

PRESUDA SUDA

12. lipnja 2003.(*)

„Slobodno kretanje robe – Ograničenje koje proizlazi iz radnji pojedinaca – Obveze država članica – Odluka da se ne zabrani prosvjed za zaštitu okoliša koji je prouzročio potpuno zatvaranje autoceste Brenner u trajanju od gotovo 30 sati – Opravdanje – Temeljna prava – Sloboda izražavanja i sloboda okupljanja – Načelo proporcionalnosti”

U predmetu C-112/00,

povodom zahtjeva na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Oberlandesgericht Innsbruck (Visoki zemaljski sud u Innsbrucku, Austrija) s ciljem da u sporu koji se vodi pred tim sudom između

Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge

i

Republik Österreich,

pribavi prethodnu odluku o tumačenju članaka 30., 34. i 36. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjena postali članci 28. UEZ-a, 29. UEZ-a i 30. UEZ-a), u vezi s člankom 5. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 10. UEZ-a) i o uvjetima za odgovornost države članice za štetu nastalu za pojedince zbog kršenja prava Zajednice,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J.-P. Puissochet, M. Wathelet i R. Schintgen (izvjestitelj), predsjednici vijeća, C. Gulmann, D. A. O. Edward, P. Jann i V. Skouris, F. Macken i N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues i A. Rosas, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge, K.-H. Plankel, H. Mayrhofer i R. Schneider, *Rechtsanwälte*,
- za Republik Österreich, A. Riccabona, u svojstvu agenta,
- za austrijsku vladu, H. Dossi, u svojstvu agenta,
- za grčku vladu, N. Dafniou i G. Karipsiadis, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, U. Leanza, u svojstvu agenta, uz asistenciju O. Fiumare, *vice avvocato generale dello Stato*,
- za nizozemsku vladu, M. A. Fierstra, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, J. C. Schieferer, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Eugena Schmidbergera, Internationale Transporte und Planzüge, kojeg zastupa R. Schneider, Republik Österreich, koju zastupa A. Riccabona, austrijske vlade, koju zastupa E. Riedl, u svojstvu agenta, grčke vlade, koju zastupaju N. Dafniou i G. Karipsiadis, talijanske vlade, koju zastupa O. Fiumara, nizozemske vlade, koju zastupa H. G. Sevenster, u svojstvu agenta, finske vlade, koju zastupa T. Pynnä, u svojstvu agenta i Komisije, koju zastupaju J. C. Schieferer i J. Grunwald, u svojstvu agenata, na raspravi održanoj 12. ožujka 2002.

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. srpnja 2002.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 1. veljače 2000., koje je Sud zaprimio 24. ožujka 2000., Oberlandesgericht Innsbruck (Visoki zemaljski sud u Innsbrucku) uputio je Sudu na temelju članka 234. UEZ-a šest prethodnih pitanja o tumačenju članaka 30., 34. i 36. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjena postali članci 28. UEZ-a, 29. UEZ-a i 30. UEZ-a), u vezi s člankom 5. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 10. UEZ-a) i o uvjetima za odgovornost države članice za štetu nastalu za pojedince zbog kršenja prava Zajednice,
- 2 Pitanja su postavljena u okviru spora između Eugena Schmidbergera, Internationale Transporte und Planzüge (u daljnjem tekstu: Schmidberger) i Republik Österreich (dalje u tekstu: Republika Austrija) u pogledu dozvole koju su nadležna tijela te države članice implicitno dala udruzi za zaštitu okoliša za organizaciju prosvjeda na autocesti Brenner, što je dovelo do potpunog zatvaranja te autoceste za promet u trajanju od gotovo 30 sati.

Nacionalni pravni okvir

- 3 U članku 2. Versammlungsgesetzes (zakon o javnom okupljanju) iz 1953., kako je naknadno izmijenjen (u daljnjem tekstu: VslgG), određeno je sljedeće:
 - „(1) Svaka osoba koja želi organizirati javno okupljanje ili bilo kakvo događanje otvoreno za javnost, koje nije ograničeno na pozvane goste, mora barem 24 sata prije namjeravanog događanja o tome nadležnom tijelu dostaviti pisanu prijavu (članak 16.) u kojoj se navodi svrha, mjesto i vrijeme događanja. Nadležno tijelo mora zaprimiti prijavu barem 24 sata prije početka namjeravanog događanja.
 - (2) Nadležno tijelo na zahtjev odmah izdaje potvrdu o toj prijavi...”.
- 4 U članku 6. VslgG-a određeno je:

„Nadležna tijela moraju zabraniti događanja čija je svrha protivna kaznenom pravu ili koja bi, ako se održe, mogla ugroziti javnu sigurnost ili javno dobro.”

5 U članku 16. VslgG-a određeno je:

„Za potrebe ovog zakona, nadležno tijelo najčešće znači sljedeće:

(a) jedinice savezne policije u mjestima njihove nadležnosti,

(b) *Sicherheitsdirektion* (Uprava za sigurnost) [viša policijska uprava], ako u mjestu u kojem *Landeshauptmann* [guverner] ima sjedište, nema jedinica savezne policije, [...]

(c) *Bezirksverwaltungsbehörde* [upravno tijelo okruga] u svim drugim mjestima”.

6 U članku 42. stavku 1. Straßenverkehrsordnung (zakon o cestovnom prometu) iz 1960., kako je naknadno izmijenjen (u daljnjem tekstu: StVO), zabranjuje se cestovni promet teretnim vozilima s prikolicom subotom od 15:00 sati do ponoći i nedjeljom i za vrijeme službenih blagdana od ponoći do 22:00 sata ako je najveća dozvoljena ukupna masa teretnog vozila ili prikolice veća od 3,5 tona. Nadalje, u skladu s člankom 42. stavkom 2., u vremenu navedenom u članku 42. stavku 1. zabranjuje se promet teretnih vozila, kamiona s prikolicom i radnih strojeva najveće dopuštene ukupne mase veće od 7,5 tona. Dopuštena su određena izuzeća, posebno za prijevoz mlijeka, pokvarljive hrane ili životinja za klanje (osim prijevoza stoke na autocestama).

7 Prema članku 42. stavku 6. StVO-a, promet teretnih vozila čija je najveća dopuštena masa veća od 7,5 tona zabranjen je između 22:00 sata i 05:00 sati. Ta se zabrana ne odnosi na kretanje vozila koja proizvode buku ispod određene granice.

8 U skladu s člankom 45. stavkom 2. i sljedećim člancima StVO-a, odstupanja od pravila o korištenju prometnica mogu se dopustiti na temelju pojedinačnih molbi i pod određenim uvjetima.

9 U članku 86. StVO-a određeno je:

„Povorke. Ako nije drugačije određeno, kada se cesta koristi za događanja na otvorenom, javne ili tradicionalne povorke, mjesne blagdane, parade ili slična okupljanja, organizatori to moraju nadležnom tijelu najaviti tri dana unaprijed [...]”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

10 Prema spisu glavnog postupka, 15. svibnja 1998. Transitforum Austria Tirol, udruga za zaštitu biosfere u alpskim predjelima, obavijestila je Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (pokrajinska vlada okruga Innsbruck) prema članku 2. VslgG-a i članku 86. StVO-a o prosvjedima koji će se održati od 11:00 sati u petak 12. lipnja 1998. do 15:00 sati u subotu 13. lipnja 1998. na autocesti Brenner (A13) zbog čega će ta autocesta biti zatvorena za sav promet na dijelu od odmorišta Europabrücke do naplatne postaje Schönberg (Austrija).

11 Istog je dana predsjednik udruge održao tiskovnu konferenciju nakon koje su austrijski i njemački mediji prenijeli informaciju o zatvaranju autoceste Brenner. Njemački i austrijski autoklubovi također su bili obaviješteni te su i oni pružali praktične informacije vozačima, savjetujući ih osobito da izbjegavaju tu autocestu tijekom navedenog razdoblja.

- 12 Pokrajinska vlada je 21. svibnja 1998. zatražila od Sicherheitsdirektion für Tirol (uprava za sigurnost u Tirolu) upute u vezi s najavljenim prosvjedom. Ravnatelj te uprave je 3. lipnja 1998. naložio da se prosvjed ne zabranjuje. 10. lipnja 1998. sazvan je sastanak članova različitih lokalnih nadležnih tijela kako bi se osiguralo da prosvjed prođe mirno.
- 13 S obzirom na činjenicu da je prosvjed bio zakonit prema austrijskom pravu, pokrajinska vlada odlučila je da ga neće zabraniti, no pri tome nije ispitala hoće li se možda tom odlukom prekršiti pravo Zajednice.
- 14 Prosvjed je organiziran na dogovorenom mjestu i u dogovoreno vrijeme. Zbog toga se teretna vozila koja su trebala koristiti autocestu Brenner nisu mogla kretati od 09:00 sati u petak 12. lipnja 1998. Autocesta je ponovo otvorena za promet u subotu 13. lipnja 1998. oko 15:30 sati, uz zabranu kretanja kamiona mase veće od 7,5 tona tijekom određenih sati u subotu i nedjelju prema austrijskim zakonima.
- 15 Schmidberger je međunarodno prijevozničko poduzeće sa sjedištem u Rot an der Rotu (Njemačka) koje posjeduje šest teretnih vozila s prikolicom sa smanjenom emisijom buke i čađi. Njegova glavna djelatnost je prijevoz drveta iz Njemačke u Italiju i čelika iz Italije u Njemačku. U tu svrhu vozila uglavnom koriste autocestu Brenner.
- 16 Schmidberger je protiv Republike Austrije podnio tužbu Landesgerichtu Innsbruck (Zemaljski sud u Innsbrucku, Austrija) i tražio odštetu u iznosu od 140 000 ATS jer se njegovih pet kamiona nije moglo koristiti autocestom Brenner tijekom četiri uzastopna dana budući da je, prvo, u četvrtak 11. lipnja 1998. bio službeni blagdan u Austriji, dok su 13. i 14. lipnja 1998. bili subota i nedjelja te, drugo, austrijsko zakonodavstvo zabranjuje kretanje kamiona mase veće od 7,5 tona veći dio vikenda i tijekom službenih blagdana. Ta je autocesta jedina provozna ruta za njegova vozila između Njemačke i Italije. Nedonošenje zabrane prosvjeda i propust austrijskih tijela da interveniraju kako bi se spriječilo zatvaranje te dionice prometnice znači ograničavanje slobodnog kretanja robe. Budući da se ne može opravdati pravom na slobodu izražavanja i slobodu okupljanja prosvjednika, ograničenje je kršenje prava Zajednice za koje dotična država članica snosi odgovornost. U ovom se slučaju šteta koju je Schmidberger pretrpio sastojala od nemogućnosti kretanja teretnih vozila (50 000 ATS), fiksnih troškova za vozače (5000 ATS) i gubitka dobiti zbog popusta na plaćanje odobrenog klijentima zbog značajnog kašnjenja u prijevozu robe i nemogućnosti realizacije šest putovanja između Njemačke i Italije (85 000 ATS).
- 17 Republika Austrija smatra da zahtjev treba odbaciti jer je odluka da se prosvjedi ne zabrane donesena nakon detaljnog ispitivanja činjenica, jer su informacije o datumu zatvaranja autoceste Brenner najavljene unaprijed u Austriji, Njemačkoj i Italiji i jer prosvjedi nisu doveli do većih zastoja u prometu ni drugih incidenata. Ograničenje slobodnog kretanja zbog prosvjeda dopušteno je ako zapreka koja se time stvara nije stalna ni ozbiljna. Procjena uključenih interesa treba biti u korist slobode izražavanja i okupljanja, budući da se u demokratskom društvu ne smiju kršiti temeljna prava.
- 18 Nakon što je utvrdio da Schmidberger nije dokazao ni da su njegovi kamioni morali koristiti autocestu Brenner 12. i 13. lipnja 1998. ni da nakon što je doznao da će doći do prosvjeda nije bilo moguće promijeniti rutu kako bi se izbjegao gubitak, Landesgericht Innsbruck (Zemaljski sud u Innsbrucku) odbacio je tužbu presudom od 23. rujna 1999. jer prijevozničko društvo nije ispunilo uvjete (prema austrijskom stvarnom pravu) u vezi

s teretom obrazlaganja tvrdnje i dokazivanja potraživanja zbog novčanog gubitka niti je ispunilo svoju obvezu (prema austrijskom postupovnom pravu) predočavanja svih činjenica na kojima se zahtjev zasniva i koje su potrebne za rješavanje spora.

- 19 Schmidberger je zatim podnio žalbu protiv presude Oberlandesgerichtu Innsbruck (Visoki zemaljski sud u Innsbrucku), koji smatra da je potrebno uzeti u obzir zahtjeve prava Zajednice ako se, kao što je to u ovom slučaju, potraživanja temelje barem djelomično na pravu Zajednice.
- 20 Smatra da je potrebno u tom smislu utvrditi, kao prvo, zahtijeva li se prema načelu slobodnog kretanja robe, po mogućnosti u vezi s člankom 5. Ugovora, od države članice da osigura otvorenost važnijih provoznih ruta te ima li ta obveza prednost pred temeljnim pravima kao što je sloboda izražavanja i sloboda okupljanja koje su zajamčene člancima 10. i 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ECHR).
- 21 Ako je tako, sud koji je uputio zahtjev pita se, kao drugo, je li kršenje prava Zajednice, koje je tako utvrđeno, dovoljno teško da se postavi pitanje odgovornosti države. Postavljaju se pitanja tumačenja osobito pri utvrđivanju stupnja preciznosti i jasnoće članka 5. kao i članaka 30., 34. i 36. Ugovora.
- 22 U ovom slučaju odgovornost države može se utvrditi bilo uslijed nedostatka u zakonodavstvu – austrijsko zakonodavstvo nije uskladilo zakone o slobodi okupljanja s obvezama koje nastaju prema pravu Zajednice, osobito prema načelu slobodnog kretanja robe – ili zbog administrativne pogreške – nacionalna nadležna tijela dužna su zbog obveze suradnje i lojalnosti utvrđenih člankom 5. Ugovora tumačiti nacionalni zakon tako da bude u skladu sa zahtjevima Ugovora s obzirom na slobodno kretanje robe, ako su obveze koje proizlaze iz prava Zajednice izravno primjenjive.
- 23 Treće, sud traži upute u pogledu prirode i opsega prava na naknadu štete na temelju odgovornosti države. Postavlja pitanje koliko su zahtjevi strogi u pogledu dokaza uzroka i opsega štete do koje je došlo kršenjem prava Zajednice zbog zakonodavstva ili administrativnog djelovanja i osobito želi znati postoji li pravo na naknadu štete i u slučaju da se opseg štete može odrediti samo općenitom procjenom.
- 24 Na kraju, sud koji je uputio zahtjev ima sumnje u pogledu nacionalnih zahtjeva za utvrđivanje prava na naknadu štete na temelju odgovornosti države. Postavlja pitanje jesu li austrijska pravila o teretu i standardu dokazivanja i obvezi podnošenja svih činjenica potrebnih za rješavanje spora u skladu s načelom učinkovitosti sudske prakse jer se prava utemeljena na pravu Zajednice ne mogu uvijek u potpunosti definirati *ab initio* i podnositelju zahtjeva uistinu je teško točno iznijeti sve činjenice koje se zahtijevaju prema austrijskim pravnim propisima. Tako je, u ovom slučaju, sadržaj prava na naknadu štete na temelju odgovornosti države toliko nejasan, s obzirom na prirodu i opseg, da je potrebno podnijeti zahtjev za prethodnu odluku. Postoji vjerojatnost da se obrazloženjem prvostupanjskog suda, time što on zahtjev odbacuje na temelju nacionalnog prava, uskraćuje ostvarivanje prava koja su utemeljena na pravu Zajednice, pri čemu se, iz čisto formalnih razloga, zaobilaze relevantna pitanja prava Zajednice.
- 25 Uzimajući u obzir činjenicu da je za rješavanje spora potrebno tumačenje prava Zajednice, Oberlandesgericht Innsbruck (Visoki zemaljski sud u Innsbrucku) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li načela slobodnog kretanja robe na temelju članka 28. i sljedećih članaka Ugovora o EZ-u (prije članak 30. UEZ-a i sljedeći članci) ili drugih odredaba prava Zajednice tumačiti u smislu da je država članica obvezna, bilo apsolutno ili barem u mjeri u kojoj je to razumno moguće, osigurati da na većim proвозnim rutama nema nikakvih ograničenja i prepreka, između ostalog tako da se održavanje prethodno najavljenog političkog prosvjeda na proвозnoj ruti ne može odobriti, ili barem da se prosvjedno okupljanje mora nakon toga razići, ako se ili čim se, sa sličnim učinkom na svijest javnosti, može održati na mjestu izvan proвозne rute?
2. S obzirom na činjenicu da država članica u svojim odredbama nacionalnog prava o slobodi i pravu okupljanja nije ukazala da se u procjenjivanju važnosti slobode okupljanja u odnosu na javni interes moraju također poštovati načela prava Zajednice, prije svega temeljne slobode i, u ovom slučaju, odredbe o slobodnom kretanju robe, predstavlja li odobreni i održani politički prosvjed u trajanju od 28 sati, koji je, zajedno s postojećom nacionalnom općom zabranom vožnje tijekom praznika, doveo do zatvaranja važne proвозne rute za prijevoz robe unutar Zajednice, između ostalog, za većinu teretnih vozila tijekom 4 dana uz kratak prekid od nekoliko sati, dovoljno ozbiljno kršenje prava Zajednice da se pokrene pitanje odgovornosti države članice prema načelima prava Zajednice ako su ostali uvjeti za takvu odgovornost zadovoljeni?
3. Ako nacionalno tijelo odluči da ništa u odredbama prava Zajednice, osobito u onima koje se odnose na slobodno kretanje robe i opću dužnost suradnje i lojalnosti prema članku 10. Ugovora o EZ-u (prije članak 5. UEZ-a) ne sprječava politički prosvjed u trajanju od 28 sati, i stoga nema razloga za njegovu zabranu, a taj prosvjed, zajedno s postojećom nacionalnom općom zabranom vožnje tijekom praznika dovede do zatvaranja važne proвозne rute za prijevoz robe unutar Zajednice, između ostalog, za većinu teretnih vozila tijekom 4 dana uz kratak prekid od nekoliko sati, predstavlja li ta odluka dovoljno teško kršenje prava Zajednice da se pokrene pitanje odgovornosti države članice prema načelima prava Zajednice ako su ostali uvjeti za takvu odgovornost zadovoljeni?
4. Može li se smatrati da cilj službeno odobrenog političkog prosvjeda, odnosno zalaganje za zdrav okoliš i privlačenje pozornosti na opasnost koju stalno povećanje vozila u provozu znači za javno zdravlje, prevladava nad odredbama prava Zajednice o slobodnom kretanju robe prema članku 28. UEZ-a?
5. Može li šteta biti temelj za pravo na naknadu štete na temelju odgovornosti države ako osoba koja je pretrpjela štetu može dokazati da je mogla steći dobit, u ovom slučaju od međunarodnog prijevoza robe teretnim vozilima kojima raspolaže, no koja nisu mogla prometovati četiri dana zbog prosvjeda koji je trajao 28 sati, ali ne može dokazati da određeni prijevoz nije mogao biti obavljen?
6. Ako je odgovor na četvrto pitanje negativan:

Kako bi se udovoljilo obvezi suradnje i lojalnosti nacionalnih tijela, osobito sudova, u smislu članka 10. Ugovora o EZ-u (prije članak 5. UEZ-a), kao i načelu djelotvornosti, mora li se primjena nacionalnih propisa stvarnog ili postupovnog prava koji ograničavaju mogućnost pozivanja na prava koja se temelje na pravu

Zajednice, kao što je u ovom slučaju pravo na naknadu štete na temelju odgovornosti države, odgoditi dok se u potpunosti ne razjasni sadržaj prava na naknadu štete prema pravu Zajednice, prema potrebi pokretanjem postupka pred Sudom upućivanjem zahtjeva za donošenje odluke o prethodnom pitanju ?

Dopuštenost

- 26 Republika Austrija ima određene sumnje u pogledu dopuštenosti ovog zahtjeva za prethodnu odluku i u bitnom ističe da su pitanja koja je Oberlandesgericht Innsbruck (Visoki zemaljski sud u Innsbrucku) uputio samo hipotetska i nevažna za rješavanje spora u glavnom postupku.
- 27 U tužbi koju je pokrenuo Schmidberger, u kojoj se traži utvrđivanje odgovornosti države članice za kršenje prava Zajednice, od trgovačkog društva zahtijeva se da priloži dokaze o stvarnoj šteti koja je nastala zbog navodnog kršenja.
- 28 Na dva nacionalna suda koja su se bavila ovim sporom Schmidberger nije uspio dokazati postojanje određene osobne štete i nije određenim dokazima potkrijepio tvrdnju da su se njegova teretna vozila morala koristiti autocestom Brenner za prijevoz između Njemačke i Italije na dane kada se tamo odvijao prosvjed; također, nije dokazao da se poštovala obveza ublažavanja štete za koju se tvrdi da je nanesena jer nije objasnio zašto se nije mogao koristiti ni jednom drugom rutom osim one koja je bila zatvorena.
- 29 U tim okolnostima odgovori na postavljena pitanja nisu potrebni da bi sud koji je uputio zahtjev mogao donijeti odluku ili je, u najmanju mjeru, zahtjev za prethodnu odluku preuranjen budući da pred spomenutim sudom nisu u potpunosti utvrđene činjenice niti su podneseni relevantni dokazi.
- 30 U tom pogledu valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi postupak predviđen člankom 234. UEZ-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova, kojim Sud nacionalnim sudovima daje svoje tumačenje prava Zajednice koje im je potrebno za donošenje presude u slučajevima o kojima moraju odlučiti (vidjeti posebno presude od 18. listopada 1990., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, Zb., str. I-3763., t. 33.; od 8. studenoga 1990., Gmurzynska-Bscher, C-231/89, Zb., str. I-4003., t. 18.; od 16. srpnja 1992., Meilicke, C-83/91, Zb., str. I-4871., t. 22. i od 17. rujna 2002., Baumbast i R., C-413/99, Zb., str. I-7091., t. 31.).
- 31 U kontekstu te suradnje, isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak, koji jedini ima izravna saznanja o činjenicama koje su dovele do spora, i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena, da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Zajednice, Sud je, u načelu, dužan donijeti odluku (vidjeti posebno presude od 15. prosinca 1995., Bosman, C-415/93, Zb., str. I-4921., t. 59.; od 13. ožujka 2001., PreussenElektra, C-379/98, Zb., str. I-2099., t. 38.; od 10. prosinca 2002., Der Weduwe, C-153/00, Zb., str. I-11319., t. 31. i od 21. siječnja 2003., Bacardi-Martini i Cellier des Dauphins, C-318/00, Zb., str. I-905., t. 41.).
- 32 Međutim, Sud također smatra da u iznimnim okolnostima može ispitati uvjete pod kojima mu je nacionalni sud uputio zahtjev za prethodnu odluku (vidjeti u tom smislu

gore navedenu presudu *PreussenElektra*, t. 39.). Duh suradnje koji mora prevladati u postupku zahtjeva za prethodnu odluku zahtijeva da nacionalni sud ima u vidu funkciju povjerenu Sudu, a to je da doprinese sudovanju u državama članicama, a ne da daje mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima (gore navedene presude *Bosman*, t. 60.; *Der Weduwe*, t. 32. i *Bacardi-Martini i Cellier des Dauphins*, t. 42.).

- 33 Sud je stoga smatrao da nije nadležan za donošenje odluke o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti odredbe prava Zajednice nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim ili pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (vidjeti gore navedene presude *Bosman*, t. 61. i *Bacardi-Martini i Cellier des Dauphins*, t. 43.).
- 34 U ovom slučaju nije očito da pitanja koja je uputio nacionalni sud pripadaju jednoj ili drugoj situaciji navedenoj u sudskoj praksi iz prethodne točke.
- 35 U tužbi koju je podnio Schmidberger traži da se Republici Austriji naloži da nadoknadi štetu koja mu je nanesena zbog navodnog kršenja prava Zajednice koje se očituje u tome da austrijska tijela nisu zabranila prosvjed zbog kojeg je autocesta Brenner bila zatvorena za sav promet gotovo 30 sati bez prekida.
- 36 Iz toga slijedi da je zahtjev za tumačenje prava Zajednice koji je uputio nacionalni sud neprijeporno nastao u kontekstu stvarnog spora između stranaka u glavnom postupku te se prema tome ne može smatrati hipotetskim.
- 37 Nadalje, iz rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku očito je da je nacionalni sud precizno i iscrpno naveo razloge zbog kojih smatra da mu je za rješavanje spora koji se pred njim vodi Sudu potrebno uputiti različita pitanja o tumačenju prava Zajednice, uključujući osobito ona koja se odnose na čimbenike koje treba uzeti u obzir kada se prikupljaju dokazi o šteti koju je navodno pretrpio Schmidberger.
- 38 Osim toga, iz očitovanja koja su države članice i Komisija podnijeli, u skladu s člankom 23. Statuta Suda, kao odgovor na dostavu rješenja kojim je upućen zahtjev za prethodnu odluku slijedi da su im informacije iz tog rješenja omogućile da ispravno utvrde svoje stajalište o svim pitanjima koja su upućena Sudu.
- 39 Valja dodati da iz članka 234. drugog stavka UEZ-a proizlazi da je na nacionalnom sudu da odluči u kojoj fazi postupka će Sudu postaviti prethodno pitanje (vidjeti presudu od 10. ožujka 1981., *Irish Creamery Milk Suppliers Association i drugi*, 36/80 i 71/80, Zb., str. 735., t. 5. i onu od 30. ožujka 2000., *JämO*, C-236/98, Zb., str. I-2189., t. 30.).
- 40 Jednako je tako neosporno da je sud koji je uputio zahtjev definirao činjenični i pravni okvir zahtjeva za tumačenje prava Zajednice prema svim pravnim standardima i da je pružio Sudu sve potrebne informacije koje mu omogućavaju da korisno odgovori na taj zahtjev.
- 41 Nadalje, nije nelogično da sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da prvo utvrdi koje se vrste štete mogu uzeti u obzir u svrhu utvrđivanja odgovornosti države za kršenje prava Zajednice te da od Suda posebno traži pojašnjenje pitanja odnosi li se naknada štete samo

na štetu koja je stvarno pretrpljena ili i na gubitak dobiti utemeljen na paušalnim procjenama, kao i treba li, i u kojoj mjeri, žrtva nastojati izbjeći ili ublažiti gubitak, prije nego što taj sud presudi na temelju različitih konkretnih dokaza za koje Sud procijeni da su relevantni u okviru procjene štete koju je Schmidberger stvarno pretrpio.

- 42 Na kraju, u okviru tužbe za utvrđivanje odgovornosti države članice, sud koji je uputio zahtjev ne samo da postavlja pitanje Sudu o uvjetu da šteta mora postojati i oblicima koje ona može imati te detaljnim pravilima o dokazivanju u tom pogledu, nego i smatra potrebnim postaviti nekoliko pitanja o drugim uvjetima koje treba zadovoljiti kada se postavlja zahtjev utemeljen na takvoj odgovornosti te osobito traži odgovor na pitanje znači li postupanje relevantnih nacionalnih nadležnih tijela u glavnom postupku kršenje prava Zajednice i je li to kršenje takvo da navodnoj žrtvi daje pravo na naknadu štete.
- 43 S obzirom na prethodno navedeno, ne može se tvrditi da u pogledu glavnog postupka Sud mora donijeti odluku o pitanju koje je hipotetsko ili nevažno za presudu koju sud koji je uputio zahtjev mora donijeti.
- 44 Naprotiv, iz ovih razmatranja slijedi da su pitanja koja je uputio taj sud objektivno potrebna u svrhu rješavanja spora koji je u tijeku i u kojem mora donijeti odluku uzimajući u obzir presudu Suda, a informacije koje su dostavljene, osobito u rješenju kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, Sudu omogućuju da korisno odgovori na ta pitanja.
- 45 Slijedom navedenog, zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Oberlandesgericht Innsbruck (Visoki zemaljski sud u Innsbrucku) dopušten je.

O prethodnim pitanjima

- 46 Najprije valja primijetiti da pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku upućuju na dva različita, ali povezana problema.
- 47 Prvo, Sud treba odlučiti znači li činjenica da je autocesta Brenner bila zatvorena za sav promet gotovo 30 sati bez prekida, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, ograničavanje slobodnog kretanja robe te se zbog toga treba smatrati kršenjem prava Zajednice. Drugo, pitanja se detaljnije odnose na okolnosti u kojima se može utvrditi odgovornost države članice s obzirom na štetu nastalu za pojedince zbog kršenja prava Zajednice.
- 48 Što se tiče drugog pitanja, sud koji je uputio zahtjev traži posebno objašnjenje je li, i ako jest, u kojoj mjeri, u okolnostima poput onih iz predmeta o kojem odlučuje, kršenje prava Zajednice – ako se utvrdi – dovoljno očigledno i teško da se utvrdi odgovornost dotične države članice. Sudu također postavlja pitanje o prirodi štete i dokazima za štetu koju treba nadoknaditi.
- 49 Budući da je logično da drugu skupinu pitanja treba ispitati samo ako je odgovor na prvo pitanje, kako je definirano u prvoj rečenici točke 47. ove presude, pozitivan, Sud najprije mora odlučiti o različitim aspektima tog problema, što je u biti predmet prvog i četvrtog pitanja.

50 S obzirom na dokaze iz spisa glavnog postupka koji je poslao sud koji je uputio zahtjev te pisanih i usmenih očitovanja predočenih Sudu, ta pitanja treba shvatiti kao pokušaj da se utvrdi može li se činjenica da nadležna tijela u državi članici nisu zabranila prosvjed čiji je glavni cilj zaštita okoliša, što je dovelo do potpunog zatvaranja važne provozne rute, kao što je to autocesta Brenner, u trajanju od gotovo 30 sati bez prekida, kvalificirati kao neopravdano ograničenje slobodnog kretanja robe, što je temeljno načelo određeno člancima 30. i 34. Ugovora, prema potrebi u vezi s njegovim člankom 5.

Postojanje ograničenja slobodnog kretanja robe

51 U tom pogledu važno je na početku istaknuti da je slobodno kretanje robe jedno od temeljnih načela Zajednice.

52 Tako se u članku 3. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjena postao članak 3. UEZ-a), koji se nalazi u njegovom prvom dijelu, pod naslovom „Načela”, navodi u točki (c) da za potrebe određene člankom članka 2. Ugovora aktivnosti Zajednice obuhvaćaju unutarnje tržište koje karakterizira uklanjanje prepreka, posebno slobodnom kretanju robe među državama članicama.

53 U članku 7.a Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjena postao članak 14. UEZ-a), u stavku 2., navodi se da unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica u kojem se slobodno kretanje robe osigurava u skladu s odredbama Ugovora.

54 To je temeljno načelo provedeno prije svega prema člancima 30. i 34. Ugovora.

55 Posebno se u članku 30. navodi da se među državama članicama zabranjuju količinska ograničenja uvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom. Isto tako, člankom 34. zabranjuju se količinska ograničenja izvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom među državama članicama.

56 Počevši od presude od 11. srpnja 1974. u predmetu Dassonville (8/74, Zb., str. 837., t. 5.) ustaljena je sudska praksa da te odredbe, promatrane u kontekstu, valja razumjeti tako da je njihova svrha uklanjanje svih prepreka, izravnih ili neizravnih, stvarnih ili potencijalnih, za trgovinsku razmjenu unutar Zajednice (vidjeti u tom pogledu presudu od 9. prosinca 1997., Komisija/Francuska, C-265/95 Zb., str. I-6959., t. 29.).

57 Tako je Sud smatrao posebno da, kao neophodno sredstvo za stvaranje tržišta bez unutarnjih granica, članak 30. ne zabranjuje samo državne mjere koje same po sebi stvaraju ograničenja trgovine među državama članicama, nego se također može primijeniti i na situaciju kada država članica ne donese mjere potrebne kako bi se uklonile prepreke slobodnom kretanju robe koje nije uzrokovala sama država (gore navedena presuda Komisija/Francuska, t. 30.).

58 Činjenica da država članica nije poduzela mjere, ili nije poduzela odgovarajuće mjere da spriječi prepreke slobodnom kretanju robe koje su nastale osobito djelovanjem pojedinaca na njezinu državnom području, usmjerene protiv proizvoda podrijetlom iz drugih država članica, može ograničiti trgovinu unutar Zajednice jednako kao neki pozitivni propis (gore navedena presuda Komisija/Francuska, t. 31.).

- 59 U skladu s time, člancima 30. i 34. Ugovora zahtijeva se ne samo da se države članice suzdrže od donošenja mjera ili ponašanja koje bi moglo biti prepreka trgovini, već i da, u vezi s člankom 5. Ugovora, poduzmu sve potrebne i odgovarajuće mjere kako bi osigurale da se na njihovu državnom području poštuje ta temeljna sloboda (gore navedena presuda Komisija/Francuska, t. 32.). Tako su u skladu s navedenim člankom 5. države članice dužne poduzeti sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora i suzdržavati se od bilo kakvih mjera koje mogu ugroziti postizanje ciljeva tog Ugovora.
- 60 Uzimajući u obzir temeljnu ulogu koju u sustavu Zajednice ima slobodno kretanje robe, osobito za dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta, ta obveza svake države članice da osigura slobodno kretanje proizvoda na svom državnom području poduzimanjem potrebnih i odgovarajućih mjera kako bi se spriječilo bilo kakvo ograničenje zbog djelovanja pojedinaca primjenjuje se bez obzira na to utječu li ta djelovanja na tijek uvoza ili izvoza ili samo na uobičajeni provoz robe.
- 61 Točka 53. gore navedene presude Komisija protiv Francuske pokazuje da se slučaj koji je doveo do te presude odnosio ne samo na uvoz nego i na provoz kroz Francusku proizvoda iz drugih država članica.
- 62 Iz toga proizlazi da u situaciji kao što je ona iz glavnog postupka, gdje su nacionalna nadležna tijela suočena s ograničenjem učinkovitog ostvarivanja temeljne slobode zajamčene Ugovorom, kao što je slobodno kretanje robe, do kojeg može doći djelovanjem pojedinaca, ona moraju poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurala tu slobodu u predmetnoj državi članici čak i kada ta roba, kao što je slučaj u glavnom postupku, samo prolazi kroz Austriju na putu u Italiju ili Njemačku.
- 63 Treba dodati da je ta obveza država članica još važnija kada se predmet odnosi na važnu provoznu rutu, kao što je autocesta Brenner, koja je jedna od glavnih kopnenih poveznica za trgovinu između sjeverne Europe i sjeverne Italije.
- 64 S obzirom na navedeno, činjenica da nadležna tijela države članice nisu zabranila prosvjed koji je doveo do potpunog zatvaranja važne provozne rute, kao što je autocesta Brenner, u trajanju od gotovo 30 sati bez prekida, može ograničiti trgovinu robom unutar Zajednice i mora se stoga smatrati mjerom s učinkom istovrsnim količinskom ograničenju koje je, u načelu, nespojivo s obvezama prema pravu Zajednice, koje proizlaze iz članaka 30. i 34. Ugovora, u vezi s njegovim člankom 5., osim ako se nedonošenje zabrane može objektivno opravdati.

Eventualno opravdanje ograničenja

- 65 U kontekstu četvrtog pitanja, sud koji je uputio zahtjev u osnovi želi znati je li svrha prosvjeda od 12. i 13. lipnja 1998. – tijekom kojih su prosvjednici nastojali privući pozornost na prijetnju koju stalno povećanje prometa teretnih vozila na autocesti Brenner znači za okoliš i javno zdravlje i uvjeriti nadležna tijela da pojačaju mjere za smanjenje tog prometa i onečišćenja do kojega uslijed toga dolazi na vrlo osjetljivom području Alpa – takva da onemogućuje izvršenje obveza prema pravu Zajednice u području slobodnog kretanja robe.

- 66 Međutim, čak i ako zaštita okoliša i javnog zdravlja, posebno u tom području, može u određenim uvjetima biti opravdani cilj u javnom interesu koji može opravdati ograničenje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, uključujući slobodno kretanje robe, treba primijetiti, kao što je nezavisni odvjetnik naglasio u točki 54. svojeg mišljenja, da specifični ciljevi prosvjeda nisu sami po sebi odlučujući u sudskom postupku, poput onoga koji je pokrenuo Schmidberger, u kojemu se nastoji utvrditi odgovornost države članice u pogledu navodnog kršenja prava Zajednice jer se ta odgovornost izvodi iz činjenice da nacionalna tijela nisu spriječila postavljanje prepreke prometu na autocesti Brenner.
- 67 Doista, u svrhu utvrđivanja uvjeta pod kojima država članica može biti odgovorna, a osobito s obzirom na pitanje je li prekršila pravo Zajednice, mora se uzeti u obzir samo djelovanje ili propust koji se toj državi članici mogu pripisati.
- 68 U ovom slučaju u obzir valja uzeti samo cilj koji su imala nacionalna tijela pri donošenju odluke da implicitno odobre ili da ne zabrane taj prosvjed.
- 69 Očito je iz spisa glavnog postupka da su se austrijske vlasti vodile načelima poštovanja temeljnih prava prosvjednika na slobodu izražavanja i slobodu okupljanja koje jamče Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i austrijski ustav.
- 70 U rješenju kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, nacionalni sud također postavlja pitanje prevladava li načelo slobodnog kretanja robe koje jamči Ugovor nad tim temeljnim pravima.
- 71 U tom pogledu valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi, temeljna prava čine sastavni dio općih načela prava čije poštovanje osigurava Sud. U tu se svrhu Sud vodi ustavnim tradicijama koje su zajedničke državama članicama i smjernicama koje proizlaze iz međunarodnih ugovora za zaštitu ljudskih prava u kojima su države članice surađivale ili čije su potpisnice. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ima u tom pogledu poseban značaj (vidjeti posebno presude od 18. lipnja 1991., ERT, C-260/89, Zb., str. I-2925., t. 41.; od 6. ožujka 2001., Connolly/Komisija, C-274/99 P, Zb., str. I-1611., t. 37. i od 22. listopada 2002., Roquette Frères, C-94/00, Zb., str. I-9011., t. 25.).
- 72 Načela uspostavljena tom sudskom praksom ponovo su potvrđena u preambuli Jedinstvenog europskog akta i kasnije u članku F stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji (gore navedena presuda Bosman, t. 79.). Prema toj odredbi, „Unija poštuje temeljna prava kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950. te kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opća načela prava Zajednice”.
- 73 Iz toga slijedi da mjere koje nisu spojive s poštovanjem tako priznatih ljudskih prava nisu prihvatljive u Zajednici (vidjeti posebno gore navedenu presudu ERT, t. 41. i presudu od 29. svibnja 1997., Kremzow, C-299/95, Zb., str. I-2629., t. 14.).
- 74 S obzirom na to da Zajednica i njezine države članice moraju poštovati temeljna prava, zaštita tih prava legitimni je interes koji, u načelu, opravdava ograničenje obveza propisanih pravom Zajednice, čak i u slučaju temeljne slobode, kao što je slobodno kretanje robe, koju jamči Ugovor.

- 75 Ustaljena je sudska praksa da u slučajevima kada, kao u glavnom postupku, nacionalna situacija pripada području primjene prava Zajednice i Sudu se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, Sud mora pružiti nacionalnim sudovima sve elemente tumačenja potrebne za utvrđivanje je li ta situacija spojiva s temeljnim pravima čije poštovanje Sud osigurava i koja proizlaze osobito iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (vidi u tom smislu posebno presudu od 30. rujna 1987., Demirel, 12/86, Zb., str. 3719., t. 28.).
- 76 U ovom su se slučaju nacionalna tijela, kako bi dopustila ograničenje jedne od temeljnih sloboda utvrđenih Ugovorom, rukovodila potrebom poštovanja temeljnih prava zajamčenih kako Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava tako i ustavom dotične države članice.
- 77 Slučaj tako postavlja pitanje potrebe usklađivanja zahtjeva za zaštitu temeljnih prava Zajednice sa zahtjevima za zaštitu temeljne slobode zajamčene Ugovorom, kao i posebno pitanje opsega slobode izražavanja mišljenja i slobode okupljanja, koja je zajamčena člancima 10. i 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te slobodnog kretanja robe, kada prvi služe kao opravdanje za ograničavanje drugih.
- 78 U tom pogledu valja primijetiti, kao prvo da, iako je slobodno kretanje robe jedno od temeljnih načela sustava Ugovora, ono se u određenim okolnostima može ograničiti zbog razloga navedenih u članku 36. tog istog Ugovora ili zbog važnih zahtjeva u općem interesu, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda počevši od presude od 20. veljače 1979., Rewe-Zentral, nazvanom „Cassis de Dijon”, 120/78, Zb., str. 649.
- 79 S druge strane, iako su temeljna prava o kojima je riječ u glavnom postupku izričito priznata u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i čine temeljne stupove demokratskog društva, iz teksta članaka 10. i 11. stavka 2. Konvencije proizlazi da se na slobodu izražavanja mišljenja i slobodu okupljanja također mogu primjenjivati neka ograničenja koja se mogu opravdati ciljevima u općem interesu ako su ta odstupanja u skladu sa zakonom, ako su utemeljena na jednom ili više opravdanih ciljeva prema tim odredbama i kao takva potrebna u demokratskom društvu, odnosno ako su opravdana velikom društvenom potrebom, a posebno ako su proporcionalna opravdanom cilju koji se želi postići (vidjeti u tom smislu presude od 26. lipnja 1997., Familiapress, C-368/95, Zb., str. I-3689., t. 26.; od 11. srpnja 2002., Carpenter, C-60/00, Zb., str. I-6279., t. 42. i presudu Europskog suda za ljudska prava, Steel i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine od 23. rujna 1998., Recueil des arrêts et décisions 1998.-VII., t. 101.).
- 80 Za razliku od drugih temeljnih prava, kao što su pravo na život ili zabrana mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, koja su utvrđena u toj Konvenciji i za koja ne postoje ograničenja, ni sloboda izražavanja mišljenja ni sloboda okupljanja koje jamči Europska konvencija za ljudska prava i temeljne slobode nisu apsolutne, već se trebaju promatrati u odnosu prema ulozi koju imaju u društvu. Slijedom toga, ostvarivanje tih prava može se ograničiti pod uvjetom da ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa i ne znače, uzimajući u obzir cilj ograničenja, neproporcionalno i neprihvatljivo zadiranje u samu bit zajamčenih prava (vidjeti u tom smislu presude od 8. travnja 1992., Komisija/Njemačka, C-62/90, Zb., str. I-2575., t. 23. i od 5. listopada 1994., X/Komisija, C-404/92 P, Zb., str. I-4737., t. 18.).

- 81 U tim okolnostima treba odvagnuti interese, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja kako bi se utvrdilo je li uspostavljena pravična ravnoteža među tim interesima.
- 82 Nadležna tijela imaju u tom pogledu široku marginu prosudbe. Ipak, valja utvrditi jesu li ograničenja trgovine unutar Zajednice proporcionalna s obzirom na opravdani cilj koji se ostvaruje, a koji je u ovom slučaju zaštita temeljnih prava.
- 83 U pogledu glavnog postupka, na početku treba naglasiti da se okolnosti koje ga karakteriziraju jasno razlikuju od onih koje su dovele do gore navedene presude Komisija protiv Francuske, koju Schmidberger navodi kao relevantan presedan u svojoj tužbi podnesenoj u Austriji.
- 84 Usporedbom s činjenicama na koje upućuje Sud u točkama od 38. do 53. gore navedene presude Komisija protiv Francuske, valja primijetiti, kao prvo, da se dotični prosvjed iz glavnog postupka održao nakon zahtjeva za izdavanje dozvole koji je podnesen na temelju nacionalnog prava i nakon što su nadležna tijela odlučila da ga ne zabrane.
- 85 Drugo, zbog prisutnosti prosvjednika na autocesti Brenner, cestovni je promet bio zapriječen na jednoj ruti, jednom prilikom i u trajanju od gotovo 30 sati. Nadalje, zapreka slobodnom kretanju robe do koje je došlo zbog prosvjeda bila je ograničena u usporedbi sa zemljopisnim opsegom i težinom prekida u slučaju koji je doveo do gore navedene presude Komisija protiv Francuske.
- 86 Treće, nedvojbeno je da su tim prosvjedom građani ostvarivali svoja temeljna prava iskazujući javno mišljenje koje smatraju važnim za društvo; nedvojbeno je također da svrha tog javnog prosvjeda nije bila ograničiti trgovinu robom određene vrste ili iz određenog izvora. Za razliku od toga, u predmetu Komisija protiv Francuske, očito je da je cilj prosvjednika bio spriječiti kretanje određenih proizvoda podrijetlom iz država članica osim Francuske Republike, ne samo sprječavanjem prijevoza dotične robe, nego i uništavanjem te robe na putu za Francusku ili u provozu kroz Francusku, odnosno čak i kad je ta roba već bila izložena u dućanima dotičnih država članica.
- 87 Četvrto, valja podsjetiti da su u ovom slučaju nadležna tijela poduzela različite upravne i pomoćne mjere kako bi se, koliko god je to moguće, ograničio prekid cestovnog prometa. Ta su nadležna tijela, uključujući policiju, organizatore prosvjeda i različite automobilističke saveze, surađivala kako bi se osiguralo mirno odvijanje prosvjeda. Znatno prije datuma na koji se prosvjed trebao održati sredstva javnog informiranja i autoklubove proveli su opsežnu medijsku kampanju u Austriji i u susjednim zemljama i određene su različite alternativne rute, tako da su gospodarski subjekti na vrijeme obaviješteni o ograničenjima prometa koja će se primjenjivati na datum i na mjestu planiranog prosvjeda te su mogli na vrijeme poduzeti sve mjere kako bi izbjegli ta ograničenja. Osim toga, na mjestu prosvjeda poduzete su sigurnosne mjere.
- 88 Nadalje, nedvojbeno je da dotični izolirani incident nije uzrokovao opći osjećaj nesigurnosti koji bi imao odvratajući učinak na trgovinu unutar Zajednice u cjelini, za razliku od ozbiljnih i ponavljanih narušavanja javnog reda u predmetu u kojem je donesena gore navedena presuda Komisija protiv Francuske.
- 89 Konačno, u pogledu drugih mogućnosti koje je Schmidberger predvidio s obzirom na dotični prosvjed, uzimajući u obzir široku marginu prosudbe država članica u

okolnostima poput onih iz ovog predmeta, nadležna nacionalna tijela imala su pravo smatrati da bi izravna zabrana prosvjeda značila neprihvatljivo narušavanje temeljnih prava prosvjednika na okupljanje i mirno izražavanje svojeg mišljenja u javnosti.

- 90 Propisivanje strožih uvjeta u pogledu mjesta – na primjer, pokraj autoceste Brenner – i trajanja – ograničeno na samo nekoliko sati – za dotični prosvjed moglo se shvatiti kao pretjerano ograničenje kojim bi se bitno ograničio opseg njihova djelovanja. Iako nadležna nacionalna tijela moraju nastojati ograničiti u što većoj mjeri neizbježne učinke prosvjeda na javnoj autocesti na slobodno kretanje, isto tako taj interes moraju uskladiti s interesom prosvjednika koji žele privući pozornost javnosti na ciljeve svojeg djelovanja.
- 91 Djelovanja takve vrste obično stvaraju neugodnost onima koji u njima ne sudjeluju, osobito u pogledu slobode kretanja, no neugodnosti se u načelu mogu tolerirati ako je cilj u biti javno i zakonito izražavanje mišljenja.
- 92 Republika Austrija u tom pogledu ističe, što nitko ne osporava, da su u svakom slučaju sva druga rješenja mogla izazvati reakcije koje bi bilo teško kontrolirati i koje bi mogle uzrokovati mnogo teže narušavanje trgovine unutar Zajednice i javnog poretka, kao što su „divlje” demonstracije, sukobi između pobornika i protivnika skupine koja je organizirala prosvjed ili nasilje od strane prosvjednika koji bi smatrali da se krše njihova temeljna prava.
- 93 U skladu s navedenim, nacionalna tijela imala su pravo, uzimajući u obzir široka diskrecijska prava koja su im u toj stvari priznata, smatrati da se cilj tog prosvjeda ne bi mogao legitimno postići u ovom slučaju mjerama koje su manje ograničavajuće za trgovinu unutar Zajednice.
- 94 S obzirom na navedena razmatranja, na prvo i četvrto pitanje valja odgovoriti da činjenica da nadležna tijela države članice nisu zabranila prosvjed u okolnostima kao što su one u glavnom postupku nije nespojiva s člancima 30. i 34. Ugovora, u vezi s njegovim člankom 5.

Uvjeti za odgovornost države članice

- 95 Iz odgovora na prvo i četvrto pitanje slijedi da se, uzimajući u obzir sve okolnosti predmeta kao što je ovaj pred sudom koji je uputio zahtjev, nadležnim nacionalnim tijelima ne može prigovoriti da su prekršila pravo Zajednice tako da bi se zbog utvrdila odgovornost države članice.
- 96 U tim okolnostima nema potrebe odlučivati o drugim upućenim pitanjima koja se odnose na određene uvjete potrebne da se država članica smatra odgovornom za štetu nanесenu pojedincima kršenjem prava Zajednice.

Troškovi

- 97 Troškovi podnošenja očitovanja Sudu koje su imale austrijska, grčka, talijanska, nizozemska i finska vlada kao i Komisija ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja mu je uputio Oberlandesgericht Innsbruck (Visoki zemaljski sud u Innsbrucku) rješenjem od 1. veljače 2000. odlučuje:

Činjenica da nadležna tijela države članice nisu zabranila prosvjed u okolnostima kao što su one u glavnom postupku nije nespojiva s člancima 30. i 34. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjena postali članci 28. UEZ-a i 29. UEZ-a), u vezi s člankom 5. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 10. UEZ-a).

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 12. lipnja 2003.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački