nemlig højde for, at der på et senere tidspunkt kan opstå tvivl om, hvorvidt der foreligger overensstemmelse med direktivets krav i forbindelse med en maskine, som forudsættes at være i overensstemmelse med disse krav, og tillader passende foranstaltninger til at imødegå tvivlen. Det må følgelig antages, at en tilsidesættelse af direktivets artikel 4, stk. 1, der er forvoldt ved erklæringer som de i hovedsagen omhandlede, forudsat at de kan tilregnes en medlemsstat, er tilstrækkelig kvalificeret.

83 Vedrørende den tredje betingelse tilkommer det de nationale domstole at bringe på det rene, om der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem krænkelsen af den medlemsstaten påhvilende pligt og den skade, der er lidt af de krænkede personer (jf. i denne retning Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 65, og dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 30).

84 Med forbehold af den afklaring, der skal foretages af den forelæggende ret, medførte de erklæringer, som der er strid om i hovedsagen, tilsyneladende en omsætningsnedgang for AGM i perioden 2000-2002 samt en indtjeningsnedgang i 2001 og 2002. Erklæringernes virkninger på markedet blev efter det oplyste endda identificeret af social- og sundhedsministeriet selv forinden.

85 De tre ovenfor anførte betingelser er nødvendige for og tilstrækkelige til, at borgerne har en ret til erstatning, uden at det af den grund er udelukket, at staten kan ifalde ansvar efter mindre strenge betingelser i henhold til national ret (jf. Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 66).

86 Henset til ovenstående betragtninger må der svares, at direktivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at den dels tillægger private rettigheder, dels ikke indrømmer medlemsstaterne nogen skønsmargen i denne sag hvad angår maskiner, der enten er i overensstemmelse med direktivet eller forudsættes at være det. Den manglende overholdelse af den nævnte bestemmelse, som er en følge af erklæringer fremsat af en tjenestemand i en medlemsstat, udgør, for så vidt som erklæringerne kan tilregnes denne stat, en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten til, at staten ifalder ansvar.

Vedrørende ansvarsbegrænsninger ifølge nationale retsregler, der gælder for den finske stats ansvar [femte spørgsmål, litra e), og sjette spørgsmål, litra a), delvis]

87 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om national ret kan opstille yderligere særlige betingelser vedrørende erstatning for skader forvoldt af staten,

eller om ansvarsbegrænsninger såsom dem, der gælder ifølge finsk ret, skal opfattes således, at det i praksis bliver ganske overordentlig vanskeligt eller endda umuligt at opnå erstatning for en skade forvoldt ved, at en medlemsstat har tilsidesat direktivets artikel 4, stk. 1.

88 Indledningsvis bør det fremhæves, at et fællesskabsretligt begrundet ansvar for en medlemsstat ikke tager sigte på prævention eller straf, men på erstatning for skade lidt af private som følge af medlemsstaternes tilsidesættelser af fællesskabsretten.

89 Ifølge fast retspraksis påhviler det en medlemsstat, når betingelserne for retten til erstatning efter fællesskabsretten foreligger opfyldt, på grundlag af national rets ansvarsregler at erstatte det lidte tab. Endvidere bemærkes, at de formelle og materielle betingelser i medlemsstaternes lovgivning for erstatning af tab i en sådan sammenhæng ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (jf. i denne retning dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 42 og 43, samt Norbrook Laboratories-dommen, præmis 111).

90 Fællesskabsretten kræver således en effektiv erstatning og tillader ingen yderligere betingelse ifølge medlemsstatens ret, der ville gøre det urimeligt vanskeligt at opnå erstatning eller anden form for genopretning.

91 I så henseende indicerer den forelæggende rets oplysninger, at de finske ansvarsregler, som finder anvendelse i hovedsagen, betinger retten til erstatning for andre skader end person- eller tingsskade af enten, at skaden hidrører fra en handling, som ifølge loven er belagt med straf, eller fra udøvelsen af offentlig myndighed, eller at der består særlige tungtvejende grunde til at pålægge denne erstatning. Den forelæggende ret finder imidlertid ikke, at Lehtinens adfærd er omfattet af nogle af de ovennævnte tilfældegrupper, hvilket vil gøre det vanskeligt at yde erstatning for den af AGM lidte skade.

92 I dette tilfælde vil der blive stiftet en ret til erstatning, når det er blevet fastslået, at den tilsidesatte retsregel har til formål at tillægge private rettigheder, og at der er direkte årsagsforbindelse mellem den tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelse, der påberåbes, og den lidte skade, da disse betingelser nemlig er nødvendige og tilstrækkelige for at stifte en ret til erstatning for private (jf. i denne retning dom af 13.6.2006, sag C-173/03, Traghetti del Mediterraneo, Sml. I, s. 5177, præmis 44 og 45 og den deri nævnte retspraksis).

93 I denne sag kan det ikke udelukkes, at en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, som vil kunne medføre ansvar for den finske stat, følger af en adfærd, der kan tilregnes denne og henhører under andre tilfældegrupper end dem, som udtømmende er fastsat i den pågældende nationale ret.

94 Herudover er det et krav, at den medlemsstaterne påhvilende erstatning for de skader, de har forvoldt private ved tilsidesættelse af fællesskabsretten, skal dække den lidte skade. I fravær af fællesskabsbestemmelser på området tilkommer det den enkelte medlemsstat i sit retssystem at fastsætte de kriterier, hvorefter erstatningens omfang kan fastlægges, dog således at kriterierne ikke må være mindre gunstige end

dem, der gælder for tilsvarende krav eller sager på grundlag af national ret, og at de under ingen omstændigheder må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning. Nationale bestemmelser, hvorefter den skade, der kan erstattes, generelt begrænses til kun at omfatte skader på bestemte særligt beskyttede individuelle retsgoder, med udelukkelse af borgernes tabte fortjeneste, er ikke i overensstemmelse med fællesskabsretten (jf. i denne retning Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 90).

95 Det bemærkes, at det i tilfælde af overtrædelse af fællesskabsretten ikke kan accepteres, at tabt fortjeneste fuldstændig udelukkes fra de tab, der kan kræves erstattet. Specielt ved tvister af økonomisk eller forretningsmæssig karakter kan en sådan fuldstændig udelukkelse af tabt fortjeneste nemlig gøre det umuligt at erstatte tabet (jf. Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 87).

96 Der må følgelig svares, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at der efter en medlemsstats nationale ret gælder særlige betingelser vedrørende erstatning for andre skader end person- eller tingsskader, forudsat at betingelserne er udformet således, at de ikke i praksis gør det umuligt eller urimelig vanskeligt at opnå erstatning for en skade, der er forvoldt ved en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

Vedrørende tjenestemænds personlige ansvar [femte spørgsmål, litra d), og sjette spørgsmål, litra a), delvis, samt litra b)]

97 Den forelæggende ret spørger nærmere bestemt, om fællesskabsretten tillader eller ligefrem pålægger indførelse af et personligt ansvar for en tjenestemand, som har

været årsagen til en tilsidesættelse af fællesskabsretten, og om dette ansvar eventuelt kan være undergivet særlige begrænsninger.

98 Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at der kan pålægges et andet retssubjekt end medlemsstaten ansvar ud over ansvaret påhvilende medlemsstaten selv for skade forvoldt private ved foranstaltninger, som det pågældende retssubjekt har truffet under tilsidesættelse af fællesskabsretten (jf. i denne retning Haim-dommen, præmis 32).

99 Henset til de ovenstående betragtninger skal der svares, at fællesskabsretten i tilfælde, hvor den er tilsidesat, ikke er til hinder for, at der kan pålægges en tjenestemand ansvar i tillæg til medlemsstatens ansvar, men fællesskabsretten stiller ikke krav herom.

Sagens omkostninger

100 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Staten kan tilregnes en tjenestemands erklæringer, der som følge af deres form og omstændighederne hos modtagerne fremkalder det indtryk, at der er tale om officielle statslige standpunkter, og ikke om en tjenestemands personlige opfattelse. Det afgørende kriterium for, at en tjenestemands erklæringer kan henregnes til staten, er, om modtagerne af disse erklæringer med rimelighed i den givne sammenhæng kan formode, at der er tale om standpunkter, som tjenestemanden udtrykker med sit embedes autoritet. I det omfang de kan henregnes til staten, er en tjenestemands erklæringer om, at en maskine, hvis overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om maskiner er attesteret, ikke opfylder den harmoniserede standard for en sådan maskine og er farlig, derfor i strid med dette direktivs artikel 4, stk. 1.**

2) **Under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende kan en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i direktiv 98/37, der er forvoldt ved en tjenestemands adfærd, for så vidt som den kan tilregnes den medlemsstat, han hører under, ikke begrundes ved formålet om beskyttelsen af sundheden eller under henvisning til tjenestemændenes ytringsfrihed.**

3) **Artikel 4, stk. 1, i direktiv 98/37 skal fortolkes således, at den dels tillægger private rettigheder, dels ikke indrømmer medlemsstaterne nogen skønsmargen i denne sag hvad angår maskiner, der enten er i overensstemmelse**

med direktivet eller forudsættes at være det. Den manglende overholdelse af denne bestemmelse, som er en følge af erklæringer fremsat af en tjenestemand i en medlemsstat, udgør, for så vidt som erklæringerne kan tilregnes denne stat, en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten til, at staten ifalder ansvar.

4) **Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at der efter en medlemsstats nationale ret gælder særlige betingelser vedrørende erstatning for andre skader end person- eller tingsskader, forudsat at betingelserne er udformet således, at de ikke i praksis gør det umuligt eller urimelig vanskeligt at opnå erstatning for en skade, der er forvoldt ved en tilsidesættelse af fællesskabsretten.**

5) **Fællesskabsretten er i tilfælde, hvor den er tilsidesat, ikke til hinder for, at der kan pålægges en tjenestemand ansvar i tillæg til medlemsstatens ansvar, men fællesskabsretten stiller ikke krav herom.**

Underskrifter