ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

17 april 2007 *

In zaak C-470/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Tampereen käräjäoikeus (Finland) bij beslissing van 7 november 2003, ingekomen bij het Hof op 11 november 2003, in de procedure

A.G.M.-COS.MET Srl

tegen

Suomen valtio,

Tarmo Lehtinen,

* Procestaal: Fins.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, kamerpresidenten, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Makarczyk (rapporteur), G. Arestis, A. Borg Barthet en M. Ilešič, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 april 2005,

gelet op de opmerkingen van:

— A.G.M.-COS.MET Srl, vertegenwoordigd door P. Kyllönen, asianajaja,

— T. Lehtinen, vertegenwoordigd door S. Kemppinen en K. Harenko, asianajajat,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door T. Pynnä als gemachtigde,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en N. A. J. Bel als gemachtigden,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. van Beek en P. Aalto als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 november 2005,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 98/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende machines (PB L 207,

blz. 1; hierna: „richtlijn"), en de vraag wanneer een lidstaat en zijn ambtenaren aansprakelijk kunnen worden gesteld wegens schending van het gemeenschapsrecht.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A.G.M.-COS.MET Srl (hierna: „AGM"), een vennootschap naar Italiaans recht, enerzijds, en Suomen valtio (de Finse Staat) en T. Lehtinen, ambtenaar van de sosiaali- ja terveysministeriö (hierna: „ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid"), anderzijds, inzake de vergoeding van de schade die AGM verklaart te hebben geleden wegens inbreuken op de richtlijn.

Rechtskader

Gemeenschapsrecht

3 De richtlijn definieert de fundamentele eisen inzake veiligheid en gezondheid voor het ontwerp en de bouw van machines en veiligheidscomponenten, alsook de regels voor de beoordeling van de conformiteit, de verklaring van overeenstemming en de markering van machines.

4 Artikel 2 van de richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten treffen alle dienstige maatregelen om ervoor te zorgen dat de machines of veiligheidscomponenten waarop deze richtlijn van toepassing is, uitsluitend in de handel kunnen worden gebracht en in bedrijf gesteld indien zij geen

gevaar opleveren voor de veiligheid en de gezondheid van personen en, in voorkomend geval, van huisdieren of voor de veiligheid van goederen en indien zij op passende wijze worden geïnstalleerd en onderhouden en overeenkomstig hun bestemming worden gebruikt.

2. De bepalingen van deze richtlijn doen geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om, met inachtneming van het Verdrag, de eisen voor te schrijven die zij noodzakelijk achten ter bescherming van personen, inzonderheid van werknemers, bij het gebruik van de bedoelde machines of veiligheidscomponenten, voor zover deze voorschriften geen wijzigingen inhouden van deze machines of veiligheidscomponenten ten opzichte van de bepalingen van deze richtlijn.

[...]"

5 Artikel 3 van de richtlijn bepaalt:

„De machines en veiligheidscomponenten waarop deze richtlijn van toepassing is, moeten voldoen aan de in bijlage I opgenomen fundamentele veiligheids- en gezondheidsvoorschriften."

6 Artikel 4, lid 1, van de richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten mogen het op hun grondgebied in de handel brengen en in bedrijf stellen van machines en veiligheidscomponenten die voldoen aan de bepalingen van deze richtlijn, niet verbieden, beperken of verhinderen."

7 Artikel 5, leden 1 en 2, van de richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten beschouwen als in overeenstemming te zijn met het bepaalde in deze richtlijn, met inbegrip van de conformiteitsbeoordelingsprocedures van hoofdstuk II:

— machines die voorzien zijn van de CE-markering en vergezeld gaan van de in bijlage II, deel A, bedoelde EG-verklaring van overeenstemming;

— veiligheidscomponenten die vergezeld gaan van de in bijlage II, deel C, bedoelde EG-verklaring van overeenstemming.

Bij ontbreken van geharmoniseerde normen treffen de lidstaten de maatregelen die zij nodig achten om de betrokken partijen in kennis te stellen van de bestaande nationale normen en technische specificaties die van belang of nuttig worden geacht voor de juiste toepassing van de fundamentele veiligheids- en gezondheidsvoorschriften van bijlage I.

2. Wanneer een nationale norm die de omzetting is van een geharmoniseerde norm, waarvan de referentie in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* is gepubliceerd, een of meer fundamentele veiligheidsvoorschriften omvat, wordt

aangenomen dat de volgens deze norm gebouwde machine of veiligheidscomponent voldoet aan de desbetreffende fundamentele voorschriften.

[...]"

8 Artikel 7, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„Wanneer een lidstaat vaststelt dat

— machines die voorzien zijn van de CE-markering, of

— veiligheidscomponenten die vergezeld gaan van de EG-verklaring van overeenstemming,

bij gebruik overeenkomstig hun gebruiksdoel, de veiligheid van personen en, in voorkomend geval, van huisdieren of goederen in gevaar dreigen te brengen, neemt hij alle nodige maatregelen om de machines of de veiligheidscomponenten uit de

handel te nemen, het in de handel brengen en in bedrijf stellen te verbieden of het vrije verkeer ervan te beperken.

De lidstaat stelt de Commissie onmiddellijk van deze maatregel in kennis en geeft de redenen van zijn besluit aan, met name of het gebrek aan overeenstemming voortvloeit uit:

a) het niet in acht nemen van de in artikel 3 bedoelde fundamentele voorschriften;

b) een verkeerde toepassing van de in artikel 5, lid 2, bedoelde normen;

c) een leemte in de in artikel 5, lid 2, bedoelde normen zelf."

9 Volgens artikel 8, lid 2, van de richtlijn moet de fabrikant, vóórdat de machine in de handel wordt gebracht, de passende conformiteitsbeoordelingsprocedure uitvoeren. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, eerste alinea, eerste streepje, van de richtlijn wordt de overeenstemming van een machine met de bepalingen van deze richtlijn in beginsel bewezen door de EG-verklaring van overeenstemming en de CE-markering.

10 Overeenkomstig de eenentwintigste overweging van de considerans en artikel 8, lid 2, sub b en c, van de richtlijn is evenwel een meer dwingende conformiteitsbeoordelingsprocedure vastgesteld voor bepaalde soorten machines met een verhoogd risico, waarvan een volledige lijst in bijlage IV bij de richtlijn is opgenomen.

11 Bijlage IV, A, punt 15, maakt melding van hefbruggen voor voertuigen.

12 Volgens de zeventiende overweging van de considerans van de richtlijn, en inzonderheid bijlage I bij de richtlijn, met als opschrift „Fundamentele veiligheids- en gezondheidseisen betreffende het ontwerp en de bouw van machines en veiligheidscomponenten", „[geeft] deze richtlijn [...] alleen algemene fundamentele eisen op het gebied van veiligheid en gezondheid, die worden aangevuld met een reeks meer specifieke voorschriften voor bepaalde categorieën machines".

13 De vaststelling van meer gedetailleerde eisen geschiedt bij wege van geharmoniseerde normen. Dienaangaande wordt in diezelfde overweging van de considerans gepreciseerd:

„[...] om het voor de fabrikanten gemakkelijker te maken aan te tonen dat is voldaan aan de fundamentele eisen, is [het] [gewenst] dat er op Europees niveau geharmoniseerde normen op het gebied van risicopreventie bij het ontwerp en de bouw van machines zijn die tevens de controle op de overeenstemming met de fundamentele eisen mogelijk moeten maken; [...] deze op Europees niveau geharmoniseerde normen worden opgesteld door particuliere instellingen en [...] zij [dienen] hun karakter van niet-verbindende tekst te behouden; [...] de Europese Commissie voor Normalisatie (CEN) en het Europees Comité voor Elektro-

technische Normalisatie (Cenelec) [zijn] daartoe erkend als bevoegde instellingen voor de vaststelling van geharmoniseerde normen overeenkomstig de op 13 november 1984 ondertekende algemene richtsnoeren voor de samenwerking tussen de Commissie en deze beide instellingen; [...] in deze richtlijn [wordt] onder een geharmoniseerde norm verstaan een technische specificatie (Europese norm of harmonisatiedocument) die door één van beide of beide instellingen is aangenomen in opdracht van de Commissie, overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 83/189/EEG, en uit hoofde van bovengenoemde algemene richtsnoeren".

14 De referenties van de geharmoniseerde normen zijn in het *Publicatieblad van de Europese Unie* gepubliceerd.

15 Er bestaat op Europees niveau een geharmoniseerde norm voor hefbruggen voor voertuigen. Het betreft de norm EN 1493:1998, waarvan de referentie voor het eerst in 1999 (PB C 165, blz. 4) is gepubliceerd.

16 Luidens de bewoordingen ervan „[beoogt] deze Europese norm regels vast te stellen ter bescherming van personen tegen ongevalrisico's die verband houden met het gebruik van hefbruggen voor voertuigen".

17 De werkingssfeer van deze norm is afgebakend als volgt:

„De onderhavige norm is van toepassing op vast opgestelde, mobiele en verplaatsbare hefbruggen voor voertuigen, die niet bestemd zijn voor het optillen van

personen, maar die zijn ontworpen om het volledige voertuig op werkhoogte te brengen teneinde controle-, onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan of onder het opgetilde voertuig mogelijk te maken.

Een hefbrug voor voertuigen kan uit één of meerdere hefcomponenten bestaan."

Nationaal recht

18 Besluit nr. 1314/1994 van de Ministerraad betreffende de veiligheid van machines (koneiden turvallisuutta koskeva päätos) heeft de richtlijn in Fins recht omgezet.

19 De met de Europese norm EN 1493:1998 overeenkomende Finse norm SFS-EN 1493 is vastgesteld op 8 maart 1999.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

20 AGM produceert en verhandelt hefbruggen voor voertuigen.

21 Op 11 mei 2000 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid een door de työsuojelupiiri (plaatselijke dienst voor de veiligheid op het werk) van Vaasa opgesteld rapport betreffende een zogenaamde „markttoezichtprocedure" („markkinavalvonta-asia") ontvangen. Volgens dit rapport had onderzoek van een door AGM geproduceerde hefbrug voor voertuigen van het type G 35 T/E een aantal gebreken aan het licht gebracht, met name een ontoereikende stijfheid van de voorste laadarmen en een ontoereikende grip van de vergrendeling van de laadarmen.

22 Naar aanleiding van dit rapport heeft het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid de importeur voor Finland van deze machines, de onderneming Pörhön Tuontiliike (hierna: „importeur"), een op 18 mei 2000 gedateerde brief doen toekomen waarin het meedeelde dat er redenen waren om aan te nemen dat de door AGM geproduceerde hefbruggen van het type G 35 T/E niet voldeden aan de eisen van wet 299/1958 inzake de veiligheid op het werk (työturvallisuuslaki) en van besluit nr. 1314/1994 van de Ministerraad betreffende de veiligheid van machines.

23 In het kader van de aldus door het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid ingeleide procedure heeft Lehtinen een rapport opgesteld, gedateerd 29 november 2000, waarin hij onder meer vaststelt dat de importeur op 27 november 2000 het vergrendelingssysteem heeft getest om aan te tonen dat de constructie van de betrokken hefbruggen aan de SFS-EN 1493-norm voldeed. Blijkens dit rapport was bij deze test gebleken dat het systeem gebreken vertoonde. Volgens Lehtinen eist de SFS-EN 1493-norm dat de constructie van de hefbrug de hoogst aangegeven belasting kan doorstaan, ook in de meest ongunstige hefomstandigheden en ongeacht in welke richting het voertuig de hefbrug wordt opgereden. Concluderend werd het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid in het rapport verzocht, zo spoedig mogelijk een besluit te nemen ertoe strekkende de verkoop van de hefbruggen en het gebruik van reeds geïnstalleerde exemplaren te beperken zo niet te verbieden.

24 In een nota van 18 december 2000 heeft Lehtinen zijn opmerkingen herhaald, waarbij hij evenwel heeft gepreciseerd dat het door AGM ontworpen nieuwe

vergrendelingssysteem van de laadarmen een verbetering was, en dat een in Finland op 12 december 2000 uitgevoerde test had uitgewezen dat de grip toereikend was.

25 Tijdens een bijeenkomst op 20 december 2000, waarop vertegenwoordigers van de importeur en — voor het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid — de heer Kanerva, regeringsadviseur, en Lehtinen, als deskundige, aanwezig waren, is vastgesteld dat het nieuw ontwikkelde vergrendelingssysteem voldeed aan de regelgeving. Het definitieve standpunt van het ministerie hing evenwel af van een certificatiecontrole door een erkende instelling. Volgens AGM was op dat moment een dergelijke procedure aan de gang. Op deze bijeenkomst werd eveneens afgesproken dat de door het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid te nemen beslissing niet openbaar zou worden gemaakt, daar de importeur te zijner tijd de gebruikers zou informeren.

26 Op 20 december 2000 heeft Kanerva de zaak ter beslissing voorgelegd aan de heer Hurmalainen, directeur van de dienst veiligheid op het werk van het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid. Kanerva stelde voor, de verhandeling en de inbedrijfstelling van de betrokken hefbruggen — op enkele voorbehouden na — te verbieden. Hurmalainen heeft de hem voorgestelde beslissing evenwel niet genomen en heeft de zaak terugverwezen voor onderzoek, omdat hij van oordeel was dat hij niet over voldoende beoordelingselementen beschikte.

27 Op 17 januari 2001 zijn Lehtinen, met toestemming van zijn rechtstreekse hiërarchieke meerdere, en een vertegenwoordiger van de importeur geïnterviewd voor het televisiejournaal van 20.30 uur van de nationale televisiezender TV 1. Daarbij heeft de presentator vermeld dat volgens de Finse arbeidsinspectie de betrokken hefbruggen, ofschoon goedgekeurd in Italië, niet aan de geldende Europese normen voldeden. De presentator heeft eveneens verklaard dat het toestel

volgens de arbeidsinspectie ook dient te weerstaan wanneer het voertuig in de meest ongunstige hefomstandigheden wordt ingezet. De vertegenwoordiger van de importeur heeft het gebrek van het vergrendelingssysteem toegegeven, maar ontkend dat het toestel andere mankementen vertoonde, en beweerd dat de laadarmen elke last konden dragen, op voorwaarde dat het voertuig in de juiste richting op het apparaat werd gereden. Lehtinen van zijn kant heeft verklaard dat de hefbruggen in kwestie onmiddellijk gevaar konden opleveren, aangezien de werknemers onder de last dienden te werken, en dat het certificatieorgaan waartoe AGM zich had gewend, de op dat tijdstip toepasselijke regels onjuist had geïnterpreteerd.

28 Op 29 januari 2001 heeft het Teknisen Kaupan Liitto (Fins verbond van technische handel) een brief gezonden aan het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid en aan de peruspalveluministeri (minister van Sanitaire en Sociale Voorzieningen) waarin melding werd gemaakt van de ernstige tekortkomingen die bij de toestellen van het AGM-assortiment zouden zijn geconstateerd. Lehtinen erkende dat hij in het kader van de betrokken zaak één bijeenkomst van voormeld verbond had bijgewoond op verzoek van deze organisatie.

29 Op 8 februari 2001 heeft Hurmalainen een fax gezonden aan de heer Kuikko, vertegenwoordiger van het Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto (Fins industrie- en werkgeversverbond), waarin hij uiteenzette dat hij bezwaren had tegen het door Lehtinen en Kanerva voorgestelde verkoopverbod op grond dat het hem niet opportuun leek een maatregel te nemen die de werking van de interne markt kon verstoren, aangezien er in Finland slechts één ongeval was gebeurd, waarvan de oorzaak overigens niet met zekerheid was vastgesteld.

30 Op 16 februari 2001 heeft Hurmalainen besloten de procedure inzake de door AGM geproduceerde hefbruggen niet langer door Lehtinen te laten behandelen, omdat

deze — in een nog lopende zaak — publiekelijk een standpunt had ingenomen dat afweek van het officiële standpunt van het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid en daardoor niet overeenkomstig de instructies en het communicatiebeleid van dit ministerie had gehandeld. De dienst veiligheid op het werk van het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid heeft nadien, op 20 maart 2001, een rapport opgesteld waarin Lehtinen werd verweten, te hebben gehandeld in strijd met het beginsel van goed bestuur en op een wijze die nadelig was voor de economische belangen van AGM, doordat hij met de concurrenten van deze laatste had samengewerkt.

31 Op 17 februari 2001 is in de regionale krant *Aamulehti* een artikel verschenen met als opschrift „Expert waarschuwt voor haperende hefbruggen voor voertuigen". Volgens de verwijzingsbeslissing was dit artikel geschreven op basis van een interview van Lehtinen en vermeldde het uitdrukkelijk dat de betrokken producten door AGM geproduceerde hefbruggen waren. In het artikel werd eveneens vermeld dat „Hurmalainen, directeur van de dienst veiligheid op het werk van het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid, de uitspraken van Lehtinen beschouwt als op persoonlijke titel gedaan".

32 Op 22 februari 2001 heeft het Metalliväen Liitto ry (verbond van metaalarbeiders) een nota gezonden aan zijn onderafdelingen voor de auto- en machinereparatiebranche en aan de veiligheidsdiensten van de ondernemingen, waarin te kennen werd gegeven dat de door AGM geproduceerde hefbruggen voor voertuigen van de typen G 28, G 32 en G 35 problemen opleverden en dat „de betrokken hefbrug zonder meer onveilig [was]". Dit verbond had het door Lehtinen op 12 februari 2001 opgestelde rapport aan zijn nota gehecht.

33 Op 13 juni 2001 is in de regionale krant *Etelä-Saimaa* een artikel verschenen onder de kop „Metaalbond eist een verbod op het gebruik van gevaarlijke hefbruggen voor voertuigen" en met de ondertitel „Dagelijks lopen 150 monteurs gevaar". In het artikel werd kenbaar gemaakt dat de in autohefbruggen gespecialiseerde hoofd-

ingenieur die met deze zaak belast was, had voorgesteld beperkingen te stellen aan het gebruik van AGM-hefbruggen van Italiaanse makelij en een verbod te stellen op de verkoop van nieuwe apparaten. In het artikel stond eveneens dat Hurmalainen, directeur van de dienst veiligheid op het werk van het ministerie, in zijn beslissing te kennen had gegeven, niet over voldoende bewijselementen te beschikken, en had gepreciseerd dat het onderzoek van de zaak nog niet was afgerond.

34 Op 14 juni 2001 heeft de dienst veiligheid op het werk van het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid een nota opgesteld waarin onder meer werd geconstateerd dat „[het] dossier geen element bevat[te] dat maatregelen inzake markttoezicht van het ministerie jegens de fabrikant of de importeur van de [door] AGM [geproduceerde] hefbruggen voor voertuigen zou kunnen rechtvaardigen". Deze nota preciseerde dat „deze constatering onverlet [liet] het recht van het ministerie om dergelijke maatregelen te treffen indien de zaak een nieuwe beoordeling behoef [de] op grond van aanvullende gegevens of om enige andere reden". In de motivering van zijn beslissing wees het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid erop dat „de fabrikant verbeteringen [had] aangebracht aan de nieuwe toestellen en dat de importeur [probeerde] om een specifiek technisch probleem te verhelpen dat [bleek] voor te komen bij de in gebruik zijnde toestellen".

35 Op 1 oktober 2001 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid krachtens de wet houdende het ambtenarenstatuut (Valtion virkamieslaki) Lehtinen een schriftelijke berisping gegeven naar aanleiding van het feit dat hij — ofschoon hij sinds 16 februari 2001 niet meer met de zaak betreffende de door AGM geproduceerde hefbruggen was belast — zijn ambtsplicht had geschonden doordat hij in een nieuwsuitzending en in een nota aan de plaatselijke dienst veiligheid op het werk een misleidend beeld was blijven schetsen van het standpunt van het ministerie en in strijd met het communicatiebeleid van het ministerie had gehandeld. Bij beslissing van 6 maart 2002 heeft de Virkamieslautakunta (commissie ambtenarenberoepen) de klacht van Lehtinen strekkende tot intrekking van die berisping afgewezen. Bij diezelfde beslissing oordeelde deze commissie daarentegen dat de houding van Lehtinen tijdens het televisie-interview op 17 januari 2001 niet zo ongepast was dat zij een grond opleverde voor een schriftelijke berisping. Op 10 september 2003 heeft de Korkein hallinto-oikeus (hoogste administratieve gerechtshof) deze beslissing bevestigd.

36 Parallel aan de tegen hem ingeleide tuchtprocedure heeft Lehtinen de Julkisen sanan neuvosto (Raad tot autoregulering van de media op het gebied van deontologie en vrijheid van meningsuiting) verzocht om een standpunt over de vraag of het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid, door hem een berisping te geven, de grenzen van zijn bevoegdheid had overschreden en of hiermee de aan een ambtenaar toekomende vrijheid van spreken en van meningsuiting was geschonden. Deze Raad heeft in een advies van 20 maart 2002 te kennen gegeven dat ambtenaren zich publiekelijk moesten kunnen uiten in door de media georganiseerde debatten, omdat hun deelneming aan openbare debatten die hun vakgebied betreffen, naar zijn oordeel bevorderlijk was voor de verspreiding van belangrijke informatie van algemeen belang. Volgens de Raad had het geval van Lehtinen betrekking op een zaak waarin de veiligheid op het werk aan de orde was en was in die context een openbaar debat zonder meer wenselijk en van belang. Een ambtenaar als Lehtinen had het recht daaraan deel te nemen.

37 Op basis van die elementen heeft AGM beroep ingesteld bij de Tampereen käräjäoikeus (rechtbank van eerste aanleg te Tampere) strekkende tot hoofdelijke veroordeling van de Finse Staat en Lehtinen tot vergoeding van de door haar geleden schade, met name voor omzetverlies in Finland en elders in Europa.

38 Volgens de verwijzende rechterlijke instantie rijst de vraag of, tegen de achtergrond van de rechtspraak van het Hof, onder meer het arrest van 11 juli 1974, Dassonville (8/74, Jurispr. blz. 837), de tussenstaatse handel belemmeringen in de zin van artikel 28 EG heeft kunnen ondervinden doordat Lehtinen, die destijds ambtenaar bij de bevoegde autoriteit was, zich publiekelijk negatief heeft uitgelaten over de overeenstemming met de regelgeving van sommige door AGM geproduceerde hefbruggen voor voertuigen, welke uitlatingen tot een vermindering van de verkopen van de producten van deze vennootschap op de Finse markt hebben kunnen leiden. Aangezien de potentiële belemmering van het intracommunautaire handelsverkeer niet het gevolg is van een door de bevoegde autoriteit op basis van nationale bepalingen genomen beslissing, maar van gedragingen van een tot deze autoriteit behorende ambtenaar voordat in de betrokken zaak een beslissing was genomen, vraagt de verwijzende rechterlijke instantie zich af of op basis van het in het arrest Dassonville ontwikkelde criterium de handelingen van een ambtenaar

kunnen worden aangemerkt als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, meer bepaald indien het effect van deze handelingen in de praktijk hetzelfde is als het geval zou zijn geweest indien de bevoegde autoriteit op basis van bepalingen van nationaal recht een soortgelijke beslissing had genomen.

39 Daarnaast verzoekt de verwijzende rechterlijke instantie het Hof, zich uit te spreken over de vraag of een hefbrug als die aan de orde in het hoofdgeding voldoet aan de door de richtlijn opgelegde fundamentele veiligheidsvoorschriften, wanneer deze niet is ontworpen, noch gebouwd om in de minst gunstige hefomstandigheden een last te dragen.

40 In die omstandigheden heeft de Tampereen käräjäoikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is er sprake van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 28 EG of van een maatregel waarvan men zich dient te onthouden krachtens artikel 10, tweede alinea, EG, wanneer een [ter zake] deskundige [ambtenaar] zonder beslissingsbevoegdheid behorende tot een overheidsinstelling bevoegd voor de veiligheid op het werk, na de aanhangigmaking van een markttoezichtzaak, maar vóór de afronding daarvan, uitspraken doet tijdens de belangrijkste nieuwsuitzending van een nationaal televisiekanaal, zodat zijn rechtstreeks gedane of door anderen herhaalde uitspraken over het gevaar voor de gezondheid of zelfs het leven van personen van toestellen die door een bepaalde producent worden vervaardigd en in de handel gebracht en waaromtrent een markttoezichtprocedure is ingeleid, die die toestellen in een negatief daglicht kunnen stellen en de verkoop ervan kunnen schaden?

2) Moet [de] richtlijn [...] aldus worden uitgelegd dat een hefbrug voor voertuigen niet voldoet aan de in de richtlijn gestelde fundamentele eisen op het gebied van

veiligheid, wanneer zij niet volgens de norm SFS-EN 1493 is gebouwd, in die zin dat er bij het ontwerp van de constructie geen rekening mee is gehouden dat het voertuig in beide rijrichtingen op de laadarmen moet kunnen worden geplaatst en bij de berekening van de belastbaarheid van elke laadarm geen rekening is gehouden met de meest ongunstige configuratie?

3) a) Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord, zijn de in die vraag beschreven handelingen van de ambtenaar dan strijdig met het EG-Verdrag wegens de onevenredigheid tussen die handelingen en het legitieme doel van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, ook al moet ook de tweede vraag bevestigend worden beantwoord, wanneer rekening wordt gehouden met de aard van de handelingen, met name met het feit dat het bekendmaken en verhinderen van de gevaren ook op een andere dan de in de eerste vraag beschreven wijze had kunnen geschieden, met het feit dat de handelingen hebben plaatsgevonden voordat de bevoegde instantie in de markttoezichtprocedure een besluit had genomen, en met het feit dat de handelingen, doordat zij slechts op een bepaald product waren gericht, het op de markt brengen van dat product kunnen hebben geschaad?

b) Indien het aan de nationale rechter staat te oordelen over de in de derde vraag, sub a, aan de orde gestelde evenredigheid, moet deze dan meer belang hechten aan een mogelijk gebrek aan overeenstemming met de Europese of nationale veiligheidsbeginselen of aan de omstandigheden van de openbaarmaking van het niet in overeenstemming zijn met die beginselen?

4) Kunnen de in de eerste vraag beschreven handelingen van de ambtenaar in de in de derde vraag, sub a, genoemde omstandigheden worden gerechtvaardigd op grond van de vrijheid van meningsuiting bedoeld in artikel 10 van het Europees

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, ook al zijn die handelingen in strijd met de artikelen 28 EG en 30 EG of met artikel 10 EG?

5) a) Indien de in de eerste vraag beschreven handelingen van de ambtenaar strijdig zijn met de artikelen 28 EG en 30 EG of met artikel 10 EG, is de inbreuk dan zo ernstig en klaarblijkelijk dat de staat, indien aan de andere voorwaarden voor aansprakelijkheid is voldaan, op grond van het gemeenschapsrecht de verplichting heeft om de schade te vergoeden die die handelingen hebben berokkend aan degene die het toestel op de markt brengt?

b) Is een inbreuk als bedoeld in de vijfde vraag, sub a, ook dan klaarblijkelijk en ernstig indien aan de beslissingsbevoegde instantie of ambtenaar geen fout of nalatigheid kan worden verweten en die instantie of ambtenaar op geen enkele wijze met die handelingen heeft ingestemd noch heeft bijgedragen tot het ontstaan van de feitelijke gevolgen?

c) Kan artikel 10 EG, inzonderheid de tweede alinea ervan, in omstandigheden als bedoeld in de eerste vraag rechten scheppen voor particulieren?

d) Kan naast de staat en onder dezelfde voorwaarden de ambtenaar zelf op grond van het gemeenschapsrecht aansprakelijk worden gesteld voor de in de eerste vraag bedoelde handelingen indien deze strijdig zijn met het gemeenschapsrecht?

e) Wordt het verkrijgen van schadevergoeding op grond van het gemeenschapsrecht in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk gemaakt wanneer naar nationaal recht een vergoeding voor economische schade, niet zijnde schade aan personen of goederen, slechts kan worden verkregen indien de schade het gevolg is van een strafbaar gestelde handeling of van het uitoefenen van het openbaar gezag, dan wel in gevallen waarin voor het toekennen van schadevergoeding een dwingende noodzaak bestaat?

6) a) Indien wegens een inbreuk op of een niet-nakoming van de vereisten van het vrije verkeer van goederen een schadevergoeding wordt toegekend naar nationaal recht, verlangt het gemeenschapsrecht dan dat de toegekende schadevergoeding een doeltreffende en afschrikkende sanctie is, en is het onverenigbaar met de aansprakelijkheidsregels van het gemeenschapsrecht dat een ambtenaar die zich schuldig heeft gemaakt aan een inbreuk of nalatigheid, op grond van het nationale recht niet noodzakelijk de volledige schade, maar slechts een redelijk deel ervan moet vergoeden, of geen schadevergoeding verschuldigd is indien hem slechts een lichte schuld treft, of dat de ambtenaar en de voor de fouten en nalatigheden van ambtenaren verantwoordelijke staat slechts kunnen worden verplicht de economische schade, niet zijnde schade aan personen of goederen, te vergoeden indien deze schade het gevolg is van een strafbaar gestelde handeling of van het uitoefenen van openbaar gezag, dan wel in gevallen waarin voor het toekennen van schadevergoeding een dwingende noodzaak bestaat?

b) Indien één van de in de zesde vraag, sub a, genoemde beperkingen van de aansprakelijkheid onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, moet die dan bij het toekennen van schadevergoeding naar nationaal recht buiten toepassing worden gelaten met betrekking tot de betrokken ambtenaar, ook wanneer de gehoudenheid van de ambtenaar tot het betalen van schadevergoeding daardoor groter wordt dan het geval zou zijn op grond van het nationale recht?"

Ontvankelijkheid

Bij het Hof ingediende opmerkingen

41 Lehtinen heeft twijfels geuit betreffende de ontvankelijkheid van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, op grond dat de door de Tampereen käräjäoikeus gestelde vragen irrelevant zouden zijn.

42 Lehtinen betoogt dat de procedure voor de verwijzende rechterlijke instantie zich nog maar in een voorbereidende fase bevindt. Het voorwerp van het geschil tussen de partijen is niet nauwkeurig afgebakend en de feiten staan nog niet vast. Derhalve kan in deze fase van de bij de verwijzende rechterlijke instantie aanhangige procedure niet worden bepaald, welke vragen rechtens relevant zijn voor de afdoening van het geding.

Beantwoording door het Hof

43 Volgens vaste rechtspraak is de bij artikel 234 EG ingevoerde procedure een instrument van de samenwerking tussen het Hof van Justitie en de nationale rechterlijke instanties, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties alle

gegevens betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht verschaft die deze voor de beslechting van de bij hen aanhangige gedingen nodig hebben (zie onder meer arresten van 12 juni 2003, Schmidberger, C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 30, en 20 januari 2005, Salgado Alonso, C-306/03, Jurispr. blz. I-705, punt 40).

44 In het kader van die samenwerking is het een zaak van de nationale rechterlijke instantie aan wie het geschil is voorgelegd, die als enige de aan het geding ten grondslag liggende feiten rechtstreeks kent en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing om uitspraak te kunnen doen te beoordelen als de relevantie van de vragen die zij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie in die zin onder meer arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 59; 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 38; 10 december 2002, Der Weduwe, C-153/00, Jurispr. blz. I-11319, punt 31, en 21 januari 2003, Bacardi-Martini en Cellier des Dauphins, C-318/00, Jurispr. blz. I-905, punt 41, en arrest Schmidberger, reeds aangehaald, punt 31).

45 Bovendien blijkt uit artikel 234, tweede alinea, EG duidelijk dat het aan de nationale rechterlijke instantie is te beslissen, in welke stand van het geding zij het Hof een prejudiciële vraag dient voor te leggen (arresten van 10 maart 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association e.a., 36/80 en 71/80, Jurispr. blz. 735, punt 5, en 30 maart 2000, JämO, C-236/98, Jurispr. blz. I-2189, punt 30, en arrest Schmidberger, reeds aangehaald, punt 39).

46 In dit verband moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechterlijke instantie in haar verzoek om een prejudiciële beslissing op gedetailleerde wijze het feitelijke kader en rechtskader van het hoofdgeding heeft uiteengezet, alsook de redenen

waarom zij om uitlegging van de door haar vermelde bepalingen van het gemeenschapsrecht verzoekt, gelet op de twijfels die omtrent de toepassing van die bepalingen in de omstandigheden van dit geding zijn gerezen.

47 Hieruit volgt dat, rekening houdend met de feiten zoals die door de verwijzende rechterlijke instantie zijn beschreven, de gestelde vragen niet zijn voorgelegd in een stadium waarin het Hof hun relevantie voor de beslechting van het hoofdgeding nog niet kan beoordelen.

48 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Het vrije verkeer van goederen (eerste, derde en vierde vraag)

49 Met haar eerste, haar derde en haar vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of, ten eerste, in de omstandigheden van het hoofdgeding het gedrag van Lehtinen, te weten de verschillende door hem in het openbaar afgelegde verklaringen, moet worden geacht aan de Finse Staat te kunnen worden toegerekend, ten tweede, of dit gedrag een belemmering van het vrije verkeer van goederen in de zin artikel 28 EG oplevert en, ten derde, in welke mate een dergelijk gedrag zou kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van de vrijheid van meningsuiting of de doelstelling van bescherming van de veiligheid en de gezondheid.

50 Vooraf zij eraan herinnerd dat wanneer op communautair niveau een volledige harmonisatie tot stand is gebracht voor een bepaalde materie, iedere daarop betrekking hebbende nationale maatregel aan de bepalingen van de handeling tot verwezenlijking van die harmonisatie en niet aan het primaire recht moet worden getoetst (zie in die zin arresten van 12 oktober 1993, Vanacker en Lesage, C-37/92, Jurispr. blz. I-4947, punt 9; 13 december 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Jurispr. blz. I-9897, punt 32; 11 december 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Jurispr. blz. I-14887, punt 64, en 14 december 2004, Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz, C-309/02, Jurispr. blz. I-11763, punt 53).

51 Bijgevolg moet worden vastgesteld of de harmonisatie die bij de richtlijn tot stand is gebracht, toetsing van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde gedrag aan artikel 28 EG uitsluit.

52 In dit verband zij eraan herinnerd dat de richtlijn overeenkomstig de tweede, de zesde, de zevende en de negende overweging van de considerans ertoe strekt het vrije verkeer van machines in de interne markt te waarborgen en te voldoen aan de dwingende en fundamentele eisen inzake veiligheid en gezondheid voor deze machines, door de nationale regelingen op het gebied van certificatie en verklaring van overeenstemming te vervangen door een geharmoniseerd stelsel. Daartoe bevat de richtlijn met name in artikel 3 en bijlage I een lijst van de fundamentele veiligheids- en gezondheidsvoorschriften waaraan de in de lidstaten geproduceerde machines en veiligheidscomponenten dienen te voldoen. Volgens artikel 4 van de richtlijn mogen de lidstaten het in de handel brengen van machines die aan deze fundamentele eisen voldoen, niet beperken, en enkel indien er later risico's blijken te bestaan, nemen de lidstaten de passende maatregelen volgens de in artikel 7 gestelde voorwaarden.

53 Gelet op de aard en de doelstellingen van de richtlijn en de inhoud van de artikelen 3, 4 en 7 ervan, moet derhalve worden geconcludeerd dat deze richtlijn een

volledige harmonisatie op gemeenschapsniveau tot stand brengt, niet alleen van de regels betreffende de fundamentele eisen inzake de veiligheid van machines en de verklaringen van overeenstemming van deze machines met die eisen, maar ook van de regels betreffende de wijze waarop de lidstaten machines waarvan wordt aangenomen dat zij met deze eisen overeenstemmen, mogen behandelen.

54 Bijgevolg moet elke nationale maatregel die binnen de werkingssfeer van bovengenoemde artikelen van deze richtlijn valt, worden getoetst aan de bepalingen van deze richtlijn en niet aan die van het Verdrag, met name artikel 28 EG.

De vraag of er sprake is van een aan de staat toerekenbare belemmering (eerste vraag)

55 Gelet op de punten 52 en volgende van het onderhavige arrest dient de eerste vraag van de verwijzende rechterlijke instantie opnieuw te worden geformuleerd in die zin dat deze instantie in wezen wenst te vernemen of de door Lehtinen in het openbaar geuite standpunten kunnen worden gekwalificeerd als aan de Finse Staat toerekenbare belemmeringen van het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 4, lid 1, van de richtlijn.

56 In dit verband zij erop gewezen dat de toerekenbaarheid aan de staat van verklaringen van een ambtenaar onder meer afhangt van de wijze waarop de adressaten deze verklaringen hebben kunnen opvatten.

57 Het doorslaggevende element om de verklaringen van een ambtenaar aan de staat te kunnen toerekenen betreft de vraag of de adressaten van deze verklaringen in de

concrete context van het geval er redelijkerwijs van mogen uitgaan dat het om standpunten gaat die de ambtenaar met het aan zijn ambt verbonden gezag inneemt.

58 Dienaangaande dient de verwijzende rechterlijke instantie inzonderheid te beoordelen of:

— de ambtenaar in het algemeen in de betrokken sector bevoegd is;

— de ambtenaar zijn verklaringen op schrift verspreidt met het officiële briefhoofd van de bevoegde dienst;

— de ambtenaar televisie-interviews geeft in de gebouwen van zijn dienst;

— de ambtenaar niet vermeldt dat zijn verklaringen zijn persoonlijke mening weergeven, noch dat deze afwijken van het officiële standpunt van de bevoegde dienst, en

— de bevoegde overheidsdiensten niet onverwijld de nodige stappen zetten om bij de adressaten van de uitlatingen van de ambtenaar de indruk weg te nemen dat het om een officieel standpunt van de staat gaat.

59 Vervolgens moet worden onderzocht of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verklaringen, ingeval zij aan de Finse Staat kunnen worden toegerekend, inbreuk maken op artikel 4, lid 1, van de richtlijn.

60 Dienaangaande zij opgemerkt dat elke maatregel die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, een belemmering vormt (zie in die zin arrest Dassonville, reeds aangehaald, punt 5, en arrest van 9 februari 1999, Van der Laan, C-383/97, Jurispr. blz. I-731, punt 18). Dit beginsel geldt eveneens voor de uitlegging van artikel 4, lid 1, van de richtlijn.

61 Zoals uit de formulering van artikel 4, lid 1, van de richtlijn blijkt, geldt het daarin neergelegde verbod enkel indien de betrokken machine met de bepalingen van deze richtlijn overeenstemt. In casu gold voor de door AGM geproduceerde hefbruggen het vermoeden van overeenstemming van artikel 5, lid 1, van de richtlijn, aangezien zij richtlijnconform waren gecertificeerd en van de CE-markering van overeenstemming bedoeld in artikel 10 van de richtlijn waren voorzien.

62 Dit vermoeden van overeenstemming impliceert evenwel niet dat de lidstaten niet kunnen tussenkomen wanneer risico's optreden. Een lidstaat is volgens artikel 7, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn juist gehouden, alle nodige maatregelen te nemen om de machine uit de handel te nemen indien hij vaststelt dat deze, bij gebruik overeenkomstig haar gebruiksdoel, de veiligheid van personen of goederen in gevaar dreigt te brengen. In dat geval is de lidstaat overeenkomstig artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn verplicht, de Commissie onmiddellijk van deze maatregel in kennis te stellen en de redenen van zijn besluit aan te geven.

63 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel dat de bevoegde autoriteiten noch het bestaan van een risico hebben geconstateerd, noch maatregelen hebben vastgesteld om de in het hoofdgeding aan de orde zijnde hefbruggen uit de handel te nemen, noch — a fortiori — de Commissie van dergelijke maatregelen in kennis hebben gesteld.

64 Aangezien voor deze hefbruggen het vermoeden van overeenstemming gold, diende de staat bijgevolg het in artikel 4, lid 1, van de richtlijn gestelde verbod van beperkingen van het vrije verkeer ervan te eerbiedigen.

65 Door de betrokken verklaringen, waarin genoemde hefbruggen in verschillende media en op grote schaal verspreide rapporten als strijdig met de EN 1493:1998-norm en als gevaarlijk werden bestempeld, wordt het in de handel brengen van die machines op zijn minst indirect en potentieel belemmerd.

66 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat verklaringen van een ambtenaar die wegens hun vorm of de omstandigheden bij de adressaten ervan de indruk wekken dat het om een officieel standpunt van de staat en niet om de persoonlijke mening van een ambtenaar gaat, aan de staat kunnen worden toegerekend. Het doorslaggevende element om de verklaringen van een ambtenaar aan de staat te kunnen toerekenen is de vraag of de adressaten van deze verklaringen er in de betrokken context redelijkerwijs van mogen uitgaan dat het standpunten betreft die de ambtenaar met het aan zijn ambt verbonden gezag inneemt. Voor zover zij aan de staat kunnen worden toegerekend, leveren de verklaringen van een ambtenaar waarin een als richtlijnconform gecertificeerde machine als strijdig met de desbetreffende geharmoniseerde norm en gevaarlijk wordt bestempeld, derhalve een schending op van artikel 4, lid 1, van de richtlijn.

Rechtvaardigingen (derde en vierde vraag)

67 De verwijzende rechterlijke instantie wenst in wezen te vernemen of het gedrag van Lehtinen, zo het aan de Finse Staat kan worden toegerekend, kan worden gerechtvaardigd met de doelstelling van bescherming van de gezondheid of uit hoofde van de vrijheid van meningsuiting.

— Rechtvaardiging vanuit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid

68 De richtlijn regelt nauwgezet de bescherming van de gezondheid wanneer deze in gevaar dreigt te worden gebracht door het gebruik van machines waarvan wordt aangenomen dat zij met de richtlijn overeenstemmen. Zo kan een lidstaat die een dergelijk risico vaststelt, op grond van artikel 7, lid 1, alle nodige maatregelen treffen om de betrokken machines uit de handel te nemen, het in de handel brengen en in bedrijf stellen ervan te verbieden of het vrije verkeer ervan te beperken. Naast deze maatregelen duldt de richtlijn geen andere beperkingen die verband houden met de bescherming van de gezondheid.

69 In dit verband is in punt 63 van het onderhavige arrest reeds vermeld dat de bevoegde Finse autoriteiten geen enkele maatregel uit hoofde van artikel 7 van de richtlijn hebben vastgesteld.

70 Aangezien de regels op het gebied van de veiligheidseisen voor het in de handel brengen van machines die het vrije verkeer van goederen ongunstig beïnvloeden, op

gemeenschapsniveau uitputtend zijn geharmoniseerd, kan een lidstaat zich niet buiten het door artikel 7 van de richtlijn gecreëerde kader op een aan de bescherming van de gezondheid ontleende rechtvaardiging beroepen.

71 Voor zover het gedrag van Lehtinen aan de Finse Staat kan worden toegerekend, kan het dus niet met de doelstelling van bescherming van de gezondheid worden gerechtvaardigd.

— Rechtvaardiging uit hoofde van de vrijheid van meningsuiting

72 Artikel 10, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waarborgt de vrijheid van meningsuiting van eenieder die onder de rechtsmacht van de lidstaten valt. Deze vrijheid vormt een hoeksteen van elke democratische samenleving. De lidstaten kunnen zich evenwel niet op de vrijheid van meningsuiting van hun ambtenaren beroepen om een belemmering te rechtvaardigen en op die manier aan hun eigen gemeenschapsrechtelijke aansprakelijkheid te ontsnappen.

73 Gelet op een en ander moet op de derde en de vierde vraag worden geantwoord dat, in omstandigheden als in het hoofdgeding, een schending van artikel 4, lid 1, van de richtlijn door het gedrag van een ambtenaar niet kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de doelstelling van bescherming van de gezondheid noch uit hoofde van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, voor zover dit gedrag kan worden toegerekend aan de lidstaat waartoe deze ambtenaar behoort.

Overeenstemming van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde hefbruggen met richtlijn 98/37 (tweede vraag)

74 Uit de analyse in de punten 60 tot en met 65 van het onderhavige arrest volgt dat op de tweede vraag niet hoeft te worden geantwoord.

Aansprakelijkheid van de Finse Staat en van zijn ambtenaren (vijfde en zesde vraag)

75 Met de vijfde en de zesde vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of, in geval van inbreuk op de artikelen 28 EG en 30 EG of op artikel 10 EG, de voorwaarden voor aansprakelijkstelling van de Finse Staat op basis van het gemeenschapsrecht vervuld zijn, of volgens het gemeenschapsrecht de ambtenaar wiens gedrag aan de orde is eveneens aansprakelijk kan of moet zijn, en in hoeverre de voorwaarden voor deze aansprakelijkstellingen eventueel een met het gemeenschapsrecht strokende uitlegging van het Finse recht verlangen.

76 Gelet op de overwegingen in de punten 50 tot en met 53 van het onderhavige arrest moeten de vragen van de verwijzende rechterlijke instantie evenwel worden beantwoord met betrekking tot een eventuele schending van artikel 4, lid 1, van de richtlijn.

Voorwaarden voor aansprakelijkstelling van de Finse Staat (vijfde vraag, sub a tot en met c)

77 Met haar vijfde vraag, sub a tot en met c, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of in omstandigheden als in het hoofdgeding de schendingen van het gemeenschapsrecht voldoende gekwalificeerd zijn als grondslag voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Finse Staat en of articuliere marktdeelnemers rechten jegens de lidstaten kunnen doen gelden.

78 Volgens de rechtspraak van het Hof moet een lidstaat aan particulieren berokkende schade vergoeden wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: de geschonden rechtsregel strekt ertoe particulieren rechten toe te kennen, er is sprake van een voldoende gekwalificeerde schending en er bestaat een rechtstreeks causaal verband tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de gelaedeerden geleden schade. Of aan deze voorwaarden is voldaan, moet van geval tot geval worden beoordeeld (arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, Jurispr. blz. I-1029, punt 51; 2 april 1998, Norbrook Laboratories, C-127/95, Jurispr. blz. I-1531, punt 107, en 4 juli 2000, Haim, C-424/97, Jurispr. blz. I-5123, punt 36).

79 Wat de eerste voorwaarde betreft, kan worden volstaan met vast te stellen dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn ertoe strekt, particuliere marktdeelnemers rechten toe te kennen die deze kunnen doen gelden jegens de lidstaten.

80 Aangaande de tweede voorwaarde is het beslissende criterium om vast te stellen of een schending van het gemeenschapsrecht voldoende gekwalificeerd is, de

kennelijke en ernstige miskenning door een lidstaat van de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid (zie arrest Brasserie du pêcheur et Factortame, reeds aangehaald, punt 55).

81 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat wanneer de betrokken lidstaat op het moment van de inbreuk slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge had, de enkele inbreuk op het gemeenschapsrecht kan volstaan om een voldoende gekwalificeerde schending te doen vaststaan (zie reeds aangehaald arrest Norbrook Laboratories, punt 109 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82 De in artikel 4, lid 1, van de richtlijn neergelegde verplichtingen laten de lidstaten evenwel geen beoordelingsmarge. Alleen artikel 7 van de richtlijn maakt namelijk melding van de mogelijkheid dat achteraf twijfels ontstaan betreffende de overeenstemming met de richtlijn van een machine waarvan werd aangenomen dat zij richtlijnconform was, en van de in dat geval te treffen maatregelen. Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat een schending van artikel 4, lid 1, van de richtlijn door verklaringen zoals die in het hoofdgeding, voor zover deze aan de lidstaat kunnen worden toegerekend, voldoende gekwalificeerd is.

83 Met betrekking tot de derde voorwaarde is het de taak van de nationale rechter om na te gaan of er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de gelaedeerden geleden schade (zie in die zin arrest Brasserie du pêcheur et Factortame, reeds aangehaald, punt 65, en arrest van 23 mei 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Jurispr. blz. I-2553, punt 30).

84 In casu hebben de litigieuze verklaringen kennelijk — maar de verwijzende rechterlijke instantie zal dit moeten verifiëren — geleid tot een vermindering van de omzet van AGM over de periode van 2000 tot en met 2002, alsook tot een vermindering van haar winstmarge in 2001 en 2002. Bovendien zouden de markteffecten van deze verklaringen eerder door het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid zelf zijn vastgesteld.

85 De drie hierboven bedoelde voorwaarden zijn noodzakelijk en voldoende om voor particulieren een recht op schadevergoeding in het leven te roepen, zonder dat het daardoor is uitgesloten dat de staat onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk kan worden gesteld op basis van het nationale recht (zie eerdergenoemd arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, punt 66).

86 Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden geantwoord dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn aldus dient te worden uitgelegd dat, enerzijds, deze richtlijn rechten toekent aan particulieren en, anderzijds, de lidstaten in deze richtlijn in casu geen beoordelingsmarge wordt gelaten met betrekking tot machines die met de richtlijn overeenstemmen of waarvan wordt aangenomen dat zij daarmee overeenstemmen. De niet-eerbiediging van deze bepaling als gevolg van de verklaringen van een ambtenaar van een lidstaat vormt, voor zover deze verklaringen aan die staat kunnen worden toegerekend, een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht om de betrokken staat aansprakelijk te kunnen stellen.

Aansprakelijkheidsbeperkingen krachtens de bepalingen van nationaal recht die op de aansprakelijkheid van de Finse Staat van toepassing zijn (vijfde vraag, sub e, en zesde vraag, sub a, ten dele)

87 De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of het nationale recht bijzondere, bijkomende voorwaarden kan vaststellen betreffende de vergoeding van

door de staat berokkende schade, of dat aansprakelijkheidsbeperkingen zoals die welke in het Finse recht zijn vastgesteld, moeten worden geacht de vergoeding van schade die het gevolg is van de schending door een lidstaat van artikel 4, lid 1, van de richtlijn, in de praktijk uiterst moeilijk of zelfs onmogelijk te maken.

88 Vooraf dient te worden benadrukt dat de op het gemeenschapsrecht gebaseerde aansprakelijkheid van een lidstaat niet strekt tot afschrikking of bestraffing, maar tot vergoeding van de schade die particulieren hebben geleden wegens schendingen van het gemeenschapsrecht door de lidstaten.

89 Wanneer aan de voorwaarden voor het op het gemeenschapsrecht gebaseerde recht op schadevergoeding is voldaan, moet volgens vaste rechtspraak de lidstaat de veroorzaakte schade in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht vergoeden. Voorts mogen de materiële en formele voorwaarden die door de verschillende nationale wettelijke regelingen op het gebied van schadevergoeding zijn vastgesteld, niet ongunstiger zijn dan die welke in een dergelijke context voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden en niet van dien aard zijn, dat zij het verkrijgen van schadevergoeding in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (zie in die zin arrest van 19 november 1991, Francovich e.a., C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357, punten 42 en 43, en arrest Norbrook Laboratories, reeds aangehaald, punt 111).

90 Het gemeenschapsrecht gebiedt derhalve dat de schade daadwerkelijk wordt vergoed en duldt geen bijkomende voorwaarden op grond van het recht van de lidstaat die het verkrijgen van schadevergoeding of van andere vormen van herstel uiterst moeilijk zouden maken.

91 In dit verband blijkt uit de door de verwijzende rechterlijke instantie verstrekte gegevens dat de bepalingen van het Finse aansprakelijkheidsrecht die op het hoofdgeding van toepassing zijn, het recht op vergoeding van schade, niet zijnde schade aan personen of goederen, koppelen aan de voorwaarde dat hetzij de schade het gevolg is van een strafbaar gestelde handeling of van het uitoefenen van het openbaar gezag, hetzij er bijzonder ernstige redenen bestaan om de toekenning van die schadevergoeding te gelasten. Volgens de verwijzende rechterlijke instantie valt het gedrag van Lehtinen evenwel onder geen van deze gevallen, hetgeen de vergoeding van de door AGM geleden schade moeilijk maakt.

92 In dat geval zal recht op schadevergoeding ontstaan wanneer komt vast te staan dat de geschonden rechtsregel particulieren rechten toekent en dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen de ingeroepen voldoende gekwalificeerde schending en de door de betrokkene geleden schade, welke voorwaarden immers noodzakelijk en voldoende zijn om voor particulieren een recht op schadevergoeding in het leven te roepen (zie in die zin arrest van 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, Jurispr. blz. I-5177, punten 44 en 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 In casu kan niet worden uitgesloten dat een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht op grond waarvan de Finse Staat aansprakelijk kan worden gesteld, het gevolg is van een aan deze staat toerekenbaar gedrag dat een andere situatie betreft dan de in het nationale recht limitatief opgesomde gevallen.

94 Bovendien dient de door de lidstaten uit te keren vergoeding voor schade die zij aan particulieren hebben berokkend door schendingen van het gemeenschapsrecht, de geleden schade volledig te herstellen. Bij gebreke van gemeenschapsrechtelijke bepalingen ter zake dient de interne rechtsorde van elke lidstaat de criteria voor de vaststelling van de omvang van de schadevergoeding te bepalen, met dien verstande

dat die criteria niet ongunstiger mogen zijn dan die welke gelden voor soortgelijke vorderingen of beroepen die op het nationale recht zijn gebaseerd en hoe dan ook vergoeding in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken. Met het gemeenschapsrecht is niet in overeenstemming een nationale regeling die in het algemeen de voor vergoeding in aanmerking komende schade beperkt tot de schade die is veroorzaakt aan bepaalde, in het bijzonder beschermde individuele goederen, met uitsluiting van de door particulieren gederfde winst (zie reeds aangehaald arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, punt 90).

95 De totale uitsluiting van winstderving van de voor vergoeding in aanmerking komende schade is in geval van schending van het gemeenschapsrecht ontoelaatbaar. Inzonderheid in geval van geschillen van economische of commerciële aard maakt een dergelijke volledige uitsluiting van de winstderving vergoeding van de geleden schade feitelijk onmogelijk (zie reeds aangehaald arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, punt 87).

96 Derhalve dient te worden geantwoord dat het gemeenschapsrecht er niet aan in de weg staat dat het interne recht van een lidstaat in bijzondere voorwaarden voorziet met betrekking tot de vergoeding van schade, andere dan schade aan personen of goederen, mits deze voorwaarden de verkrijging van vergoeding voor schade die het gevolg is van schending van het gemeenschapsrecht in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

Persoonlijke aansprakelijkheid van ambtenaren (vijfde vraag, sub d, en zesde vraag, sub a, ten dele, en sub b)

97 De verwijzende rechterlijke instantie wenst in wezen te vernemen of het op grond van het gemeenschapsrecht toelaatbaar zo niet geboden is, te bepalen dat de

ambtenaar door wiens toedoen het gemeenschapsrecht is geschonden, persoonlijk aansprakelijk kan worden gesteld, en of aan deze aansprakelijkheid in voorkomend geval bijzondere beperkingen mogen worden gesteld.

98 Het gemeenschapsrecht staat er niet aan in de weg dat naast de lidstaat zelf mede een ander rechtssubject aansprakelijk kan worden gesteld voor schade die particulieren hebben geleden door maatregelen die dat rechtssubject in strijd met het gemeenschapsrecht heeft genomen (zie in die zin eerdergenoemd arrest Haim, punt 32).

99 Gelet op een en ander moet worden geantwoord dat in geval van schending van het gemeenschapsrecht dit recht niet belet, maar evenmin gebiedt, dat naast de lidstaat mede een ambtenaar aansprakelijk kan worden gesteld.

Kosten

100 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Verklaringen van een ambtenaar die wegens hun vorm of de omstandigheden bij de adressaten ervan de indruk wekken dat het om een officieel standpunt van de staat en niet om een persoonlijke opvatting van een ambtenaar gaat, kunnen aan de staat worden toegerekend. Het doorslaggevende element om de verklaringen van een ambtenaar aan de staat te kunnen toerekenen is de vraag of de adressaten van deze verklaringen er in de betrokken context redelijkerwijs van mogen uitgaan dat het standpunten betreft die de ambtenaar met het aan zijn ambt verbonden gezag inneemt. Voor zover zij aan de staat kunnen worden toegerekend, leveren de verklaringen van een ambtenaar waarin een als richtlijnconform gecertificeerde machine als strijdig met de desbetreffende geharmoniseerde norm en gevaarlijk wordt bestempeld, derhalve een schending op van artikel 4, lid 1, van richtlijn 98/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende machines.**

2) **In omstandigheden als in het hoofdgeding kan een schending van artikel 4, lid 1, van richtlijn 98/37 door het gedrag van een ambtenaar niet worden gerechtvaardigd op basis van de doelstelling van bescherming van de gezondheid noch uit hoofde van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, voor zover dit gedrag kan worden toegerekend aan de lidstaat waartoe deze ambtenaar behoort.**

3) **Artikel 4, lid 1, van richtlijn nr. 98/37 dient aldus te worden uitgelegd dat, enerzijds, deze richtlijn rechten toekent aan particulieren en, anderzijds, de lidstaten in deze richtlijn in casu geen beoordelingsmarge wordt gelaten**

met betrekking tot machines die met de richtlijn overeenstemmen of waarvan wordt aangenomen dat zij daarmee overeenstemmen. De niet-eerbiediging van deze bepaling als gevolg van de verklaringen van een ambtenaar van een lidstaat vormt, voor zover deze verklaringen aan die staat kunnen worden toegerekend, een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht om de betrokken staat aansprakelijk te kunnen stellen.

4) **Het gemeenschapsrecht staat er niet aan in de weg dat het interne recht van een lidstaat in bijzondere voorwaarden voorziet met betrekking tot de vergoeding van schade, andere dan schade aan personen of goederen, mits deze voorwaarden de verkrijging van vergoeding voor schade die het gevolg is van schending van het gemeenschapsrecht in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.**

5) **In geval van schending van het gemeenschapsrecht belet dit recht niet, maar gebiedt het evenmin, dat naast de lidstaat mede een ambtenaar aansprakelijk kan worden gesteld.**

ondertekeningen