

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

12 юни 2003 година*

„Свободно движение на стоки – Ограничения в резултат на действия на частни лица – Задължения на държавите-членки – Решение да не се забранява протест, свързан с околната среда, довел до пълно блокиране на магистрала Brenner в продължение на почти 30 часа – Обоснование – Основни права – Свобода на изразяване и на събранията – Принцип на пропорционалност”

По дело C-112/00

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда на основание член 234 ЕО, от Oberlandesgericht Innsbruck (Австрия) в производството, висящо пред този съд между

Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge

и

Republik Österreich

относно тълкуването на членове 30, 34 и 36 от Договора за ЕО (понастоящем след изменение - членове 28 ЕО, 29 ЕО и 30 ЕО), във връзка с член 5 от Договора за ЕО (понастоящем - член 10 ЕО) и относно условията за отговорност на държава-членка за щети, причинени на частни лица от нарушение на правото на Общността,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н J.-P. Puissochet, г-н M. Wathelet и г-н R. Schintgen (докладчик), председатели на състав, г-н C. Gulmann, г-н D. A. O. Edward, г-н P. Jann и г-н V. Skouris, г-жа F. Macken и г-жа N. Colneric, г-н S. von Bahr, г-н J. N. Cunha Rodrigues и г-н A. Rosas, съдии,

генерален адвокат: г-н F. G. Jacobs,

секретар: г-н H. A. Rühl, главен администратор,

като взе предвид становищата, представени:

- за Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge, от адв. K.-H. Plankel, H. Mayrhofer и R. Schneider, Rechtsanwälte,

- за Република Австрия, от г-н A. Riccabona, в качеството на представител,

- за австрийското правителство, от г-н H. Dossi, в качеството на представител,

* Език на производството: немски.

- за гръцкото правителство, от г-жа N. Dafniou и г-н G. Karipsiadis, в качеството на представители,

- за италианското правителство, от г-н U. Leanza, в качеството на представител, подпомаган от г-н O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato,

- за нидерландското правителство, от г-н M. A. Fierstra, в качеството на представител,

- за Комисията на Европейските общности, от г-н J. C. Schieferer, в качеството на представител,

предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge, представени от адв. R. Schneider, на Република Австрия, за която се явява г-н A. Riccabona, на австрийското правителство, за което се явява г-н E. Riedl, в качеството на представител, на гръцкото правителство, за което се явява г-жа N. Dafniou и г-н G. Karipsiadis, на италианското правителство, за което се явява г-н O. Fiumara, на нидерландското правителство, за което се явява г-жа H. G. Sevenster, в качеството на представител, на финландското правителство, за което се явява г-жа T. Pynnä, в качеството на представител, и на Комисията, за която се явява г-н J. C. Schieferer и г-н J. Grunwald, в качеството на представител, по време на съдебното заседание от 12 март 2002 г.,

след като изслуша становището на генералния адвокат по време на съдебното заседание от 11 юли 2002 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С Определение от 1 февруари 2000 г., постъпило в Съда на 24 март 2000 г., Oberlandesgericht Innsbruck (Върховен областен съд на Инсбрук) отправя на основание член 234 ЕО, шест преюдициални въпроса относно тълкуването на членове 30, 34 и 36 от Договора за ЕО (понастоящем след изменение - членове 28 ЕО, 29 ЕО и 30 ЕО), във връзка с член 5 от Договора за ЕО (понастоящем - член 10 ЕО) и относно условията за отговорност на държава-членка за щети, причинени на частни лица от нарушение на правото на Общността.

2. Тези въпроси са повдигнати в рамките на производство между Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge (наричан по-нататък „Schmidberger”) и Република Австрия относно разрешението, предоставено имплицитно от компетентните органи на тази държава-членка на група за опазване на околната среда да организира демонстрация на магистрала Brenner, чиято цел е пълното блокиране на движението по тази магистрала за почти 30 часа.

Национална правна уредба

3. Член 2 от Versammlungsgesetz (Закон относно събранията) от 1953 г., така както е променен впоследствие (наричан по-нататък „VslgG”), гласи:

„1) Лице, което желае да организира публично събиране или каквото и да е събиране, достъпно за всички без ограничения относно участниците, трябва да даде писмено известие на компетентните органи (член 16) най-малко 24 часа преди момента на планираното събитие, като отбележи неговата цел, мястото и часа на провеждане. Известиято трябва да стигне до компетентните органи най-късно 24 часа преди началото на планираното събиране.

2) При поискване компетентните органи незабавно издават сертификат относно известиято...”

4. Съгласно член 6 от VslgG:

„Събиранията, чиято цел противоречи на наказателните закони или които застрашават обществената сигурност или общото благо, следва да се забранят от компетентните органи.”

5. Член 16 от VslgG предвижда:

„За целите на настоящия закон под „компетентни органи” по правило се разбира:

а) в местата, където се простира тяхната компетентност, службите на федералната полиция;

б) там където заседава Landeshauptmann (губернатор на провинция), когато няма служба на федералната полиция, Sicherheitsdirektion (висша дирекция на полицията);

в) на всяко друго място Bezirksverwaltungsbehörde (административна власт на териториална област Bezirk).”

6. Член 42, параграф 1 от Straßenverkehrsordnung (кодекс за движение по пътищата) от 1960 г., така както е изменен впоследствие (наричан по-нататък „StVO”), забранява пътното движение на тежкотоварни автомобили с ремаркета в събота от 15 до 24 h, както и в неделя и празнични дни от 0 до 22 h, когато максималният разрешен размер на тежкотоварния автомобил или на ремаркетото надвишава 3,5 тона. По същия начин съгласно параграф 2 от същата разпоредба, през периодите, отбелязани в параграф 1, движението на тежкотоварни автомобили, съчленени и несъчленени превозни средства, които имат максимално разрешено тегло повече от 7,5 тона, е забранено. Някои изключения са предвидени, а именно за транспорта на мляко, на нетрайни хранителни продукти и на животни, предназначени за клане (освен за транспорта на едър рогат добитък по магистралите).

7. На основание на член 42, параграф 6 от StVO, движението на тежкотоварни автомобили с максимално разрешено тегло над 7,5 тона е забранено между 22 h и 5 h; маршрутите, извършвани от превозни средства с ниско ниво на шум, не са засегнати от тази забрана.

8. Съгласно член 45, параграфи 2 и последващите от StVO, дерогации, които се отнасят до използването на пътища, могат да бъдат дадени по индивидуално искане и при определени условия.

9. Член 86 от StVO предвижда:

„Шествия. Ако се предвижда да се използва улица за тази цел, без да се нарушават други разпоредби, събранията на открито, публичните шествия или тези от местно естество, народните празненства, процесиите и други сходни събирания, трябва да бъдат обявени пред съответната администрация от техните организатори три дни предварително...”

Относно главното производство и преюдициалните въпроси

10. От преписката по главното производство е видно, че на 15 май 1998 г., сдружение Transitforum Austria Tirol, чиято цел е „защита на биосферата в областта на Алпите”, информира Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (местно управление на Инсбрук), съгласно член 2 от VslgG и член 86 от StVO, че ще се състои демонстрация от 11 h в петък, 12 юни 1998 г. до 15 h в събота, 13 юни 1998 г., на магистрала Brenner (A 13), което ще доведе до пълното затваряне на тази магистрала за движение в частта между зоната за отдих при Europabrücke и пункта за таксуване Schönberg (Австрия).

11. На същия ден председателят на упоменатото сдружение дава пресконференция, в следствие на която австрийските и немските медии разпространяват информация относно затварянето на магистрала Brenner. Австрийските и немските автомобилни организации също са нотифицирани и те също дават практическа информация на шофьорите като, по-специално, ги съветват да избягват тази магистрала през въпросния период.

12. На 21 май 1998 г. Bezirkshauptmannschaft иска от Sicherheitsdirektion für Tirol (Дирекция по сигурността за Тирол) инструкции относно обявената демонстрация. На 3 юни 1998 г. Sicherheitsdirektor издава заповед последната да не се забранява. На 10 юни 1998 г. се състои заседание на членовете на различни местни власти с цел да се гарантира безпрепятственото протичане на тази демонстрация.

13. След като преценява, че тази демонстрация отговаря на изискванията на австрийското право, Bezirkshauptmannschaft решава да не го забранява, но не преценява дали неговото решение не нарушава правото на Общността.

14. Демонстрацията действително се състои на предвидените място и дата. В следствие на това тежкотоварните автомобили, които трябва да минат по магистрала Brenner, са спрени в петък, 12 юни 1998 г. от 9 h. Магистралата отново е отворена за движение в събота, 13 юни 1998 г., около 15,30 h, като се спазват забраните за движение, приложими на основата на австрийското законодателство, което се отнася до камионите над 7,5 тона през определени часове в събота и неделя.

15. Schmidberger е предприятие за международен транспорт със седалище Rot an der Rot (Германия), което разполага с шест „тихи и чисти” съчленени тежкотоварни автомобили. Основната му дейност се състои в превоз на дърва от Германия до Италия и на стомана от Италия до Германия. За тази цел неговите автомобили използват предимно магистрала Brenner.

16. Schmidberger завежда дело пред Landesgericht Innsbruck (Австрия) с цел да осъди Република Австрия да му заплати обезщетение от 140 000 ATS за загуби и пропуснати

ползи, поради невъзможността на пет от неговите камиони да се движат по магистрала Brenner в продължение на четири последователни дни, тъй като от една страна четвъртък, 11 юни 1998 г., е празничен ден в Австрия, докато 13 и 14 юни 1998 г. съответно са събота и неделя и, от друга страна, австрийското законодателство предвижда забрана за движение на камиони с тегло повече от 7,5 тона през по-голямата част от времето през събота и неделя и през празнични дни. Тази магистрала представлява единственият транзитен маршрут, който може да бъде използван от превозните средства между Германия и Италия. Разрешаването на демонстрацията и ненамесата на австрийските власти, за да се предотврати блокирането на тази пътна артерия, се превръща в пречка за свободното движение на стоки. Тъй като то не може да бъде оправдано със свободата на изразяването и събранията на демонстрантите, ограничението нарушава правото на Общността и следователно за него трябва да се ангажира отговорността на упоменатата държава-членка. В дадения случай щетите, понесени от Schmidberger, се състоят в спирането на движение на тежкотоварните автомобили (50 000 ATS), фиксираните разходи на шофьорите (5 000 ATS) и пропуснатите ползи, които възникват от отстъпки, отпускани на клиентите заради значителните закъснения в транспорта на стоките, както и заради неосъществени шест курса между Германия и Италия (85 000 ATS).

17. Република Австрия иска отхвърляне на този иск с мотивите, че решението не забранява демонстрацията, е взето след сериозен анализ на случая, че информацията за датите на затварянето на магистрала Brenner е предварително разпространена в Австрия, Германия и Италия и че демонстрацията не довежда до значителни задръствания или други инциденти. Ограничаването на свободното движение по причина на демонстрация се разрешава, стига пречките за движението да не са постоянни и сериозни. Преценката на интересите в спора би трябвало да натежи в полза на свободата на изразяването и събранията, тъй като това са основни права, които не могат да бъдат нарушени в демократично общество.

18. След като констатира, че Schmidberger не е показало, че камионите му трябва да се движат по магистрала Brenner на 12 и 13 юни 1998 г., нито, че е било невъзможно, след като въпросното предприятие се запознава с организацията на демонстрацията, да промени маршрутите, за да предотврати щетите, Landesgericht Innsbruck с Решение от 23 септември 1999 г., отхвърля иска с мотива, че транспортното предприятие, от една страна, не е изпълнило условията (които произтичат от австрийското материално право) да докаже причинените финансови щети, а от друга, не е изпълнило задължението (което произтича от австрийското процесуално право) да представи всички факти, на които се основава исковата молба и които са необходими за решение на спора.

19. Schmidberger обжалва това решение пред Oberlandesgericht Innsbruck, който преценява, че е необходимо да се вземат под внимание изискванията на правото на Общността, когато, както в случая, се поставят под въпрос права, които поне отчасти се основават на последното.

20. В това отношение е необходимо на първо място да се определи дали принципът на свободно движение на стоки, евентуално във връзка с член 5 от Договора, налага на една държава-членка да гарантира свободния достъп до транзитните маршрути от голямо значение и дали това задължение надделява над основните права като свободата на изразяването и събранията, гарантирани от член 10 и 11 на Европейската

конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“).

21. Ако отговорът е положителен, препращащата юрисдикция пита, на второ място, дали така установеното нарушение на правото на Общността е достатъчно сериозно, за да се ангажира отговорността на държавата. Въпроси относно тълкуването възникват, по-специално, при определяне степента на точност на член 5, както и на членове 30, 34 и 36 от Договора.

22. В дадения случай, може да се ангажира отговорността на държавата или заради законодателен недостатък – австрийското законодателство да е пропуснало да адаптира регламентацията на свободата на събранията, така че да съответства на задълженията, които произтичат от правото на Общността, по-специално, на принципа на свободно движение на стоки, или поради административно нарушение – националните компетентни органи са били длъжни съгласно задължението си за сътрудничество и лоялност, предвидено в член 5 от Договора, да тълкуват вътрешното право по начин съобразен с изискванията на Договора относно свободното движение на стоки, дотолкова доколкото тези задължения, които произтичат от правото на Общността, са директно приложими.

23. На трето място, препращащата юрисдикция изпитва съмнения относно естеството и размера на правото на обезщетение, което произтича от отговорността на държавата. Тя се пита доколко неоспорими са изискванията по отношение на доказателството на причината и размера на щетата, причинена от нарушение на правото на Общността чрез законодателно или административно действие и, по-специално, иска да знае дали право за обезщетение съществува и в случая, когато размерът на щетата не може да бъде определен по друг начин, освен чрез общи средства за преценка.

24. На последно място, препращащата юрисдикция изпитва съмнения относно националните условия за упражняване на правото на обезщетение, което произтича от отговорността на държавата. Той пита дали австрийското законодателство относно доказването на едно право и задължението да се представят всички необходими факти за решението на спора са в съответствие със съдебния принцип за ефективност в степен, в която правата, които се основават на правото на Общността, не могат винаги да бъдат определени *ab initio* в тяхната цялост и ищецът изпитва действителни трудности да определи с точност всички факти, които се изискват от страна на австрийското законодателство. Така в случая съдържанието на правото на обезщетение не е ясно нито що се отнася до естеството му, нито до неговия размер, и именно затова е необходимо преюдициално запитване. Но доводите на Първоинстанционния съд биха могли да доведат до възпрепятстване упражняването на права, които се основават на правото на Общността в случай, че отхвърли иска на основание на принципи от националното право и заобиколи по чисто формални причини съответните въпроси от правото на Общността.

25. Като преценява, че решението на спора изисква тълкуване на правото на Общността *Oberlandesgericht Innsbruck* решава да спре заседанията си и да зададе на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Принципите на свободно движение на стоки по смисъла на член 28 ЕО (предишен член 30) и последващите, или на други разпоредби на правото на Общността трябва ли

да се тълкуват в смисъл, че една държава-членка следва да поддържа свободни от всякакви ограничения и пречки важните маршрути за транзит, напълно или доколкото е възможно в разумна степен, така че, *inter alia*, демонстрация с политически характер, за която е обявено, че ще се състои по транзитния маршрут, не трябва да се разрешава, или поне трябва да бъде прекратена, ако или когато може да се състои извън транзитния маршрут и ефектът Ж върху общественото мнение да бъде същият?

2) Дали пропускането от една държава-членка, в националните разпоредби относно правото на събрание и свободата на събранията, на указание, според което принципите на правото на Общността - а именно преди всичко на основните свободи и в случая на разпоредбите относно свободното движение на стоки, - трябва също да бъдат взети предвид при преценката дали свободата на събрания срещу публичния интерес, представлява достатъчно сериозно нарушение на правото на Общността, за да ангажира, когато тези условия са изпълнени, отговорността на държавата съгласно принципите на правото на Общността, когато - поради упоменатото пропускане - демонстрация с политически характер, продължила 28 часа, е разрешена и се е състояла, и вследствие на която основно трасе за транспорта на стоки в Общността е било затворено за по-голямата част от трафика на тежкотоварни автомобили в продължение на 4 дни – с изключение на едно кратко прекъсване от няколко часа – поради наличие, от друга страна, на обща национална забрана за движение през празничните дни?

3) Когато националният компетентен орган вземе решение, според което разпоредбите на правото на Общността, по-специално, тези относно свободното движение на стоки и общото задължение за сътрудничество и лоялност, предвидено в член 10 ЕО (предишен член 5), не се противопоставят на демонстрация с политически характер с продължителност от 28 часа, вследствие на която основно трасе за транспорта на стоки в рамките на Общността е затворено за по-голямата част от трафика на тежкотоварни автомобили в продължение на 4 дни – с изключение на кратко прекъсване за няколко часа – поради факта, че съществува обща забрана за движение в почивните дни, тъй че няма основание за забрана на събирането, това решение представлява ли достатъчно сериозно нарушение на правото на Общността, за да се ангажира, при положение, че останалите условия са изпълнени, отговорността на държавата-членка съобразно принципите на правото на Общността?

4) Дали целта на разрешена от националната администрация демонстрация с политически характер, насочена към създаване на здравословно жизнено пространство и привличане на внимание върху опасността за общественото здраве от постоянното увеличаване на транзита на тежкотоварни автомобили, трябва да надделее над разпоредбите на правото на Общността относно свободното движение на стоки по смисъла на член 28 ЕО?

5) Една щета може ли да бъде основание за търсене на обезщетение от страна на държавата, когато ощетеното лице може да докаже, че всички условия за печалба са налице, в случая възможността да осъществи международен транспорт на стоки с товарни камиони, които той използва, но които са оставени неподвижни в продължение на 4 дни поради демонстрация, продължила 28 часа, но не може да докаже, че конкретен транспорт на стоки не е осъществен?

6) В случай на отрицателен отговор на четвъртия въпрос:

Задължението за сътрудничество и лоялност от страна на националните органи, и по-специално на съдилищата, по смисъла на член 10 ЕО (предишен член 5), и принципът за ефективност налагат ли да не се прилагат националните норми от материалното право или от процесуалното право, които ограничават възможността за позоваване на права, предоставени от правото на Общността, както в случая правото на обезщетение поради отговорността на държавата, дотолкова доколкото съдържанието на правото, предоставено от правото на Общността, не е било напълно уточнено след сезирането на Съда на ЕО с преюдициално запитване в случай, че такова се окаже необходимо?”

Относно допустимостта

26. Република Австрия е изразила съмнение, що се отнася до допустимостта на сегашното запитване като изтъква, че зададените въпроси от страна на Oberlandesgericht Innsbruck са чисто хипотетични и не се отнасят до решаване на спора по главното производство.

27. В действителност съдебното производство, започнато от Schmidberger, което цели да ангажира отговорността на държава-членка относно нарушение на правото на Общността, изисква дружеството да докаже щетата, пряко произлизаща от предполагаемото нарушение.

28. Schmidberger не успява да докаже пред двете национални съдилища, последователно сезирани по спора, съществуването на конкретна лична загуба, като подкрепи с ясни доказателства твърдението, че неговите камиони са били задължени да използват магистрала Brenner в датите на демонстрацията, която се е състояла там като част от транспортните операции между Германия и Италия, нито че тя е спазила условието да намали щетите, които претендира, че е понесло, като обясни причините, поради които не е могло да се избере друг маршрут, различен от този, който е бил затворен.

29. При тези условия отговори на зададените въпроси не са необходими, за да се накара препращащата юрисдикция да вземе решение по делото, или поне, преюдициалното запитване е преждевременно, докато фактите и доказателствата не са установени по ясен и безспорен начин пред тази юрисдикция.

30. В това отношение трябва да припомним, че според установената практика процедурата, предвидена от член 234 ЕО, е инструмент за сътрудничество между Съда на ЕО и националните съдилища, благодарение на което първият дава на последните необходимите елементи за тълкуване на правото на Общността, които са необходими за решаване на споровете, висящи пред тях (вж., *inter alia*, Решение от 18 октомври 1990 г. по съединени дела Dzodzi, C-297/88 и C-197/89, Recueil, стр. I-3763, точка 33; Решение от 8 ноември 1990 г. по дело Gmurzynska-Bscher, C-231/89, Recueil, стр. I-4003, точка 18; Решение от 16 юли 1992 г. по дело Meilicke, C-83/91, Recueil, стр. I-4871, точка 22, и Решение от 17 септември 2002 г., по дело Vaumbast и R, C-413/99, Recueil, стр. I-7091, точка 31).

31. В рамките на това сътрудничество националният съд, сезиран по спора, който единствен има достъп до всички факти, които са в основата на последния, и трябва да поеме отговорността за последващото съдебно решение, трябва да определи в

зависимост от конкретните факти по делото дали е необходимо преюдициално запитване, за да вземе своето решение и какви са точно въпросите, които той трябва да зададе на Съда, следователно, когато последните се отнасят до тълкуване на правото на Общността, Съдът на ЕО по принцип следва да се произнесе (вж., *inter alia*, Решение от 15 декември 1995 г. по дело *Bosman*, C-415/93, Recueil, стр. I-4921, точка 59; Решение от 13 март 2001 г. по дело *PreussenElektra*, C-379/98, Recueil, стр. I-2099, точка 38; Решение от 10 декември 2002 г. по дело *Der Weduwe*, C-153/00, Recueil, стр. I-11319, точка 31, а също така Решение от 21 януари 2003 г. по дело *Bacardi-Martini и Cellier des Dauphins*, C-318/00, Recueil, стр. I-905, точка 41).

32. Въпреки това Съдът също така е преценил, че в изключителни обстоятелства той следва да прецени условията, при които е сезиран от националния съд (вж., в този смисъл, Решение по дело *PreussenElektra*, посочено по-горе, точка 39). В действителност принципа за сътрудничество, който трябва да бъде водещ при функционирането на производството по преюдициалното запитване изисква, от своя страна, националния съд да се съобразява с функцията, дадена от Съда, която е да съдейства за организацията на правораздаване на държавите-членки, а не да формулира мнения относно общи и хипотетични въпроси (посочено по-горе Решение по дело *Bosman*, точка 6; Решение по дело *Der Weduwe*, точка 32, а също така Решение по дело *Bacardi-Martini и Cellier des Dauphins*, точка 42).

33. По този начин Съдът преценява, че не може да се произнесе по преюдициалния въпрос, зададен от национален съд, когато е видно, че тълкуването или преценката на валидността на една разпоредба на правото на Общността, искано от националния съд нямат никаква връзка с фактите или предмета на главния спор, когато проблемът има хипотетичен характер или когато Съдът не разполага с необходимите фактически или правни елементи, за да отговори по подобаващ начин на въпросите, които са му зададени (вж. посочено по-горе Решение по дело *Bosman*, точка 61, а също така Решение по дело *Bacardi-Martini и Cellier des Dauphins*, точка 43).

34. В случая е необходимо да се отбележи, че не е видно по безспорен начин, че въпросите, отправени от препращащата юрисдикция, спадат към случаите, на които се позовава съдебната практика в предходната точка.

35. В действителност делото, заведено от *Schmidberger*, цели да се получи обезщетение от Република Австрия за предполагаемата щета, която тя му е причинила заради нарушение на разпоредби на правото на Общността, което се състои в това, че австрийските власти не са забранили демонстрация, довела до пълно затваряне на движението по магистрала *Brenner* в продължение на почти 30 часа без прекъсване.

36. Оттук следва, че искането за тълкуване на правото на Общността, формулирано при тези обстоятелства от препращащата юрисдикция, по безспорен начин е породено в рамките на реален спор между страните, който не може да бъде определен като хипотетичен.

37. Освен това, от препращащото определение става ясно, че националният съд е изложил точно и подробно причините, поради които той смята, че е необходимо за решението на спора да бъдат отправени въпроси към Съда относно тълкуването на правото на Общността, сред които фигурира и този относно елементите, които трябва

да се вземат под внимание от администрацията, за да се докажат щетите, които твърди, че е понесъл Schmidberger.

38. Освен това, от наблюденията, представени от държавите-членки в отговор на нотификацията за препращащото определение и от Комисията съгласно член 23 от статута на Съда следва, че информацията, която се съдържа в това определение им е позволила да се произнесат по всички въпроси, представени на Съда.

39. Трябва да се добави, че от член 234, алинея 2 ЕО става ясно, че именно националният съд трябва да прецени в кой стадий на производството следва да отправи преюдициалните въпроси на Съда (вж. Решения от 10 март 1981 г. по дело *Irish Creamery Milk Suppliers Association* и др., 36/80 и 71/80, *Recueil*, стр. 735, точка 5, и Решение от 30 март 2000 г. по дело *JämO*, C-236/98, *Recueil*, стр. I-2189, точка 30).

40. Също така е безспорно, че препращащата юрисдикция е определила ясно както юридическата, така и фактическата рамка, в която формулира искането си за тълкуване на правото на Общността, и че е предоставила на Съда цялата информация, която му е необходима, за да отговори по подобаващ начин на това искане.

41. От друга страна, изглежда логично препращащата юрисдикция да иска от Съда на първо място да определи какви са видовете щети, които могат да бъдат взети предвид в рамките на отговорността на една държава-членка заради нарушение на правото на Общността и, по-специално, да поиска от него да изясни въпроса дали обезщетението зависи единствено от реално понесени щети или покрива и пропуснатите ползи, които се основават на общи средства за преценка, а също така да се установи дали и в каква степен ощетеното лице трябва да положи усилия, за да предотврати или намали тези щети – преди тази юрисдикция да се произнесе по различните конкретни доказателства, които са признати от Съда в рамките на преценката на реално понесените щети от Schmidberger.

42. Накрая, в рамките на едно дело за отговорност на държава-членка препращащата юрисдикция пита Съда не само относно условията за съществуване на щета, формите, които тя може да приеме, и доказателствата, свързани с нея, но счита за необходимо също така да зададе няколко въпроса относно условията, при които може да бъде ангажирана упоменатата отговорност, по-специално, да се разбере дали поведението на националните власти в главното дело представлява нарушение на правото на Общността и дали това нарушение е от характер да накара ощетеното лице да търси обезщетение.

43. Като се има предвид всичко казано дотук, не може да се твърди, че в главното производство Съдът трябва да се произнесе по въпрос, който е чисто хипотетичен или несъответстващ на целите на решението, което препращащата юрисдикция трябва да вземе.

44. Напротив, от тези съображения следва, че въпросите, отправени от препращащата юрисдикция отговарят на обективна необходимост при решаване на спора, в хода на който той е сезиран да приеме решение, като вземе предвид решението на Съда, и информацията, предоставена на последния, по-специално, в препращащото определение, му позволява да отговори по подобаващ начин на упоменатите въпроси.

45. Следователно преюдициалното запитване на Oberlandesgericht Innsbruck е допустима.

Относно преюдициалните въпроси

46. Първоначално трябва да се припомни, че въпросите, зададени от националния съд, се отнасят до два взаимно свързани, но отделни проблема.

47. И в действителност, от една страна, препращащата юрисдикция пита Съда дали пълното затваряне на магистрала Brenner в продължение на почти 30 часа без прекъсване при обстоятелства като тези в главното производство представлява пречка, несъвместима с принципа за свободно движение на стоки и следователно трябва да бъде считана за нарушение на правото на Общността. От друга страна, въпросите се отнасят по-специално до условията, при които отговорността на държавата-членка може да бъде ангажирана за щети, понесени от частни лица, поради факта, че не е приложено правото на Общността.

48. Що се отнася до последния аспект, препращащата юрисдикция иска, по-специално, уточнения относно това дали и в каква степен при обстоятелства като тези на делото, висящо пред него, нарушението на правото на Общността – ако се предположи, че такова се установи – придобива достатъчно изразен и сериозен характер, за да бъде ангажирана отговорността на въпросната държава-членка. Той също така пита Съда относно естеството и доказването на щетата, за която се търси обезщетение.

49. Ако се приеме, че, логично, тази втора серия въпроси изисква разглеждане единствено при хипотезата на положителен отговор на първия въпрос, така както е формулиран в първо изречение на точка 47 от настоящото решение, Съдът трябва предварително да се произнесе по различните аспекти, повдигнати в рамките на упоменатото запитване, които по същество представляват предмет на първи и четвърти въпрос.

50. В светлината на елементите, които произтичат от преписката на главното дело препратена от препращащата юрисдикция, а така също и на писмените и устните становища, представени пред Съда, упоменатите въпроси трябва да се разбират като целящи да определят дали фактът, че съответните компетентни органи на държава-членка не са забранили демонстрация, чиято основна цел е защита на околната среда и която е имала за последствие пълното затваряне в продължение на почти 30 часа без прекъсване на важен транзитен маршрут какъвто е магистрала Brenner, представлява немотивирана пречка за свободното движение на стоки, което е основен принцип, установен от членове 30 и 34 от Договора, разглеждани в конкретния случай във връзка с член 5 от него.

Относно съществуването на ограничение на свободното движение на стоки

51. В това отношение следва да се припомни още в началото, че свободното движение на стоки представлява един от основните принципи на Общността.

52. Така, член 3 от Договора за ЕО (понастоящем след изменение, член 3 ЕО), включен в първата част от него, наречена „Принципи”, предвижда, в буква в), че за целите, изложени в член 2 от същия Договор, дейностите на Общността следва да включват

вътрешен пазар, характеризиращ се с премахване между държавите-членки на пречките за, *inter alia*, свободното движение на стоки.

53. Член 7а от Договора за ЕО (понастоящем след изменение, член 14 ЕО) предвижда в своята втора алинея, че вътрешният пазар ще представлява пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки се осигурява, като се спазват разпоредбите на упоменатия Договор.

54. Този основен принцип е въведен преди всичко от членове 30 и 34 от Договора.

55. По-специално, член 30 предвижда, че количествени ограничения на вноса, както и всички мерки с равностоен ефект се забраняват между държавите-членки. По същия начин, член 34 забранява между последните количествени ограничения на износа, както и всички мерки с равностоен ефект.

56. Съгласно установената съдебна практика след Решение от 11 юли 1974 г. по дело *Dassonville* (8/74, Recueil, стр. 837, точка 5) тези разпоредби, взети в техния контекст, трябва да бъдат разбирани като целящи да премахнат всички пречки, директни или индиректни, действителни или потенциални, на потока на търговския обмен в рамките на Общността (вж., в този смисъл, Решение от 9 декември 1997 г. по дело Комисията/Франция, C-265/95, Recueil, стр. I-6959, точка 29).

57. По този начин Съдът отсъжда по-специално, че като средство, необходимо за осъществяване на пазар без вътрешни граници, член 30 от Договора не забранява единствено държавни мерки, които по своята същност създават ограничения за търговията между държавите-членки, но може също така да се прилага, когато държава-членка не взема необходимите мерки, за да посрещне пречки за свободното движение на стоки, които не се дължат на причини от държавен характер (Решение по дело Комисията/Франция, посочено по-горе, точка 30).

58. В действителност, фактът, че една държава-членка предприема действия или, както в случая, не вземе достатъчни мерки, за да премахне пречките пред свободното движение на стоки, създадени по-специално от действията на частни лица на нейна територия срещу продукти, които произхождат от други държави-членки, може да попречи на обмена в рамките на Общността, точно толкова колкото един позитивен акт (Решение по дело Комисията/Франция, посочено по-горе, точка 31).

59. Следователно, членове 30 и 34 от Договора налагат на държавите-членки не само да не предприемат самите те действия или поведение, способни да бъдат пречка за обмена, но също така във връзка с член 5 от Договора да вземат необходимите и подходящи мерки, за да осигурят на тяхна територия спазването на тази основна свобода (Решение по дело Комисията/Франция, посочено по-горе, точка 32). В действителност, съгласно упоменатия член 5, държавите-членки трябва да вземат всички общи или специални мерки, способни да осигурят изпълнението на задълженията, които произтичат от Договора и да се въздържат от всички мерки, които могат да застрашат осъществяването на целите на Договора.

60. Като се има предвид основната роля, която има свободното движение на стоки в системата на Общността и, по-специално, за доброто функциониране на вътрешния пазар, това задължение, което се отнася до всяка държава-членка да гарантира

свободното движение на продукти на своя територия, като вземе необходимите и подходящи мерки с цел да предотврати всякакви ограничения, дължащи се на действия на частни лица, се прилага, без да има нужда да се прави разлика дали тези действия влияят на потока на вноса, на износа или на обикновения транзит на стоки.

61. В действителност, от точка 53 от Решение по дело Комисията/Франция, посочено по-горе, е видно, че делото, станало повод за това решение, се отнася не само до вноса, но също така и до транзита през Франция на продукти, произхождащи от други държави-членки.

62. Оттук следва, че когато става дума за ситуация като тази в основата на спора, компетентните национални органи, когато са изправени пред ограничения за ефективното прилагане на основна свобода, утвърдена от Договора, каквато е свободното движение на стоки, и когато тези ограничения произлизат от действия на частни лица, те трябва да вземат подходящи мерки с цел да се осигури тази свобода в засегнатата държава-членка, дори ако, както става дума в главното производство, стоките само преминават през Австрия, за да достигнат до Италия или Германия.

63. Трябва да се добави, че упоменатото задължение на държавите-членки е още по-съществено, когато става дума за транзитен маршрут от първостепенно значение, какъвто е магистрала Brenner, която представлява една от основните сухопътни пътища за обмен между Северна Европа и Северна Италия.

64. Оттук следва, че след като компетентните органи на една държава-членка не са забранили демонстрация, довела до пълното затваряне в продължение на почти 30 часа без прекъсване на важен транзитен маршрут, какъвто се явява магистрала Brenner, това може да наруши търговията със стоки в рамките на Общността и трябва да се счита като мярка с ефект равностоен на количествени ограничения, по принцип несъвместими със задълженията по правото на Общността, които произтичат от членове 30 и 34 от Договора, във връзка с член 5 от него, освен ако тази липса на забрана може да бъде оправдана обективно.

Относно обосноваването на евентуалната забрана

65. В рамките на четвъртия си въпрос препращащата юрисдикция иска да узнае дали целта на демонстрацията от 12 и 13 юни 1998 г. – по време на което демонстрантите целят да привлекат вниманието на обществото към опасността за околната среда и общественото здраве, вследствие на непрекъснатото увеличаване на трафика на тежкотоварни автомобили по магистрала Brenner, а също така да накара компетентните органи да засилят мерките за намаляване на този трафик и произтичащото от него замърсяване на околната среда в много чувствителната зона на Алпите – е в състояние да направи неприложими задълженията на правото на Общността относно свободното движение на стоки.

66. Въпреки това, ако защитата на околната среда и общественото здраве в посочената област могат да бъдат при известни условия законна цел от общ интерес, която може да обоснове ограничаването на основните свободи, гарантирани от Договора, сред които е свободното движение на стоки, трябва да се отбележи, както го прави генералният адвокат в точка 54 от своето становище, че специфичните цели на упоменатата демонстрация не са сами по себе си определящи в контекста на съдебно

производство като започнатото от Schmidberger, чиято цел е да се установи отговорността на една държава-членка за предполагаемо нарушение на правото на Общността, което произтича от факта, че националните компетентни органи не са попречили да се ограничи движението по магистрала Brenner.

67. В действителност, за да се определят условията, при които отговорността на държава-членка може да бъде ангажирана, по-специално, що се отнася до въпроса дали последната е нарушила правото на Общността, трябва да се вземат под внимание единствено действията или пропуските, които се приписват на упоменатата държава-членка.

68. В настоящия случай, трябва да се вземе предвид целта, преследвана от националните компетентни органи при мълчаливо решение да позволят или да не забранят въпросната демонстрация.

69. От преписката по главното дело е видно, че австрийските компетентни органи са водени от желанието да спазват основните права на демонстрантите относно свободата на изразяване и свободата на събранията, които са утвърдени и гарантирани от ЕКПЧ и австрийската конституция.

70. В своето препращащо определение националният съд също така се спира на въпроса дали свободното движение на стоки, гарантирано от Договора, надделява над упоменатите основни права.

71. В това отношение трябва да се припомни, че според установената съдебна практика, основните права са неразделна част от общите правни принципи, които Съдът защитава и че в това отношение той следва конституционните традиции на държавите-членки, а също така и указанията, които се съдържат в международни инструменти за защита на човешките права, за създаването на които държавите-членки са сътрудничили или към които са се присъединили. ЕКПЧ в този контекст придобива особено значение (вж., *inter alia*, Решение от 18 юни 1991 г. по дело ERT, C-260/89, Recueil, стр. I-2925, точка 41; Решение от 6 март 2001 г. по дело Connolly/Commission, C-274/99 P, Recueil, стр. I-1611, точка 37, и Решение от 22 октомври 2002 г. по дело Roquette Frères, C-94/00, Recueil, стр. I-9011, точка 25).

72. Принципите, които могат да бъдат изведени от тази съдебна практика, са препотвърдени от преамбюла на Единния европейски акт и от член Е, параграф 2 от Договора за Европейската общност (Решение по дело Vosman, посочено по-горе, точка 79). Според тази разпоредба, „Съюзът защитава основните права така както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на човешките права и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и така както произхождат от общите конституционни традиции на държавите-членки, както и от общите принципи на правото на Общността”.

73. Оттук следва, че не могат да бъдат предприемани в рамките на Общността мерки, несъвместими със защита правата на човека, така както те са признати (вж., *inter alia*, Решение по дело ERT, посочено по-горе, точка 41, и от 29 май 1997 г. по дело Kremzow, C-299/95, Recueil, стр. I-2629, точка 14).

74. Защитата на основните права, които трябва да се спазват както в Общността, така и в държавите-членки, представлява законен интерес, който по принцип обосновава ограничение на задълженията, наложени от правото на Общността, дори с оглед една основна свобода, гарантирана от Договора, каквато е свободното движение на стоки.

75. Така установената съдебна практика показва, че, когато национална ситуация попада в обсега на правото на Общността, както е в главното производство, и е отправено преюдициално запитване на Съда, той трябва да предостави на националните съдилища всички елементи за тълкуване необходими, за да се прецени съвместимостта на тази ситуация с основните права, които Съдът защитава, по-специално тези, които произтичат от ЕКПЧ (вж., в този смисъл, *inter alia*, Решение от 30 септември 1987 г. по дело Demirel, 12/86, Recueil, стр. 3719, точка 28).

76. В настоящия случай националните компетентни органи са се осланяли на необходимостта да се спазват основните права, гарантирани както от ЕКПЧ, така и от конституцията на засегнатата държава-членка, за да позволят ограничение на една от основните свободи, утвърдени от Договора.

77. Настоящото дело повдига също така и въпросите за необходимата съвместимост на задълженията за защита на основните права в Общността с тези, които произтичат от основна свобода, утвърдена в Договора, и по-точно въпроса за обхвата респективно на свободата на изразяване и свободата на събранията, гарантирани от членове 10 и 11 от ЕКПЧ, и свободното движение на стоки, когато първите обосновават ограничаване на вторите.

78. В това отношение трябва да се отбележи от една страна, че свободното движение на стоки представлява един от основните принципи в системата на Договора, но че то може при някои условия да бъде обект на ограничения по причините, изброени в член 36 от Договора, или заради изисквания, свързани с обществения интерес, признати съгласно установената съдебна практика на Съда след Решението от 20 февруари 1979 г. по дело Rewe-Zentral, наречено „Cassis de Dijon” (120/78, Recueil, стр. 649).

79. От друга страна, ако основните права, за които става дума в главното производство, са изрично признати от ЕКПЧ и представляват основни граждански елементи на демократичното общество, е видно от самия текст на параграф 2 на членове 10 и 11 на тази конвенция, че свободата на изразяването и свободата на също могат да бъдат ограничавани по причини от общ интерес, дотолкова доколкото тези дерогации, предвидени от закона, за постигане на една или няколко законни цели, необходими в едно демократично общество, а именно оправдани от една неотложна социална нужда и пропорционално на преследвания законен интерес (вж., в този смисъл, Решение от 26 юни 1997 г. по дело Familiapress, C-368/95, Recueil, стр. I-3689, точка 26, и от 11 юли 2002 г. по дело Carpenter, C-60/00, Recueil, стр. I-6279, точка 42, а също така Cour eur. D. Н., Решение по дело Steel e.a. c. Royaume-Uni от 23 септември 1998 г., Recueil des arrêts et décisions 1998-VII, § 101).

80. Затова, правото на свобода на изразяване и на събранията, гарантирано от ЕКПЧ, не се явява – за разлика от други основни права, приети в същата конвенция, каквото е правото на живот, забраната на изтезания и на нечовешко или унижително отношение, които не допускат никакво ограничение – като абсолютни изключителни права, но трябва да бъдат взети предвид относно техните функции в обществото. Ограниченията,

които могат да бъдат направени при упражняването на тези права, доколкото те отговарят ефективно на цели от общ интерес и, като се вземат предвид целта на ограниченията, не представляват непропорционална и неприемлива намеса, която би могла да наруши самата същност на защитаваните права (вж., в този смисъл, Решение от 8 април 1992 по дело Комисията/Германия, C-62/90, Recueil, стр. I-2575, точка 23, и Решение от 5 октомври 1994 г. по дело X/Комисията, C-404/92 P, Recueil, стр. I-4737, точка 18).

81. При тези условия трябва да се преценят съществуващите интереси, и като се вземат предвид всички обстоятелства във всеки отделен случай, да се определи дали е направен справедлив баланс между тези интереси.

82. В това отношение компетентните органи разполагат с обширни правомощия за преценка. Въпреки това трябва да се определи дали ограниченията относно обмена в рамките на Общността са пропорционални спрямо преследваната законна цел, а именно в случая защитата на основните права.

83. Що се отнася до главното дело следва да се подчертае в началото, че обстоятелствата, които го характеризират, ясно се отличават от ситуацията в делото, довело до решение Комисията/Франция, посочено по-горе, на което се позовава Schmidberger като прецедент в рамките на делото, което е завел срещу Австрия.

84. В действителност, по отношение на фактите, установени от Съда в точки 38-53 от Решение по дело Комисията/Франция, посочено по-горе, трябва да се отбележи на първо място, че въпросната демонстрация е в следствие искова молба за разрешение, представена на основа на националното право и след като компетентните органи са решили да не го забраняват.

85. На второ място, заради присъствието на демонстранти по магистрала Brenner, пътното движение е било възпрепятствано единствено по един единствен маршрут, по един единствен повод и в продължение на почти 30 часа. От друга страна, пречката за свободно движение на стоки, което произхожда от въпросната демонстрация има ограничен характер по отношение на географското разпространение и сериозността на нарушенията, за които става дума по делото, довело до Решение по дело Комисията/Франция, посочено по-горе.

86. На трето място, не се оспорва, че с тази демонстрация гражданите са упражнили основните си права като публично са изразили мнение, което смятат за обществено значимо. Ясно е също така, че тази обществена демонстрация не е имала за цел да попречи на обмена на стоки от определен вид или от определен произход. За сметка на това по дело Комисията/Франция, посочено по-горе, целта на демонстрантите е била ясно изразена и се е състояла в това да се попречи на свободното движение на определени стоки с произход от държави-членки, различни от френската република, като не само възпрепятстват транспорта на въпросните стоки, но също така и унищожават тези, които се движат към или преминават транзитно през Франция, дори когато вече са изложени в магазините във въпросната държава-членка.

87. На четвърто място, трябва да се припомни, че различните мерки за регулиране и придружаване са били предприети от компетентните органи с цел да се ограничи колкото е възможно нарушаването на движението по пътищата. Затова, по-специално,

упоменатите органи, включително и полицията, организаторите на демонстрацията и различните автомобилни организации са си сътрудничили с цел да гарантират доброто протичане на демонстрацията. Много преди датата, на която тя е трябвало да се проведе, е била започната широко-мащабна кампания за информация чрез медиите и автомобилните организации както в Австрия, така и в съседните страни. Различни алтернативни маршрути са били предвидени така че икономическите оператори, които са били засегнати, своевременно са били информирани за ограничението на движението, което започва от датата и мястото на предвидената демонстрация и са били в състояние на време да вземат всички необходими мерки, за да се избегнат тези ограничения. От друга страна, е била предвидена охрана на самото място, където демонстрацията е трябвало да се проведе.

88. От друга страна, ясно е че единичният случай, за който става дума не е предизвикал общ климат на несигурност, който би имал отрицателно въздействие върху обмена в рамките на Общността в неговата цялост, за разлика от сериозните и чести нарушения, които са дали повод за Решение по дело Комисията/Франция, посочено по-горе.

89. Накрая, що се отнася до другите възможности, на които се позовава Schmidberger по отношение на въпросната демонстрация, като се има предвид широкото поле за преценка, с което разполагат държавите-членки, в обстоятелства, каквито са в случая, компетентните национални органи са могли да преценят, че една обикновена забрана на тази демонстрация би била недопустимо накърняване на основните права на демонстрантите да се събират и мирно да изразяват своето мнение пред обществото.

90. Налагането на по-стриктни условия относно мястото – например покрай магистрала Brenner, или по отношение на продължителността – ограничена само до няколко часа, на въпросната демонстрация, би се възприело като прекомерно ограничение, способно да лиши съответното действие от значителна част от нейния обхват. И ако националните компетентни органи трябва да се стремят да ограничат въздействието на една демонстрация на обществена магистрала, за да не попречи тя на свободата на придвижване, то това не значи, че те не трябва да потърсят баланс на този интерес с интереса на демонстрантите, които целят да обърнат внимание на общественото мнение върху целите на тяхното действие.

91. И ако е вярно, че действие от този тип обикновено води до някои неудобства за лицата, които не участват в нея, по-специално що се отнася до свободата на движение, то те по принцип могат да се приемат, когато преследваната цел е провеждането на обществена демонстрация и законно форма на изразяване на мнение.

92. В това отношение Република Австрия изтъква, без да бъде оспорена по този пункт, че във всички случаи различните резервни варианти биха довели до трудно контролируеми реакции и биха предизвикали по-тежки затруднения за обмена в рамките на Общността, както и за обществения ред, които биха могли да се проявят в неконтролирани демонстрации, в конфронтация между привърженици и противници на въпросното движение или в актове на насилие от страна на демонстранти, които биха решили, че са нарушени техни основни права.

93. Следователно, националните органи предвид широкото право за преценка, което трябва да им бъде признато в тази област, разумно са решили да преценят, че законно

преследваната цел от упоменатата демонстрация не е могла да бъде осъществена с мерки по-малко ограничителни по отношение на обмена в рамките на Общността.

94. С оглед изложеното дотук на първи и четвърти въпрос трябва да се отговори, че фактът, че компетентните органи на една държава-членка не са забранили демонстрация при обстоятелства като тези по главното дело, не е в противоречие с членове 30 и 34 от Договора, във връзка с член 5 от него.

Относно условията за отговорност на държавата-членка

95. От отговора на първи и четвърти въпрос следва, че предвид съвкупността от обстоятелствата на едно дело, каквото това, висящо пред препращащата юрисдикция, не би могло да бъде отправен упрек към националните компетентни органи, че са извършили нарушение на правото на Общността, което да ангажира отговорността на въпросната държава-членка.

96. При тези условия няма нужда да се взема отношение по другите въпроси, които касаят някои условия на отговорността на държава-членка за щети, причинени на частни лица поради неспазване от нейна страна на правото на Общността.

По съдебните разноски

97. Разходите, направени от австрийското, гръцкото, италианското, нидерландското и финландското правителство, а също така и от Комисията, които са представили становища пред Съда не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, отправени до него от Oberlandesgericht Innsbruck, с Определение от 1 февруари 2000 г., реши:

Фактът, че компетентните органи на държава-членка не са забранили демонстрация при обстоятелствата, описани в главното дело, не е несъвместим с членове 30 и 34 от Договора за ЕО (след изменение - членове 28 ЕО и 29 ЕО), във връзка с член 5 от Договора за ЕО (след изменение - член 10 ЕО).

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 12 юни 2003 година.

Подписи