WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 17 kwietnia 2007 r. *

W sprawie C-470/03

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tampereen käräjäoikeus (Finlandia) postanowieniem z dnia 7 listopada 2003 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 listopada 2003 r., w postępowaniu:

A.G.M.-COS.MET Srl

przeciwko

Suomen valtio,

Tarmowi Lehtinenowi,

* Język postępowania: fiński.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, prezesi izb, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Makarczyk (sprawozdawca), G. Arestis, A. Borg Barthet i M. Ilešič, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 kwietnia 2005 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu A.G.M.-COS.MET Srl przez P. Kyllönena, asianajaja,

— w imieniu T. Lehtinena przez S. Kemppinena i K. Harenka, asianajajat,

— w imieniu rządu fińskiego przez T. Pynnę, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez H.G. Sevenster i N.A.J. Bela, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Krusego, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez M. van Beeka i P. Aalta, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 listopada 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy 98/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do maszyn (Dz.U. L 207,

str. 1, zwanej dalej „dyrektywą") i przesłanek powstania odpowiedzialności państwa członkowskiego i jego urzędników w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy A.G.M.-COS.MET Srl (zwaną dalej „AGM"), spółką prawa włoskiego, a Suomen valtio (państwem fińskim) i T. Lehtinenem, urzędnikiem sosiaali- ja terveysministeriö (zwanego dalej „ministerstwem spraw społecznych i zdrowia") w przedmiocie odszkodowania za szkodę poniesioną wedle twierdzeń AGM wskutek naruszeń dyrektywy.

Ramy prawne

Prawo wspólnotowe

3 Dyrektywa określa wymagania zasadnicze w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa odnoszące się do projektowania i wykonywania maszyn oraz elementów bezpieczeństwa, jak również zasady dotyczące oceny zgodności, deklaracji zgodności i oznakowania maszyn.

4 Artykuł 2 dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki w celu zapewnienia, aby maszyny lub elementy bezpieczeństwa objęte zakresem niniejszej dyrektywy mogły być wprowadzane do obrotu i oddawane do użytku wyłącznie wówczas, gdy

nie zagrażają zdrowiu i bezpieczeństwu osób lub, w stosownych przypadkach, zwierząt domowych oraz mieniu, jeżeli są prawidłowo zainstalowane i konserwowane oraz użytkowane zgodnie z zamierzonym przeznaczeniem.

2. Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na prawa państw członkowskich do ustanawiania, przy należytym przestrzeganiu postanowień traktatu, wymogów, jakie te państwa mogą uznać za niezbędne w celu zapewnienia ochrony osób, w szczególności pracowników, podczas użytkowania maszyny lub urządzeń zabezpieczających [elementów bezpieczeństwa], z zastrzeżeniem, że nie oznacza to modyfikacji maszyn lub urządzeń zabezpieczających [elementów bezpieczeństwa] w sposób nieokreślony w dyrektywie.

[…]".

5 Artykuł 3 dyrektywy stanowi:

„Maszyny i elementy bezpieczeństwa objęte niniejszą dyrektywą spełniają zasadnicze wymogi [wymagania] w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa wymienione w załączniku I".

6 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy jest sformułowany w następujący sposób:

„Państwa członkowskie nie mogą zakazać, ograniczać ani utrudniać wprowadzania do obrotu i oddawania do użytku na ich terytoriach maszyn i urządzeń zabezpieczających [elementów bezpieczeństwa], które są zgodne z wymogami niniejszej dyrektywy".

7 Zgodnie z art. 5 ust.1 i 2 dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie uważają za zgodne ze wszystkimi wymogami niniejszej dyrektywy, łącznie z procedurami sprawdzania [oceny] zgodności przewidzianymi w rozdziale II, następujące urządzenia:

— maszyny posiadające oznakowanie CE, do których załączono deklarację zgodności WE określoną w załączniku II pkt A,

— elementy bezpieczeństwa, do których załączono deklarację zgodności WE określoną w załączniku II pkt C.

W przypadku braku zharmonizowanych norm państwa członkowskie podejmują takie kroki, jakie uważają za konieczne w celu zwrócenia uwagi zainteresowanych stron na istniejące krajowe normy techniczne i specyfikacje, uznane za istotne lub związane z właściwym wdrożeniem zasadniczych wymogów [wymagań zasadniczych] w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa wymienionych w załączniku I.

2. W przypadku gdy normy krajowe stanowiące transpozycję norm zharmonizowanych, do których odniesienie opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*, zawierają jeden [jedno] lub więcej zasadniczych wymogów [wymagań

zasadniczych] dotyczących bezpieczeństwa, maszynę lub element bezpieczeństwa wykonane zgodnie z tymi normami uważa się za spełniające odpowiednie wymogi [wymagania] zasadnicze.

[…]".

8 Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy stanowi:

„W przypadku gdy państwo członkowskie stwierdza, że:

— maszyny noszące oznakowanie CE lub

— części zabezpieczające [elementy bezpieczeństwa] z załączoną do nich deklaracją zgodności WE,

użytkowane zgodnie z ich zamierzonym przeznaczeniem, mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa osób oraz, w stosownych przypadkach, dla zwierząt domowych lub mienia, podejmuje ono wszelkie właściwe środki mające na celu wycofanie takich

maszyn lub urządzeń zabezpieczających [elementów bezpieczeństwa] z obrotu, zakaz wprowadzania ich do obrotu, oddawania do użytku lub eksploatacji albo ograniczenie swobodnego przepływu tych produktów.

Państwa członkowskie niezwłocznie powiadamiają Komisję o wszelkich takich środkach, podając uzasadnienie swojej decyzji, w szczególności wskazując, czy brak zgodności spowodowany jest przez:

a) niespełnienie zasadniczych wymogów [wymagań zasadniczych] określonych w art. 3;

b) niewłaściwe stosowanie norm określonych w art. 5 ust. 2;

c) braki w normach określonych w art. 5 ust. 2".

9 Zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy przed wprowadzeniem maszyny do obrotu producent powinien przeprowadzić odpowiednią procedurę oceny zgodności tej maszyny. Z art. 5 ust. 1 akapit pierwszy tiret pierwsze dyrektywy wynika, że zgodność maszyny z przepisami tej dyrektywy jest co do zasady poświadczana poprzez deklarację zgodności WE i oznakowanie CE.

10 Jednak z motywu dwudziestego pierwszego oraz z art. 8 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy wynika, że w zakresie dotyczącym niektórych maszyn o wyższym czynniku ryzyka, enumeratywnie wyliczonych w załączniku IV do dyrektywy, przewidziano surowszą procedurę oceny zgodności.

11 Podnośniki do obsługi pojazdów są wymienione w załączniku IVA pkt 15.

12 Zgodnie z motywem siedemnastym dyrektywy, dyrektywa ta oraz, ściślej rzecz biorąc, załącznik I, zatytułowany „Zasadnicze wymogi [wymagania] w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa odnoszące się do projektowania i wykonywania maszyn oraz urządzeń zabezpieczających [elementów bezpieczeństwa]", „określa […] jedynie zasadnicze wymogi [wymagania] w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa o powszechnym zastosowaniu, uzupełnione pewną liczbą bardziej szczegółowych wymogów [wymagań] dla niektórych kategorii maszyn".

13 Określenie bardziej szczegółowych przesłanek następuje za pomocą norm zharmonizowanych. W tym względzie ten sam motyw wskazuje:

„[…] aby pomóc producentom w udowodnieniu zgodności z tymi wymogami [wymaganiami] zasadniczymi oraz aby zezwolić na kontrolowanie tej zgodności, pożądane jest posiadanie norm zharmonizowanych na poziomie europejskim w celu zapobieżenia powstawaniu zagrożeń spowodowanych konstrukcją i wykonaniem maszyn; normy te, zharmonizowane na poziomie europejskim, są opracowywane przez jednostki o charakterze przedsiębiorstw prywatnych i powinny utrzymać swój niewiążący status; Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN) i Europejski Komitet

Normalizacyjny Elektrotechniki (CENELEC) są jednostkami uznanymi za właściwe w zakresie przyjmowania norm zharmonizowanych zgodnie z ogólnymi wytycznymi w sprawie współpracy między Komisją i tymi jednostkami, podpisanymi dnia 13 listopada 1984 r.; w rozumieniu niniejszej dyrektywy norma zharmonizowana oznacza specyfikację techniczną (normę europejską lub dokument harmonizacyjny), przyjętą przez jedną z wymienionych jednostek lub obie te jednostki, na podstawie upoważnienia Komisji, przyznanego zgodnie z przepisami zawartymi w dyrektywie 83/189/EWG oraz na podstawie ogólnych wytycznych określonych powyżej".

14 Odniesienia do norm zharmonizowanych są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

15 W zakresie dotyczącym podnośników pojazdów istnieje norma zharmonizowana na szczeblu europejskim. Jest to norma EN 1493:1998, do której odniesienie zostało po raz pierwszy opublikowane w roku 1999 (Dz.U. C 165, str. 4).

16 Zgodnie z jej brzmieniem „przedmiotem tej normy europejskiej jest określenie zasad bezpieczeństwa osób w zakresie zagrożenia zaistnienia wypadków w związku z używaniem podnośników pojazdów".

17 Zakres stosowania tej normy jest określony w następujący sposób:

„Niniejsza norma ma zastosowanie do stacjonarnych, ruchomych i przenośnych podnośników pojazdów nieprzeznaczonych do podnoszenia osób, skonstruowanych

do podnoszenia wszelkich pojazdów w celu umożliwienia prac kontrolnych, konserwacyjnych i naprawczych w pojeździe lub pod pojazdem, gdy jest on podniesiony.

Podnośnik pojazdów może składać się z jednej jednostki nośnej lub większej ich liczby".

Prawo krajowe

18 Decyzja rady ministrów nr 1314/1994 w sprawie bezpieczeństwa maszyn (koneiden turvallisuutta koskeva päätos) transponowała dyrektywę do prawa fińskiego.

19 Norma fińska SFS-EN 1493, odpowiadająca normie europejskiej EN 1493:1998, została przyjęta w dniu 8 marca 1999 r.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

20 AGM produkuje i wprowadza do obrotu podnośniki do obsługi pojazdów.

21 W dniu 11 maja 2000 r. ministerstwo spraw społecznych i zdrowia otrzymało raport sporządzony przez työsuojelupiiri (lokalny urząd bezpieczeństwa pracy) w Vaasa w sprawie dotyczącej tak zwanej „kontroli rynku" („markkinavalvonta-asia"). Zgodnie z tym raportem badanie podnośników do obsługi pojazdów typu G 35 T/E produkowanych przez AGM wykazało pewne wady, a mianowicie brak sztywności przednich ramion nośnych oraz niewystarczający opór przy blokowaniu ramion.

22 Po otrzymaniu wskazanego raportu ministerstwo spraw społecznych i zdrowia skierowało do przedsiębiorstwa Pörhön Tuontiliike, fińskiego importera tych maszyn (zwanego dalej „importerem"), pismo z dnia 18 maja 2000 r., w którym wskazało, że istnieją powody, by sądzić, że podnośniki G 35 T/E produkowane przez AGM nie spełniają wymogów ustawy 299/1958 o bezpieczeństwie pracy (työturvallisuuslaki) oraz decyzji nr 1314/1994 rady ministrów w sprawie bezpieczeństwa maszyn.

23 W toku procedury wszczętej przez ministerstwo spraw społecznych i zdrowia we wskazany powyżej sposób T. Lehtinen sporządził w dniu 29 listopada 2000 r. sprawozdanie, w którym stwierdził w szczególności, że importer przeprowadził w dniu 27 listopada 2000 r. badanie systemu blokowania w celu zapewnienia, że konstrukcja omawianych podnośników jest zgodna z normą SFS-EN 1493. Zgodnie z tym sprawozdaniem wskazane badanie umożliwiło ujawnienie wady omawianego systemu. Zdaniem T. Lehtinena norma SFS-EN 1493 wymaga, aby konstrukcja utrzymywała dopuszczalny ciężar maksymalny nawet w najmniej korzystnych warunkach podnoszenia i bez względu na to, w którą stronę umieszczono pojazd na podnośniku. We wnioskach ze sprawozdania zalecono, aby ministerstwo spraw społecznych i zdrowia niezwłocznie podjęło decyzję ograniczającą, a nawet zakazującą zbywania i używania wskazanych podnośników będących już w użyciu.

24 W piśmie z dnia 18 grudnia 2000 r. T. Lehtinen podtrzymał swą opinię, wskazując jednak, że nowy system blokowania zaprojektowany przez AGM jest lepszy

i że podczas badania dokonanego w Finlandii w dniu 12 grudnia 2000 r. opór tego systemu został oceniony jako wystarczający.

25 W dniu 20 grudnia 2000 r. odbyło się spotkanie pomiędzy przedstawicielami importera a p. Kanervą, radcą administracji występującym w imieniu ministerstwa spraw społecznych i zdrowia, oraz T. Lehtinenem w charakterze eksperta. Na spotkaniu tym przyznano, że ponownie zaprojektowany system blokowania jest zgodny z uregulowaniami prawnymi. Jednakże ostateczne stanowisko organów administracji zależeć miało jeszcze od kontroli przeprowadzonej przez upoważnioną jednostkę certyfikującą. Wedle AGM odpowiednia procedura była już w toku. Na spotkaniu tym zadecydowano również, że decyzja podjęta przez ministerstwo spraw społecznych i zdrowia nie zostanie ogłoszona publicznie, a importer poinformuje użytkowników w odpowiednim momencie.

26 W dniu 20 grudnia 2000 r. p. Kanerva przedstawił sprawę p. Hurmalainenowi, dyrektorowi departamentu bezpieczeństwa pracy ministerstwa spraw społecznych i zdrowia, w celu wydania decyzji. Pan Kanerva zaproponował, aby zakazać, z pewnymi wyjątkami, wprowadzania do obrotu i oddawania do użytku omawianych podnośników. Jednak p. Hurmalainen nie wydał decyzji w proponowanym mu brzmieniu i przekazał sprawę do dalszej analizy, uznając, że nie ma wystarczających danych koniecznych do dokonania oceny.

27 W dniu 17 stycznia 2001 r. T. Lehtinen — za zgodą swego bezpośredniego przełożonego — oraz przedstawiciel importera udzielili wywiadu dla dziennika telewizyjnego emitowanego o godz. 20.30 na kanale telewizji krajowej TV 1. W trakcie tego wywiadu prezenter stwierdził, że według fińskich organów inspekcji pracy omawiane podnośniki, choć zatwierdzone we Włoszech, nie spełniają obowiązujących norm europejskich. Prezenter wskazał również, że według tych organów urządzenie

powinno utrzymać ciężar nawet wówczas, gdy pojazd jest umieszczony w sposób najmniej korzystny dla operacji podnoszenia. Przedstawiciel importera przyznał ze swej strony, że ma miejsce wada systemu blokowania, jednak zaprzeczył twierdzeniu, jakoby w urządzeniu podnośnika występował jakikolwiek inny problem i wskazał, że ramiona nośne są w stanie utrzymać każdy ciężar, o ile pojazd zostanie umieszczony na urządzeniu w odpowiednią stronę. T. Lehtinen stwierdził z kolei, że wskazane podnośniki mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie, w sytuacji gdy pracownicy musieliby wykonywać czynności pod pojazdem. Ponadto jego zdaniem jednostka certyfikująca, do której zwrócił się AGM, błędnie zinterpretowała obowiązujące wówczas przepisy.

28 W dniu 29 stycznia 2001 r. Teknisen Kaupan Liitto (zrzeszenie handlowców urządzeń technicznych) skierowało do ministerstwa spraw społecznych i zdrowia oraz do peruspalveluministeri (ministra do spraw służb sanitarnych i socjalnych) pismo wskazujące na poważne wady, które zostały stwierdzone w urządzeniach AGM. T. Lehtinen zeznał przed sądem krajowym, że na wniosek tego zrzeszenia wziął raz udział w jego zebraniu w zakresie dotyczącym przedmiotu niniejszej sprawy.

29 W dniu 8 lutego 2001 r. p. Hurmalainen skierował do p. Kuikko, pełnomocnika Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto (zrzeszenia przemysłu i pracodawców) faks, w którym oświadczył, że sprzeciwia się zakazowi sprzedaży, który został zaproponowany przez panów Kanervę i Lehtinena ze względu na to, że nie wydaje się mu słuszne podjęcie środka mogącego zakłócić funkcjonowanie rynku wewnętrznego, zwłaszcza w sytuacji w której w Finlandii miał miejsce tylko jeden wypadek, i to z niewyjaśnionej przyczyny.

30 W dniu 16 lutego 2001 r. p. Hurmalainen odsunął T. Lehtinena od sprawy podnośników produkowanych przez AGM ze względu na to, że w sprawie będącej w toku

wyraził publicznie opinię odbiegającą od oficjalnego stanowiska ministerstwa spraw społecznych i zdrowia i zlekceważył w związku z tym instrukcje i politykę przekazu informacji tego ministerstwa. W późniejszym raporcie, sporządzonym w dniu 20 marca 2001 r. przez departament bezpieczeństwa pracy ministerstwa spraw społecznych i zdrowia, zarzucono T. Lehtinenowi działanie z naruszeniem zasady dobrej administracji i w sposób szkodliwy dla interesu ekonomicznego AGM poprzez współpracę z konkurentami tej spółki.

31 W dniu 17 lutego 2001 r. w lokalnym dzienniku *Aamulehti* ukazał się artykuł zatytułowany „Ekspert ujawnia ułomność pewnych podnośników do obsługi pojazdów". Zgodnie z treścią postanowienia sądu krajowego artykuł ten został zredagowany na podstawie wywiadu przeprowadzonego z T. Lehtinenem i wskazywał w sposób wyraźny, że opisywane produkty są podnośnikami produkowanymi przez AGM. Wskazano w nim również, że „p. Hurmalainen, dyrektor departamentu bezpieczeństwa pracy ministerstwa, uważa, że wypowiedzi T. Lehtinena są wyłącznie jego prywatną opinią".

32 W dniu 22 lutego 2001 r. Metalliväen Liitto ry (zrzeszenie metalurgów) skierowało do swych sekcji wyspecjalizowanych w dziedzinie napraw samochodów i napraw mechanicznych oraz do osób odpowiadających za bezpieczeństwo w przedsiębiorstwach pismo, w którym wskazało, że w produkowanych przez AGM modelach podnośników do obsługi pojazdów G 28, G 32 oraz G 35 występują usterki i że „przedmiotowe urządzenie dźwigowe [zostało] ocenione jako bezspornie niebezpieczne". Wskazane zrzeszenie dołączyło do swego pisma sprawozdanie sporządzone przez T. Lehtinena z dnia 12 lutego 2001 r.

33 W dniu 13 czerwca 2001 r. w lokalnym dzienniku *Etelä-Saimaa* ukazał się artykuł zatytułowany „Zrzeszenie metalurgów żąda zakazu używania niebezpiecznych podnośników do obsługi pojazdów", opatrzony podtytułem „Każdego dnia 150 mechaników jest wystawianych na niebezpieczeństwo". Wedle tego artykułu główny

inżynier specjalizujący się w urządzeniach tego typu, który zajmował się niniejszą sprawą, zaproponował zastosowanie ograniczeń w używaniu podnośników AGM włoskiej produkcji i wprowadzenie zakazu sprzedaży nowych urządzeń. Artykuł ten wskazywał również, że p. Hurmalainen, dyrektor departamentu bezpieczeństwa pracy w ministerstwie spraw społecznych i zdrowia, uznał w swej decyzji, że nie posiada wystarczających informacji i wskazał, że sprawa jest w dalszym ciągu rozpatrywana.

34 W dniu 14 czerwca 2001 r. w departamencie bezpieczeństwa pracy ministerstwa spraw społecznych i zdrowia wydano decyzję, w której stwierdzono w szczególności, że „w niniejszej sprawie nie ujawniono okoliczności, które mogłyby skłonić ministerstwo do zastosowania środków nadzoru rynku w odniesieniu do producenta lub importera podnośników do obsługi pojazdów [produkowanych przez] AGM". W piśmie tym wskazano również, że „stwierdzenie to nie narusza jednak prawa ministerstwa do przyjęcia tego rodzaju środków po ponownym zbadaniu sprawy ze względu na ewentualne uzyskanie informacji uzupełniających lub z jakiekolwiek innego względu". W celu uzasadnienia swej decyzji ministerstwo spraw społecznych i zdrowia wskazało, że „jeśli chodzi o nowe urządzenia, producent usunął stwierdzone wady, a importer [usiłował] uczynić to samo jeśli chodzi o urządzenia będące już w użyciu".

35 W dniu 1 października 2001 r., zgodnie z ustawą o statusie urzędników państwowych (Valtion virkamieslaki), ministerstwo spraw społecznych i zdrowia udzieliło T. Lehtinenowi pisemnego upomnienia ze względu na to, że pomimo iż został on w dniu 16 lutego 2001 r. odsunięty od sprawy dotyczącej podnośników produkowanych przez AGM naruszył obowiązki związane ze swym statusem urzędnika poprzez dalsze rozpowszechnianie — w programie informacyjnym oraz w piśmie skierowanym do lokalnego organu bezpieczeństwa pracy — nieprawdziwych informacji o stanowisku ministerstwa oraz uchybił polityce przekazu informacji tego ministerstwa. Na mocy orzeczenia z dnia 6 marca 2002 r. virkamieslautakunta (komisja odwoławcza do spraw urzędników) oddaliła odwołanie T. Lehtinena zawierające żądanie uchylenia upomnienia. Komisja ta oceniła jednak w tym samym orzeczeniu, że zachowanie T. Lehtinena w trakcie wywiadu telewizyjnego przeprowadzonego w dniu 17 stycznia 2001 r. nie było niestosowne w stopniu, który by uzasadniał zastosowanie pisemnego upomnienia. W dniu 10 września 2003 r. Korkein hallinto-oikeus (naczelny sąd administracyjny) utrzymał w mocy to orzeczenie.

36 Równolegle z postępowaniem dyscyplinarnym T. Lehtinen zwrócił się do Julkisen sanan neuvosto (rady samoregulacji mediów w zakresie etyki i wolności wypowiedzi) o opinię w kwestii, czy udzielając mu pisemnego upomnienia ministerstwo spraw społecznych i zdrowia przekroczyło swe uprawnienia i naruszyło w ten sposób wolność słowa i wyrażania opinii przysługującą urzędnikom. W opinii z dnia 20 marca 2002 r. organ ten stwierdził, że jest pożądane, aby urzędnicy byli upoważnieni do wypowiadania się publicznie w otwartych debatach przekazywanych w mediach, mając na uwadze, że ich udział w publicznych debatach dotyczących ich dziedzin może wspierać rozpowszechnianie ważnych informacji stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania. Rada ta stwierdziła, że przypadek T. Lehtinena dotyczył sprawy, w której w grę wchodziło bezpieczeństwo pracy, i że w tej sytuacji debata publiczna była jak najbardziej pożądana i istotna oraz że urzędnik, taki jak w tym przypadku zainteresowany, miał prawo wziąć w niej udział.

37 W związku z powyższymi okolicznościami AGM odwołała się do Tampereen käräjäoikeus (sądu pierwszej instancji w Tampere) z żądaniem zasądzenia na jej rzecz solidarnie od państwa fińskiego i T. Lehtinena odszkodowania za poniesioną przez nią szkodę, w szczególności w zakresie zmniejszenia obrotów w Finlandii i w pozostałej części Europy.

38 Zdaniem sądu krajowego powstaje pytanie, czy w świetle orzecznictwa Trybunału, mając na uwadze w szczególności wyrok z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 Dassonville, Rec. str. 837, mogło wystąpić utrudnienie w wymianie handlowej we Wspólnocie Europejskiej zgodnie z przesłankami wskazanymi w art. 28 WE, w sytuacji gdy T. Lehtinen, wówczas urzędnik właściwych władz, wyraził publicznie negatywną opinię co do zgodności z normami niektórych podnośników do obsługi pojazdów produkowanych przez AGM, przy czym opinia ta mogła spowodować spadek sprzedaży produktów tej spółki na rynku fińskim. W sytuacji w której potencjalne utrudnienie wymiany wewnątrz Wspólnoty nie wynika z decyzji właściwych władz wydanej na podstawie przepisów krajowych, ale z zachowań urzędnika tych władz, które miały miejsce przed rozstrzygnięciem przez nie sprawy, sąd krajowy staje przed pytaniem, czy kryterium wskazane w ww. wyroku Dassonville umożliwia uznanie

działań urzędnika za środki o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi, w szczególności gdy skutek tych działań był w praktyce taki sam jak w przypadku, w którym właściwe władze podjęłyby podobną decyzję na podstawie przepisów prawa krajowego.

39 Ponadto sąd krajowy zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie kwestii, czy podnośnik, taki jak stanowiący przedmiot postępowania przed sądem krajowym, odpowiada zasadniczym przepisom bezpieczeństwa ustanowionym w dyrektywie, jeżeli nie jest ani zaprojektowany, ani skonstruowany w sposób pozwalający na utrzymanie ciężaru w najmniej korzystnych warunkach podnoszenia.

40 W tych okolicznościach Tampereen käräjäoikeus postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy prawidłowe jest uznanie, że miało miejsce zastosowanie środka o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w rozumieniu art. 28 WE lub środka, od podjęcia którego należy się powstrzymać w rozumieniu art. 10 ust. 2 WE, gdy urzędnik administracji państwowej, [działający jako] ekspert w dziedzinie bezpieczeństwa pracy, lecz nie posiadający kompetencji do wydawania decyzji, wypowiada się — po wszczęciu procedury nadzoru rynku, lecz przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji — w głównym wydaniu dziennika telewizyjnego na kanale ogólnokrajowym, w dziennikach o szerokim zasięgu oraz wobec organizacji handlowych lub zawodowych w ten sposób, że stwierdzenia na temat niebezpieczeństwa, które przedstawia dla zdrowia, a nawet życia osób urządzenie wprowadzane na rynek przez określonego producenta, wygłaszane bezpośrednio przez niego lub powtórzone przez inne osoby, mogą skutkować powstaniem negatywnego wizerunku tego urządzenia i utrudniać jego sprzedaż?

2) Czy dyrektywę […] należy interpretować w ten sposób, że podnośnik do obsługi pojazdów jest niezgodny z zasadniczymi przepisami bezpieczeństwa

ustanowionymi w tej dyrektywie, jeżeli urządzenie to nie zostało wykonane w sposób zgodny z normą SFS-EN 1493 i nie uwzględniono przy projektowaniu jego budowy możliwości umieszczenia pojazdu na ramionach nośnych w dwie strony oraz że przy obliczeniu oporu każdego z tych ramion nośnych nie przewidziano najmniej korzystnych warunków podnoszenia?

3) a) Jeżeli na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź twierdząca — to czy działania urzędnika opisane w tym pytaniu są nieproporcjonalne w stosunku do godnego pochwały celu ochrony zdrowia i życia osób i są w związku z tym niezgodne z traktatem WE, nawet wówczas gdy na drugie pytanie również zostanie udzielona odpowiedź twierdząca, jeżeli wziąć pod uwagę charakter tych działań, a w szczególności okoliczność, że możliwe było poinformowanie o tych ewentualnych zagrożeniach i zapobieżenie wystąpieniu niebezpieczeństwa przy użyciu innych środków niż środki wskazane w pierwszym pytaniu, jeżeli te działania miały miejsce zanim nawet właściwe władze wydały decyzję w sprawie nadzoru rynku i jeżeli ze względu na to, że odnosiły się konkretnie do określonego produktu, mogły utrudnić jego sprzedaż?

b) Jeżeli ocena proporcjonalności podniesiona w trzecim pytaniu lit. a) należy do właściwości sądu krajowego, to czy ma ona dotyczyć przede wszystkim ewentualnej niezgodności ze wspólnotowymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa, czy też okoliczności ujawnienia tej niezgodności?

4) Czy działania urzędnika opisane w pierwszym pytaniu prejudycjalnym, w okolicznościach wskazanych powyżej w trzecim pytaniu lit. a), mogą być uzasadnione wolnością wyrażania opinii zagwarantowaną w art. 10 europejskiej

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nawet jeśli byłyby niezgodne z art. 28 WE i 30 WE lub z art. 10 WE?

5) a) Jeżeli działania urzędnika opisane w pierwszym pytaniu są niezgodne z art. 28 WE i 30 WE lub z art. 10 WE, to czy naruszenie jest wystarczająco oczywiste i poważne, aby w razie spełnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności państwo miało zgodnie z prawem wspólnotowym obowiązek naprawienia szkody mogącej powstać wskutek jego działań dla przedsiębiorstwa sprzedającego to urządzenie?

b) Czy naruszenie wskazane w lit. a) jest oczywiste i poważne nawet w przypadku, w którym właściwemu organowi (lub właściwemu urzędnikowi), posiadającemu kompetencje do wydawania decyzji, nie można zarzucić żadnego błędu ani niedbalstwa oraz gdy ten organ (lub urzędnik) nigdy nie zatwierdził zarzucanych działań ani nie podjął czynności, która spowodowałaby, że działania te wywołałyby rzeczywiste skutki?

c) Czy z art. 10 WE, a w szczególności z ust. 2, mogą wynikać dla jednostek prawa w okolicznościach wskazanych w pierwszym pytaniu?

d) Czy poza odpowiedzialnością państwa sam urzędnik może również odpowiadać na podstawie prawa wspólnotowego i na takich samych zasadach za swe działania, jakie opisano w pierwszym pytaniu, jeżeli są one niezgodne z prawem wspólnotowym?

e) Czy uzyskanie odszkodowania na podstawie prawa wspólnotowego jest praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, gdy prawo krajowe pozwala na naprawienie innej szkody materialnej, niż szkoda rzeczowa lub na osobie, jedynie wówczas gdy szkoda powstała w wyniku czynu karalnego lub wykonywania władzy publicznej, a w innych przypadkach jedynie gdy zaistnieją szczególnie poważne względy do przyznania odszkodowania?

6) a) Jeżeli odszkodowanie za szkodę wynikającą z naruszenia — w tym również spowodowanego niedbalstwem — przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów następuje w zastosowaniu prawa krajowego, to czy prawo wspólnotowe wymaga, aby to odszkodowanie stanowiło skuteczną i odstraszającą sankcję i czy jest niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego dotyczącymi odpowiedzialności, aby urzędnik, który dopuścił się naruszenia lub niedbalstwa w rozumieniu prawa krajowego, odpowiadał za szkodę jedynie w rozsądnym wymiarze, który niekoniecznie będzie odpowiadać pełnemu rozmiarowi szkody, a nawet był w pełni zwolniony z odpowiedzialności, w przypadku w którym można by mu było zarzucić jedynie lekkie niedbalstwo, lub aby urzędnik i państwo odpowiedzialne za błąd lub niedbalstwo urzędnika mogli być obowiązani do naprawienia innej szkody materialnej niż szkoda rzeczowa lub na osobie, gdy szkoda powstała w wyniku czynu karalnego lub wykonywania władzy publicznej, a w innych przypadkach jedynie gdy zaistnieją szczególnie poważne względy do przyznania odszkodowania?

b) Jeżeli którekolwiek z wskazanych powyżej w lit. a) ograniczeń odpowiedzialności jest niezgodne z prawem wspólnotowym, to czy orzeczenie przyznające odszkodowanie zgodnie z prawem krajowym powinno wyłączyć stosowanie tego ograniczenia względem urzędnika, o którym mowa, nawet gdyby skutkowało to dla niego bardziej surowym i szerszym obowiązkiem naprawienia szkody niż przewidziano to w przepisach krajowych?".

W przedmiocie dopuszczalności

Uwagi przedłożone Trybunałowi

41 T. Lehtinen wyraził wątpliwość co do dopuszczalności niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ze względu na to, że jego zdaniem pytania Tampereen käräjäoikeus są nieistotne.

42 T. Lehtinen podniósł, że postępowanie mające za przedmiot spór zawisły w pierwszej instancji przed sądem krajowym jest zaledwie w fazie wstępnej. Przedmiot sporu nie został w sposób precyzyjny zdefiniowany, a okoliczności faktyczne nie zostały do tej pory ustalone. Wobec tego w tym stadium postępowania przed sądem krajowym nie jest możliwe ustalenie pytań mających pod względem prawnym istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu.

Odpowiedź Trybunału

43 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem procedura ustanowiona w art. 234 WE jest narzędziem współpracy Trybunału z sądami krajowymi, za pomocą którego Trybunał dostarcza tym sądom wskazówek co do wykładni prawa

wspólnotowego, niezbędnych do rozstrzygnięcia rozpatrywanych przez nie sporów (zob. w szczególności wyroki z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. str. I-5659, pkt 30; z dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie C-306/03 Salgado Alonso, Zb.Orz. str. I-705, pkt 40).

44 W ramach tej współpracy do rozpatrującego spór sądu krajowego mającego bezpośrednią wiedzę o okolicznościach jego powstania, który musi wziąć odpowiedzialność za wydane w następstwie tego orzeczenie, należy ocena, w świetle okoliczności konkretnej sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu umożliwienia mu wydania orzeczenia, jak również znaczenia pytań, które przedkłada on Trybunałowi. W konsekwencji w sytuacji gdy postawione pytania dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. podobnie w szczególności wyroki z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. str. I-4921, pkt 59; z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. str. I-2099, pkt 38; z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-153/00 Der Weduwe, Rec. str. I-11319, pkt 31; z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-318/00 Bacardi-Martini i Cellier des Dauphins, Rec. str. I-905, pkt 41 oraz ww. wyrok w sprawie Schmidberger, pkt 31).

45 Ponadto z art. 234 akapit drugi WE jasno wynika, że do sądu krajowego należy podjęcie decyzji, w którym stadium postępowania sąd ten powinien przedłożyć Trybunałowi pytanie prejudycjalne (zob. wyroki z dnia 10 marca 1981 r. w sprawach połączonych 36/80 i 71/80 Irish Creamery Milk Suppliers Association i in., Rec. str. 735, pkt 5; z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie C-236/98 JämO, Rec. str. I-2189, pkt 30, i ww. wyrok w sprawie Schmidberger, pkt 39).

46 W tym kontekście należy stwierdzić, że swym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd krajowy w sposób szczegółowy opisał okoliczności faktyczne i prawne rozpatrywanego przez niego sporu oraz powody, dla których wnosi on

o dokonanie wykładni przepisów prawa wspólnotowego wskazanych przez niego w związku z wątpliwościami, które pojawiły się przy ich stosowaniu do okoliczności tego sporu.

47 W związku z tym, mając na uwadze okoliczności opisane przez sąd krajowy, nie wydaje się, aby pytania prejudycjalne zostały zadane w stadium postępowania, w którym nie byłoby możliwe dokonanie przez Trybunał oceny ich znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu przed sądem krajowym.

48 W związku z powyższym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie swobodnego przepływu towarów (pytanie pierwsze, trzecie i czwarte)

49 Poprzez pierwsze, trzecie i czwarte pytanie prejudycjalne sąd krajowy dąży zasadniczo do ustalenia, czy po pierwsze, w okolicznościach sprawy zawisłej przed sądem krajowym zachowanie T. Lehtinena, polegające na udzieleniu różnych publicznych wypowiedzi, może zostać przypisane państwu fińskiemu, po drugie, czy to zachowanie powoduje powstanie utrudnienia w swobodnym przepływie towarów w rozumieniu art. 28 WE i po trzecie, w jakim stopniu zachowanie to może być uzasadnione ze względu na wolność wyrażania opinii lub ze względu na cel ochrony bezpieczeństwa i zdrowia.

50 Na wstępie należy przypomnieć, że gdy jakaś dziedzina jest przedmiotem wyczerpującej harmonizacji wspólnotowej, wszystkie związane z nią przepisy krajowe powinny być oceniane w świetle tych przepisów harmonizujących, a nie prawa pierwotnego (wyroki z dnia 12 października 1993 r. w sprawie C-37/92 Vanacker i Lesage, Rec. str. I-4947, pkt 9; z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 DaimlerChrysler, Rec. str. I-9897, pkt 32; z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband, Rec. str. I-14887, pkt 64, i z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-309/02 Radlberger Getränkegesellschaft i Spitz, Zb.Orz. str. I-11763, pkt 53).

51 Należy więc ustalić, czy harmonizacja dokonana na podstawie dyrektywy wyłącza ocenę zgodności rozważanego zachowania z art. 28 WE.

52 W tym względzie należy przypomnieć, że dyrektywa ma na celu, zgodnie z motywami drugim, szóstym, siódmym i dziewiątym, zapewnienie swobodnego przepływu maszyn na rynku wewnętrznym oraz spełnienie nadrzędnych i zasadniczych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w dziedzinie tych maszyn poprzez zastąpienie systemem zharmonizowanym krajowych systemów certyfikacji zgodności. W tym celu, w szczególności w art. 3 dyrektywy i w załączniku I do tej dyrektywy, wyliczone są zasadnicze wymagania w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, które powinny być spełniane przez maszyny i elementy bezpieczeństwa produkowane w państwach członkowskich. Zgodnie z art. 4 dyrektywy państwa członkowskie nie mogą ograniczyć wprowadzania do obrotu maszyn, które są zgodne z tymi wymaganiami zasadniczymi i jedynie w przypadkach, w których później pojawią się zagrożenia, państwa członkowskie podejmują właściwe środki na warunkach określonych w art. 7.

53 Wobec tego mając na uwadze charakter dyrektywy, jej cele i treść art. 3, 4 i 7, należy stwierdzić, że stanowi ona wyczerpującą harmonizację wspólnotową nie tylko

w zakresie przepisów dotyczących zasadniczych wymagań bezpieczeństwa maszyn i certyfikacji ich zgodności z tymi wymaganiami, ale również w zakresie przepisów dotyczących działań, które mogą zostać podjęte przez państwa członkowskie względem maszyn uznanych za zgodne z tymi wymaganiami.

54 W związku z tym wszelkie środki krajowe, które obejmuje zakres wskazanych artykułów dyrektywy, powinny być oceniane według przepisów tej dyrektywy, a nie postanowień traktatu, w szczególności również nie według art. 28 WE.

W przedmiocie wystąpienia utrudnienia, które należy przypisać państwu (pytanie pierwsze)

55 Mając na uwadze pkt 52 i następne niniejszego wyroku, należy przeformułować pierwsze pytanie sądu krajowego w ten sposób, że zmierza ono zasadniczo do ustalenia, czy istnieje możliwość zakwalifikowania opinii wyrażonej publicznie przez T. Lehtinena jako utrudnienia w swobodnym przepływie towarów w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy, które można przypisać państwu fińskiemu.

56 W tym względzie należy wskazać, że możliwość przypisania wypowiedzi urzędnika państwu zależy w szczególności od tego, w jaki sposób wypowiedzi te mogły zostać odebrane przez adresatów.

57 Decydującym kryterium w kwestii, czy wypowiedzi urzędnika będą przypisane państwu, jest to, czy adresaci tych wypowiedzi mogą w rozsądny sposób przyjąć

w danych okolicznościach, że jest to stanowisko, które urzędnik wyraża w ramach swych kompetencji służbowych.

58 W tym zakresie do sądu krajowego należy w szczególności ocena, czy:

— urzędnik posiada generalnie kompetencje w danej dziedzinie;

— urzędnik rozpowszechnia swe wypowiedzi pisemne przy użyciu oficjalnego papieru z nagłówkiem właściwego organu;

— urzędnik udziela wywiadów telewizyjnych w pomieszczeniu służbowym;

— urzędnik nie informuje, że jego wypowiedź ma charakter opinii prywatnej i że odbiega ona od oficjalnego stanowiska właściwego organu; oraz

— właściwe organy państwa nie podejmują niezwłocznie kroków koniecznych do zatarcia powstałego u adresatów wypowiedzi urzędnika wrażenia, że chodzi o oficjalne stanowisko państwa.

59 Do rozpatrzenia pozostała kwestia, czy sporne wypowiedzi — przyjmując, że należy je przypisać państwu fińskiemu — naruszają art. 4 ust. 1 dyrektywy.

60 W tym względzie należy wskazać, że jako utrudnienie należy zakwalifikować każdy środek mogący bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudnić wewnątrzwspólnotową wymianę handlową (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Dassonville, pkt 5, oraz wyrok z dnia 9 lutego 1999 r. w sprawie C-383/97 Van der Laan, Rec. str. I-731, pkt 18). Zasada ta ma zastosowanie również do wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy.

61 Jak wynika z art. 4 ust. 1 dyrektywy, ustanowiony w niej zakaz ma zastosowanie jedynie wówczas, gdy dana maszyna jest zgodna przepisami dyrektywy. Zaś w niniejszej sprawie produkowane przez AGM podnośniki są objęte domniemaniem zgodności wynikającym z art. 5 ust. 1 dyrektywy, ponieważ zostały certyfikowane jako zgodne z dyrektywą i noszą one oznakowanie zgodności „CE" określone w art. 10.

62 Jednakże domniemanie zgodności nie skutkuje tym, że państwa członkowskie nie mogą podjąć działań w sytuacji, w której pojawią się zagrożenia. Przeciwnie, zgodnie z art. 7 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków mających na celu wycofanie maszyny z obrotu, jeżeli stwierdzi ono, że użytkowana zgodnie z jej zamierzonym przeznaczeniem, może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa osób lub mienia. Zgodnie z art. 7 ust. 1 akapit drugi dyrektywy państwo członkowskie jest wówczas zobowiązane do niezwłocznego powiadomienia Komisji o takim środku i do podania uzasadnienia swej decyzji.

63 Z postanowienia sądu krajowego wynika, że właściwe władze nie stwierdziły wystąpienia zagrożenia, nie podjęły środków mających na celu wycofanie spornych podnośników z obrotu ani tym bardziej nie poinformowały one Komisji o takich środkach.

64 W związku z powyższym, ponieważ podnośniki były objęte domniemaniem zgodności, państwo powinno było dochować ustanowionego w art. 4 ust. 1 dyrketywy zakazu stosowania ograniczeń w ich swobodnym przepływie.

65 Sporne wypowiedzi, przedstawiające wskazane podnośniki w różnych środkach przekazu oraz w szeroko rozpowszechnionych raportach jako niezgodne z normą EN 1493:1998 i jako niebezpieczne, mogą przynajmniej pośrednio i potencjalnie utrudnić wprowadzenie tych maszyn do obrotu.

66 Mając na uwadze powyższe, na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że państwu można przypisać wypowiedzi urzędnika, które ze względu na okoliczności i formę stwarzają u adresatów wrażenie, że chodzi o oficjalne stanowisko państwa, a nie o prywatną opinię urzędnika. Decydującym kryterium w kwestii, czy wypowiedzi urzędnika zostaną przypisane państwu, jest to, czy adresaci tych wypowiedzi mogą w rozsądny sposób przyjąć w danych okolicznościach, że jest to stanowisko, które urzędnik wyraża w ramach swych kompetencji służbowych. W związku z tym wypowiedzi urzędnika przedstawiające maszynę, która została certyfikowana jako zgodna z dyrektywą, jako niezgodną z odnoszącą się do niej normą zharmonizowaną i jako niebezpieczną, stanowią, o ile można je przypisać państwu, naruszenie art. 4 ust. 1 dyrektywy.

W przedmiocie uzasadnienia utrudnienia (pytanie trzecie i czwarte)

67 Sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w przypadku, w którym zachowanie T. Lehtinena można przypisać państwu fińskiemu, może ono zostać uzasadnione względami ochrony zdrowia lub wolności wyrażania opinii.

— W przedmiocie uzasadnienia ze względu na cel ochrony zdrowia

68 Dyrektywa w sposób precyzyjny reguluje kwestie ochrony zdrowia, gdy może być ono zagrożone poprzez używanie maszyn uznanych za zgodne z dyrektywą. Artykuł 7 ust. 1 umożliwia państwu członkowskiemu, które stwierdziło wystąpienie takiego zagrożenia, podjęcie wszelkich właściwych środków mających na celu wycofanie takich maszyn z obrotu, zakaz wprowadzania ich do obrotu, oddawania do użytku lub eksploatacji albo ograniczenie swobodnego przepływu tych produktów. Poza tymi środkami dyrektywa nie zezwala na zastosowanie innych ograniczeń związanych z ochroną zdrowia.

69 W tym względzie, jak już wskazano w pkt 63 niniejszego wyroku, właściwe władze fińskie nie przyjęły żadnego środka na podstawie art. 7 dyrektywy.

70 Mając na uwadze, że przepisy dotyczące wymogów bezpieczeństwa w zakresie wprowadzania maszyn do obrotu, mające wpływ na swobodny przepływ towarów,

są zharmonizowane w sposób wyczerpujący na szczeblu wspólnotowym, państwo członkowskie nie może powoływać się na względy ochrony zdrowia poza ramami prawnymi określonymi w art. 7 dyrektywy.

71 W związku z tym zachowanie T. Lehtinena, o ile można je przypisać państwu fińskiemu, nie może być uzasadnione względami ochrony zdrowia.

— W przedmiocie uzasadnienia ze względu na wolność wyrażania opinii

72 Zgodnie z art. 10 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wolność wyrażania opinii przysługuje wszystkim osobom podlegającym jurysdykcji państw członkowskich. Wolność ta stanowi fundamentalną zasadę każdego społeczeństwa demokratycznego. Jednakże państwo członkowskie nie może się powoływać na wolność wyrażania opinii swych urzędników w celu uzasadniania utrudnień i w ten sposób uchylać się od swej odpowiedzialności w ramach prawa wspólnotowego.

73 Mając na uwadze powyższe, na trzecie i czwarte pytanie należy odpowiedzieć, że w takich okolicznościach, jakie wystąpiły w postępowaniu przed sądem krajowym, naruszenie art. 4 ust. 1 dyrektywy poprzez zachowanie urzędnika — jeżeli można je przypisać państwu członkowskiemu — nie może być uzasadnione ani względami ochrony zdrowia, ani wolnością wyrażania opinii przez urzędników.

W przedmiocie zgodności przedmiotowych podnośników z dyrektywą 98/37 (pytanie drugie)

74 Z analizy przeprowadzonej w pkt 60–65 niniejszego wyroku wynika, że brak jest konieczności udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie odpowiedzialności państwa fińskiego i jego urzędników (pytania piąte i szóste)

75 W pytaniach piątym i szóstym sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy — zakładając, że wystąpiło naruszenie art. 28 WE i 30 WE lub art. 10 WE — spełnione są przesłanki powstania odpowiedzialności państwa fińskiego na podstawie prawa wspólnotowego, czy prawo wspólnotowe pozwala na to, by można było pociągnąć do odpowiedzialności urzędnika, którego zachowanie jest przedmiotem sporu, lub tego wymaga, i w jakim zakresie przesłanki ponoszenia tej odpowiedzialności wymagają wykładni prawa fińskiego zgodnej z prawem wspólnotowym.

76 Mając jednak na uwadze uwagi zawarte w pkt 50–53 niniejszego wyroku, na pytanie sądu krajowego należy odpowiedzieć rozpatrując ewentualne naruszenie art. 4 ust. 1 dyrektywy.

Co do przesłanek powstania odpowiedzialności państwa fińskiego [piąte pytanie lit. a)–c)]

77 W pytaniu piątym lit. a)–c) sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w takich okolicznościach jak te, które leżą u podstaw postępowania przed sądem krajowym, naruszenia prawa wspólnotowego są wystarczająco istotne, aby powstała pozaumowna odpowiedzialność państwa fińskiego, oraz czy jednostki działające na rynku mogą powoływać się na prawa względem państw członkowskich.

78 Co się tyczy przesłanek, które muszą wystąpić, aby państwo członkowskie było zobowiązane do naprawienia szkody wyrządzonej jednostce, z orzecznictwa Trybunału wynika, że istnieją trzy takie przesłanki, a mianowicie: naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień, naruszenie jest wystarczająco istotne i istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciążącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą. Ocena tych przesłanek zależy od danych okoliczności (wyroki z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du pêcheur i Factortame, Rec. str. I-1029, pkt 51; z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-127/95 Norbrook Laboratories, Rec. str. I-1531, pkt 107, i z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-424/97 Haim, Rec. str. I-5123, pkt 36).

79 Co się tyczy pierwszej przesłanki, wystarczy stwierdzić, że art. 4 ust. 1 dyrektywy ma na celu przyznanie jednostkom działającym na rynku praw, na które mogą się powoływać względem państw członkowskich.

80 Co się tyczy drugiej przesłanki, rozstrzygające znaczenie dla stwierdzenia, że naruszenie prawa wspólnotowego jest wystarczająco istotne, ma oczywiste i poważne

wykroczenie przez państwo członkowskie poza granice przysługującego mu swobodnego uznania (zob. ww. wyrok w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 55).

81 Należy przypomnieć w tym względzie, iż Trybunał orzekł już, że jeżeli dane państwo członkowskie posiada w chwili popełnienia naruszenia jedynie wyraźnie ograniczony zakres swobodnego uznania lub w ogóle go nie posiada, zwykłe niedochowanie prawa wspólnotowego może wystarczyć dla stwierdzenia, że wystąpiło wystarczająco istotne naruszenie (zob. ww wyrok w sprawie Norbrook Laboratories, pkt 109 i cytowane orzecznictwo).

82 Obowiązki ustanowione w art. 4 ust. 1 dyrektywy natomiast nie przyznają państwom członkowskim zakresu swobodnego uznania. Jedynie bowiem art. 7 dyrektywy dotyczy sytuacji, w której, w przedmiocie maszyny uznanej za zgodną z wymogami dyrektywy, wystąpią w okresie późniejszym wątpliwości co do jej zgodności z tymi wymogami oraz określa właściwe środki, które należy podjąć w takiej sytuacji. Wobec tego należy stwierdzić, że naruszenie art. 4 ust. 1 dyrektywy poprzez takie wypowiedzi, jak te, które są przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, o ile można je przypisać państwu członkowskiemu, jest wystarczająco istotne.

83 Co się tyczy trzeciej przesłanki, do sądów krajowych należy zbadanie, czy istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciążącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 65, oraz wyrok z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-5/94 Hedley Lomas, Rec. str. I-2553, pkt 30).

84 W niniejszej sprawie wydaje się, że — o ile sąd krajowy nie dokona odmiennej oceny — sporne wypowiedzi doprowadziły do spadku obrotów AGM w latach 2000–2002 oraz do spadku marży zysku w latach 2001 i 2002. Ponadto wpływ tych wypowiedzi na sytuację na rynku został przewidziany przez samo ministerstwo spraw społecznych i zdrowia.

85 Trzy omówione powyżej przesłanki są konieczne i wystarczające do powstania po stronie jednostek prawa do odszkodowania, co nie wyklucza możliwości dochodzenia odpowiedzialności państwa na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego (zob. ww. wyrok w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 66).

86 Mając na uwadze powyższe, należy odpowiedzieć, że art. 4 ust. 1 dyrektywy powinien być interpretowany w ten sposób, że po pierwsze nadaje jednostkom prawa i po drugie, nie pozostawia państwom członkowskim w niniejszej sprawie jakiegokolwiek zakresu swobodnej oceny co do maszyn zgodnych z tą dyrektywą lub za takie uznanych. Brak poszanowania tego przepisu wynikający z wypowiedzi urzędnika państwa członkowskiego, o ile można je przypisać temu państwu, stanowi wystarczająco istotne naruszenie prawa wspólnotowego, by powstała odpowiedzialność tego państwa.

Co do ograniczeń odpowiedzialności wynikających z przepisów prawa krajowego mających zastosowanie do odpowiedzialności państwa fińskiego [pytanie piąte lit. e) i częściowo pytanie szóste lit. a)]

87 Sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy prawo krajowe może ustanawiać dodatkowe, szczególne przesłanki w zakresie naprawienia przez państwo szkód lub

czy należy uznać, że tego rodzaju ograniczenia odpowiedzialności, jakie są przewidziane w prawie fińskim, powodują, że naprawienie szkody wynikającej z naruszenia przez państwo członkowskie art. 4 ust. 1 dyrektywy jest nadzwyczaj utrudnione, a nawet niemożliwe.

88 Na wstępie należy podkreślić, że odpowiedzialność państwa członkowskiego na podstawie prawa wspólnotowego nie ma na celu odstraszenia lub wymierzenia sankcji, lecz naprawienie szkód poniesionych przez jednostki wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie.

89 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jeżeli spełnione są przesłanki roszczenia odszkodowawczego wynikające z prawa wspólnotowego, do państwa członkowskiego należy naprawienie szkody na podstawie krajowych przepisów dotyczących odpowiedzialności. Należy ponadto zauważyć, że przesłanki materialne i formalne w zakresie naprawienia szkody, określone w ustawodawstwie poszczególnych krajów, nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zob. podobnie, wyroki z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Francovich i in., Rec. p. I-5357, pkt 42 i 43, oraz ww. wyrok w sprawie Norbrook Laboratories, pkt 111).

90 W związku z tym prawo wspólnotowe nakłada obowiązek skutecznego naprawienia szkody i nie dopuszcza żadnej dodatkowej przesłanki w prawie państwa członkowskiego, która powodowałaby, że uzyskanie odszkodowania lub innego rodzaju naprawienie szkody byłoby nadmiernie utrudnione.

91 W tym względzie z informacji przedstawionych przez sąd krajowy wynika, że mające zastosowanie w sprawie przed sądem krajowym przepisy prawa fińskiego dotyczące odpowiedzialności uzależniają zaistnienie roszczenia o naprawienie szkód innych niż szkody rzeczowe lub szkody na osobie od tego, by szkoda powstała w wyniku czynu karalnego lub wykonywania władzy publicznej albo zaistniały szczególnie poważne względy do przyznania odszkodowania. Zdaniem sądu krajowego zachowania T. Lehtinena nie można jednak zakwalifikować jako jednego z tych wyżej wskazanych przypadków, co utrudniłoby naprawienie szkody poniesionej przez AGM.

92 W tej sytuacji prawo do odszkodowania powstaje, jeżeli zostanie ustalone, że naruszony przepis prawa jest źródłem uprawnień jednostek i że istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym wystarczająco istotnym naruszeniem prawa a szkodą, jaką poniósł zainteresowany. Te trzy warunki są bowiem niezbędne i wystarczające do powstania po stronie jednostki prawa do odszkodowania (zob. podobnie wyrok z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie C-173/03 Traghetti del Mediterraneo, Zb.Orz. str. I-5177, pkt 44 i 45 oraz cytowane orzecznictwo).

93 W niniejszej sprawie nie można wykluczyć, że wystarczająco istotne naruszenie prawa wspólnotowego, mogące spowodować powstanie odpowiedzialności państwa fińskiego, wynika z zachowania, które można mu przypisać i które nie stanowi jednego z przypadków określonych w zawężający sposób przez mające zastosowanie prawo krajowe.

94 Ponadto odszkodowanie, do którego zobowiązane są państwa członkowskie za szkody wyrządzone przez nie jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, winno być współmierne do poniesionej szkody. W braku przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie porządek prawny każdego z państw członkowskich ustalać powinien kryteria pozwalające określić zakres odszkodowania, przy czym nie mogą one być

mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i w żadnym wypadku nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Przepisy krajowe ograniczające w sposób generalny podlegającą naprawieniu szkodę wyłącznie do szkód na określonych dobrach indywidualnych szczególnie chronionych, z wykluczeniem utraconych przez jednostkę korzyści, byłyby niezgodne z prawem wspólnotowym (zob. ww. wyrok w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 90).

95 Należy stwierdzić, że w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego nie można dopuścić całkowitego wykluczenia utraconych korzyści z zakresu szkody podlegającej naprawieniu. Zwłaszcza bowiem w odniesieniu do sporów o charakterze gospodarczym i handlowym takie całkowite wykluczenie utraconych korzyści może w rzeczywistości spowodować, że uzyskanie naprawienia szkody stanie się niemożliwe (zob. ww. wyrok w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 87).

96 W związku z tym należy odpowiedzieć, że prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się ustanowieniu przez prawo krajowe szczególnych przesłanek w zakresie naprawienia innych szkód niż szkody rzeczowe lub szkody na osobie, pod warunkiem że będą one ustalone w sposób, który nie spowoduje, że naprawienie szkody wynikającej z naruszenia prawa wspólnotowego będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

Co do osobistej odpowiedzialności urzędników [pytanie piąte lit. d), częściowo pytanie szóste lit. a) i pytanie szóste lit. b)]

97 Sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy prawo wspólnotowe upoważnia lub nawet zobowiązuje do ustanowienia osobistej odpowiedzialności urzędnika, którego

zachowanie doprowadziło do naruszenia prawa wspólnotowego, oraz czy w danym przypadku odpowiedzialność ta może podlegać szczególnym ograniczeniom.

98 Prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się ustanowieniu dodatkowo, poza odpowiedzialnością samego państwa członkowskiego, odpowiedzialności innego podmiotu za szkody wyrządzone jednostkom poprzez zachowanie tego podmiotu naruszające prawo wspólnotowe (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Haim, pkt 32).

99 Mając na uwadze powyższe, należy odpowiedzieć, że w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego, prawo to nie sprzeciwia się ustanowieniu odpowiedzialności urzędnika obok odpowiedzialności państwa członkowskiego, lecz tego nie wymaga.

W przedmiocie kosztów

100 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Państwu można przypisać tego rodzaju wypowiedzi urzędnika, które ze względu na okoliczności i formę stwarzają u adresatów wrażenie, że chodzi o oficjalne stanowisko państwa, a nie o prywatną opinię urzędnika. Decydującym kryterium w kwestii, czy wypowiedzi urzędnika zostaną przypisane państwu, jest to, czy adresaci tych wypowiedzi mogą w rozsądny sposób przyjąć w danych okolicznościach, że jest to stanowisko, które urzędnik wyraża w ramach swych kompetencji służbowych. W związku z tym wypowiedzi urzędnika przedstawiające maszynę — której zgodność z dyrektywą 98/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do maszyn została stwierdzona — jako niezgodną z odnoszącą się do niej normą zharmonizowaną i jako niebezpieczną stanowią, o ile można je przypisać państwu, naruszenie art. 4 ust. 1 tej dyrektywy.**

2) **W takich okolicznościach, jakie wystąpiły w postępowaniu przed sądem krajowym, naruszenie art. 4 ust. 1 dyrektywy 98/37 poprzez zachowanie urzędnika — jeżeli można je przypisać państwu członkowskiemu — nie może być uzasadnione ani względami ochrony zdrowia, ani wolnością wyrażania opinii przez urzędników.**

3) **Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 98/37 powinien być interpretowany w ten sposób, że po pierwsze nadaje jednostkom prawa i po drugie, nie pozostawia państwom członkowskim w niniejszej sprawie jakiegokolwiek zakresu**

swobodnej oceny co do maszyn zgodnych z tą dyrektywą lub za takie uznanych. Brak poszanowania tego przepisu wynikający z wypowiedzi urzędnika państwa członkowskiego, o ile można je przypisać temu państwu, stanowi wystarczająco istotne naruszenie prawa wspólnotowego, by powstała odpowiedzialność tego państwa.

4) **Prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się ustanowieniu przez prawo krajowe szczególnych przesłanek w zakresie naprawienia innych szkód niż szkody rzeczowe lub szkody na osobie, pod warunkiem że będą one ustalone w sposób, który nie spowoduje, że naprawienie szkody wynikającej z naruszenia prawa wspólnotowego będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.**

5) **W przypadku naruszenia prawa wspólnotowego prawo to nie sprzeciwia się ustanowieniu odpowiedzialności urzędnika obok odpowiedzialności państwa członkowskiego, lecz tego nie wymaga.**

Podpisy