

DOMSTOLENS DOM

12. juni 2003 \*

I sag C-112/00,

angående en anmodning, som Oberlandesgericht Innsbruck (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

**Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge**

mod

**Republik Österreich,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30, 34 og 36 (efter ændring nu artikel 28 EF, 29 EF og 30 EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), samt vedrørende betingelserne for, at en medlemsstat ifalder ansvar for skade, som borgere har lidt som følge af tilsidesættelser af fællesskabsretten,

\* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, M. Wathelet og R. Schintgen (refererende dommer) samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues og A. Rosas,

generaladvokat: F.G. Jacobs

justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge ved Rechtsanwälte K.-H. Plankel, H. Mayrhofer og R. Schneider
- Republik Österreich ved A. Riccabona, som befuldmægtiget
- den østrigske regering ved H. Dossi, som befuldmægtiget
- den græske regering ved N. Dafniou og G. Karipsiadis, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af vice avvocato generale dello Stato O. Fiumara

- den nederlandske regering ved M.A. Fierstra, som befuldmægtiget
  
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J.C. Schieferer, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. marts 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge ved R. Schneider, af Republik Österreich ved A. Riccabona, af den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget, af den græske regering ved N. Dafniou og G. Karipsiadis, af den italienske regering ved O. Fiumara, af den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget, af den finske regering ved T. Pynnä, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved J.C. Schieferer og J. Grunwald, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. juli 2002,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved kendelse af 1. februar 2000, indgået til Domstolen den 24. marts 2000, har Oberlandesgericht Innsbruck i medfør af artikel 234 EF forelagt seks præjudi-

cielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30, 34 og 36 (efter ændring nu artikel 28 EF, 29 EF og 30 EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), samt vedrørende betingelserne for, at en medlemsstat ifalder ansvar for skade, som borgere har lidt som følge af tilsidesættelser af fællesskabsretten.

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst i en sag mellem Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge (herefter »Schmidberger«) og Republik Österreich (herefter »Republikken Østrig«) vedrørende den stiltiende tilladelse til at afholde en demonstration på Brenner-motorvejen, som de kompetente myndigheder i Republikken Østrig gav en forening, der hovedsageligt beskæftiger sig med miljøspørgsmål. Demonstrationen bevirkede, at nævnte motorvej helt blev blokeret for trafik i næsten 30 timer.

## Nationale bestemmelser

- 3 § 2 i Versammlungsgesetz (den østrigske lov om forsamlingsfrihed) af 1953 med senere ændringer (herefter »VslgG«) bestemmer:

»1) Den, som vil foranstalte afholdelse af en folkeforsamling eller en forsamling, hvortil der er almindelig adgang, og som ikke er forbeholdt et begrænset antal inviterede personer, skal anmelde denne skriftligt til myndighederne (§ 16) mindst 24 timer inden den påtænkte forsamling, under angivelse af forsamlingens formål, sted og tid. Meddelelsen skal være myndighederne i hænde senest 24 timer inden tidspunktet for den påtænkte forsamling.

2) Myndighederne skal efter begæring straks kvittere for meddelelsen. [...]«

4 VslgG's § 6 er affattet således:

»Forsamlinger med et strafbart formål, eller som udgør en fare for den offentlige sikkerhed eller det almene vel, skal forbydes af myndighederne.«

5 VslgG's § 16 bestemmer:

»Ved de i denne lov nævnte myndigheder skal der generelt forstås:

- a) forbundspolitimyndighederne på de områder, der er omfattet af deres kompetence
  
- b) Sicherheitsdirektion (den øverste ledelse inden for politiet) på områder med en Landeshauptmann (ministerpræsidenten i en forbundsstatsregering), når forbundspolitimyndighederne ikke er repræsenteret [...]
  
- c) Bezirksverwaltungsbehörde (forvaltningsmyndigheden på Bezirk-området) på alle andre områder.«

- 6 § 42, stk. 1, i Straßenverkehrsordnung (den østrigske færdselslov) af 1960, med senere ændringer (herefter »StVO«) forbyder lastvogne med påhæng at færdes på landevejen mellem klokken 15 og 24 på lørdage, og mellem klokken 0 og 22 på søn- og helligdage, når den maksimale tilladte totalvægt for lastvognen eller påhængen overstiger 3,5 tons. I medfør af StVO's § 42, stk. 2, er trafik med lastvogne, ledbusser og køretøjer med slæb forbudt i de perioder, der er nævnt i StVO's § 42, stk. 1, når køretøjets maksimale tilladte totalvægt overstiger 7,5 tons. Loven fastsætter visse undtagelser blandt andet i forbindelse med transporter af mælk, letfordærlige levnedsmidler og dyr til slagtning (dog ikke ved transporter af storkvæg på motorveje).
- 7 I medfør af StVO's § 42, stk. 6, er trafik med lastvogne forbudt mellem klokken 22 og 5, når køretøjets maksimale tilladte totalvægt overstiger 7,5 tons. Transporter med blandt andet støjsvage køretøjer er ikke omfattet af dette forbud.
- 8 I medfør af StVO's § 45, stk. 2, ff., kan der meddeles undtagelser vedrørende anvendelsen af vejene på anmodning fra private og på visse betingelser.
- 9 StVO's § 86 bestemmer:

»Optog: med forbehold for øvrige bestemmelser skal den kompetente myndighed underrettes tre dage i forvejen om udendørs forsamlinger, officielle og lokale optog, folkefester, processioner og lignende sammenkomster, når offentlig vej tages i brug [...]«

**Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 10 Det fremgår af sagens akter vedrørende tvisten i hovedsagen, at Transitforum Austria Tirol, som er en forening, der har til formål at »beskytte miljøet i alpeområdet«, i henhold dels til § 2 i loven om forsamlingsfrihed, dels til færdselslovens § 86 den 15. maj 1998 anmeldte en demonstration, som skulle finde sted på Brenner-motorvejen (A 13) mellem fredag den 12. juni 1998 fra klokken 11 til lørdag den 13. juni 1998, klokken 15, til Bezirkshauptmannschaft Innsbruck. Demonstrationen ville medføre, at enhver trafik på denne motorvej på strækningen mellem motorvejsrestaurationsen Europabrücke og Mautstelle Schönberg (Østrig) ville blive blokeret.
- 11 Samme dag holdt præsidenten for nævnte forening en pressekonference. I tiden derefter informerede østrigske og tyske medier udførligt om den forestående afspærring af Brenner-motorvejen. Også de østrigske og tyske automobilklubber blev holdt underrettet, og de udsendte oplysninger om demonstrationen til brugerne af vejen, hvori det blev tilrådet at køre langt uden om denne motorvej i det pågældende tidsrum.
- 12 Ved skrivelse af 21. maj 1998 anmodede den kompetente sagsbehandler ved Bezirkshauptmannschaft Innsbruck Sicherheitsdirektion für Tirol om en forholdsordre vedrørende den anmeldte demonstration. Den 3. juni 1998 gav Sicherheitsdirektor sagsbehandleren forholdsordre om ikke at forbyde den anmeldte demonstration. Den 10. juni 1998 afholdt repræsentanter for forskellige lokale myndigheder et møde for at sikre en efter myndighedernes opfattelse gnidningsfri afvikling af demonstrationen.
- 13 Bezirkshauptmannschaft besluttede ikke at forbyde demonstrationen, idet man fandt, at den var lovlig i henhold til østrigsk ret. Myndighederne undersøgte imidlertid ikke, om beslutningen kunne være i strid med fællesskabsretten.

- 14 Demonstrationen fandt sted på det angivne sted og på det anmeldte tidspunkt. Dermed kom de lastvogne, der normalt skulle have kørt på Brenner-motorvejen, til at stå stille fra og med klokken 9 fredag den 12. juni 1998. Motorvejen blev genåbnet for trafik ved 15:30-tiden lørdag den 13. juni 1998. Lastvogne, hvis vægt oversteg 7,5 tons, var imidlertid forhindrede i at køre på motorvejen i et vist antal timer lørdag og søndag i overensstemmelse med trafikforbuddet i østrigsk lovgivning.
- 15 Schmidberger er en international transportvirksomhed med hjemsted i Rot an der Rot (Tyskland). Virksomheden råder over seks lastbiler med et »lavt støj- og sodniveau« med påhængsvogne. Selskabet foretager hovedsagelig transporter af træ fra Tyskland til Italien og transporter af stål fra Italien til Tyskland. Hertil benytter selskabets lastvogne først og fremmest Brenner-motorvejen.
- 16 Schmidberger anlagde sag ved Landesgericht Innsbruck (Østrig) mod Republikken Østrig med påstand om erstatning inklusive renter på 140 000 ATS, som følge af, at fem af Schmidbergers lastvogne ikke havde kunnet benytte Brenner-motorvejen i fire dage. Dette skyldtes dels, at torsdag den 11. juni 1998 var en helligdag i Østrig, mens den 13. og den 14. juni var en lørdag henholdsvis en søndag, dels at østrigske bestemmelser indeholder et forbud mod lastvognstrafik i størstedelen af weekender og på helligdage, når køretøjet vejer mere end 7,5 tons. Efter Schmidbergers mening udgør nævnte motorvej den eneste mulige transitvej mellem Tyskland og Italien. De østrigske myndigheder hindrede efter Schmidbergers opfattelse de frie varebevægelser ved ikke at forbyde demonstrationen og ved ikke at gribe ind over for blokeringen af en væsentlig transportrute. Hindringen kan ikke begrundes i hensynet til ytrings- og forsamlingsfriheden og indebærer dermed en tilsidesættelse af fællesskabsretten. Dermed ifalder medlemsstaten erstatningsansvar. Den skade, som Schmidberger har lidt i nærværende sag, består i, at lastvogne ikke kunne anvendes (50 000 ATS), fast vederlag til chaufførerne (5 000 ATS) og tab af fortjeneste, fordi virksomheden på grund af alvorligt forsinkede varetransporter og seks ikke gennemførte kørsler mellem Tyskland og Italien ikke fik det aftalte vederlag fra sine kunder (85 000 ATS).



- 17 Republikken Østrig påstod sig frifundet for Schmidbergers søgsmål, idet den anførte, at beslutningen om ikke at forbyde den anmeldte demonstration blev truffet efter en indgående vurdering af de faktiske omstændigheder, at der på forhånd blev udsendt information om tidspunktet for afspærringen af Brenner-motorvejen i Østrig, Tyskland og Italien, og at demonstrationen ikke havde givet anledning til alvorlige trafikøer eller andre hændelser. De hindringer for de frie varebevægelser, som demonstrationen medførte, er acceptable, eftersom de ikke er vedvarende eller alvorlige. Ved en afvejning af de interesser, der gør sig gældende i nærværende sag, bør ytrings- og forsamlingsfriheden anses for at veje tungere end princippet om de frie varebevægelser, eftersom de grundlæggende rettigheder er ukrænkelige i et demokratisk samfund.
- 18 Landesgericht Innsbruck fandt, at Schmidberger hverken havde godtgjort, at det var nødvendigt at anvende Brenner-motorvejen den 12. og 13. juni 1998, eller at det ikke var muligt at anvende andre transportveje med henblik på at begrænse skaden, efter at virksomheden havde fået underretning om demonstrationen. Landesgericht Innsbruck frifandt Republikken Østrig for Schmidbergers søgsmål den 23. september 1999 med henvisning til, at transportvirksomheden for det første ikke i overensstemmelse med sine forpligtelser (ifølge de materielretlige forskrifter herom i østrigsk ret) havde opfyldt kravene med hensyn til fremsættelse af anbringender eller løftet bevisbyrden for det påståede tab, og for det andet havde tilsidesat sin pligt (som følger af bestemmelser i den østrigske retspleje) til at fremføre alle de faktiske omstændigheder, som påstanden er baseret på, og som er nødvendige for tvistens afgørelse.
- 19 Schmidberger appellerede denne dom til Oberlandesgericht Innsbruck. Denne ret finder, at det er nødvendigt at tage hensyn til de krav, der følger af fællesskabsretten, når der, som det er tilfældet i nærværende sag, er tale om grundlæggende rettigheder, som i det mindste delvis udspringer af denne ret.
- 20 I denne forbindelse er det for det første nødvendigt at afgøre, om medlemsstaterne på grundlag af princippet om de frie varebevægelser, eventuelt sammenholdt med traktatens artikel 5, er forpligtede til at holde vigtige transitstrækninger åbne for færdsel, og om denne forpligtelse går forud for beskyttelsen af grundlæggende rettigheder såsom ytrings- og forsamlingsfriheden. Disse rettigheder er garanteret ved artikel 10 og 12 i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«).

- 21 Hvis dette spørgsmål må besvares bekræftende, spørger den forelæggende ret for det andet, om tilsidesættelsen af fællesskabsretten er tilstrækkelig klar til, at medlemsstaten ifalder erstatningsansvar. Der opstår navnlig spørgsmål om bestemmelsen af graden af præcision og klarhed i traktatens artikel 5, 30, 34 og 36.
- 22 I nærværende sag kunne medlemsstatens erstatningsansvar enten opstå som følge af retsstridig lovgivning — Østrig har undladt at tilpasse de nationale bestemmelser om forsamlingsfrihed til fællesskabsretten, og navnlig til princippet om de frie varebevægelser — eller som følge af, at medlemsstaten har gjort sig skyldig i en administrativ overtrædelse, idet den kompetente myndighed i overensstemmelse med forskrifterne i traktatens artikel 5 om samarbejde og loyalitet er forpligtet til at fortolke de nationale regler i overensstemmelse med de relevante krav i traktaten om de frie varebevægelser, dog kun hvis de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten, finder umiddelbar anvendelse.
- 23 Den forelæggende ret spørger for det tredje, hvilket krav på erstatning, der følger af medlemsstatens ansvar, og grundlaget for dette krav. Den forelæggende ret har videre spurgt, hvor strenge beviskravene vedrørende årsagen til og omfanget af en skade, der forårsages af en retsstridig lovgivning eller af en administrativ overtrædelse af fællesskabsretten, er. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om der også gælder en ret til erstatning, når omfanget af skaden alene kan fastsættes skønsmæssigt.
- 24 Afslutningsvis er der for den forelæggende ret rejst tvivl om de nationale regler vedrørende retten til erstatning fra medlemsstaten. Retten har stillet det spørgsmål, om de østrigske bestemmelser om godtgørelse af visse omstændigheder, bevisbyrden for så vidt angår retten til erstatning og pligten til at redegøre for alle de faktiske omstændigheder, der er nødvendige for tvistens afgørelse, er i overensstemmelse med det effektivitetsprincip, der følger af Domstolens praksis, set i lyset af, at de rettigheder, der udspringer af fællesskabsretten, ikke altid umiddelbart kan defineres i deres helhed, og at der kan forekomme situationer, hvor den, der anser sig for berettiget til erstatning, ikke nøjagtigt kan redegøre for

alle de faktiske omstændigheder, der kræves i henhold til østrigsk lovgivning. Eftersom retten til erstatning i nærværende sag hverken er klar vedrørende det nøjagtige beløb eller grundlaget herfor, er det nødvendigt at forelægge spørgsmålet for EF-Domstolen. Det ræsonnement, som den nationale domstol i første instans fulgte, gør det imidlertid muligt på grundlag af nationale regler at afvise appellen vedrørende fællesskabsretlige rettigheder og på denne måde at undvige de relevante fællesskabsretlige spørgsmål af rent formelle grunde.

- 25 Da Oberlandesgericht Innsbruck finder, at det er nødvendigt at indhente en fortolkning af fællesskabsretten for at kunne afgøre tvisten, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal principperne om de frie varebevægelser i artikel 28 EF (tidligere artikel 30) ff. eller andre bestemmelser i fællesskabsretten fortolkes således, at en medlemsstat ubetinget er forpligtet til at holde vigtige transitstrækninger fri for alle begrænsninger og forhindringer — eller i det mindste i det omfang, dette med rimelighed kan forlanges — således at medlemsstaten bl.a. skal nægte at give tilladelse til, at der afholdes en i forvejen anmeldt politisk demonstration på en transitstrækning, eller at demonstrationen i det mindste efterfølgende skal opløses, hvis eller når den kan holdes et andet sted end på transitstrækningen uden at vække mindre opmærksomhed i offentligheden?
- 2) Foreligger der en tilstrækkelig grov tilsidesættelse af fællesskabsretten til, at en medlemsstat kan ifalde ansvar i henhold til fællesskabsrettens principper, forudsat også de øvrige betingelser herfor er opfyldt, såfremt denne medlemsstat har undladt at foretage en henvisning i sine nationale retsforskrifter vedrørende forsamlingsretten og forsamlingsfriheden gående ud på, at der ved en afvejning af forsamlingsfriheden og offentlighedens interesse også skal tages hensyn til fællesskabsrettens principper, navnlig de grundlæggende friheder, herunder særlig bestemmelserne om de frie varebevægelser, når denne undladelse medfører, at der gives tilladelse til at holde en

politisk demonstration, som varer 28 timer, hvilket i kombination med et nationalt, generelt forbud mod helligdagskørsel medfører, at en vigtig transitstrækning for vejgodstransporten inden for Fællesskabet spærres i fire dage, bl.a. for størstedelen af lastbilstrafikken, bortset fra en kort afbrydelse på nogle få timer?

- 3) Foreligger der en tilstrækkelig grov tilsidesættelse af fællesskabsretten til, at medlemsstaten kan ifalde ansvar i henhold til fællesskabsrettens principper, forudsat også de øvrige betingelser herfor er opfyldt, såfremt en myndighed i denne medlemsstat har truffet en beslutning, hvorefter bestemmelserne i fællesskabsretten, navnlig bestemmelserne om de frie varebevægelser samt den almindelige samarbejds- og solidaritetsforpligtelse i henhold til artikel 10 EF (tidligere artikel 5), ikke er til hinder for at holde en politisk demonstration på 28 timer, som i kombination med et nationalt, generelt forbud mod helligdagskørsel medfører, at en vigtig transitstrækning for vejgodstransporten inden for Fællesskabet spærres i fire dage, bl.a. for størstedelen af lastbilstrafikken, bortset fra en kort afbrydelse på nogle få timer, hvilket har til følge, at der ikke udstedes forbud mod demonstrationen?
  
- 4) Skal et bestemt formål, som forfølges med en politisk demonstration, hvortil myndighederne har givet tilladelse, nemlig at sikre et sundt miljø og at henlede opmærksomheden på den sundhedsfare, befolkningen udsættes for ved en stadig stigende lastbilstrafik, prioriteres højere end de frie varebevægelser i henhold til artikel 28 EF?
  
- 5) Foreligger der et tab, som en stat ifalder erstatningsansvar for, hvis skadelidte kan godtgøre, at alle forudsætningerne for at opnå en fortjeneste er opfyldt, dvs. i det foreliggende tilfælde godtgøre, at han havde mulighed for at udføre grænseoverskridende varetransporter med de ham tilhørende lastbiler, men at disse blev blokeret i fire dage på grund af en demonstration, der varede 28 timer, men ikke kan påvise, at en nærmere angivet transport er faldet bort?

## 6) Såfremt spørgsmål 4) besvares benægtende:

Skal den samarbejds- og solidaritetsforpligtelse, som påhviler de nationale myndigheder, navnlig de nationale domstole, i henhold til artikel 10 EF (tidligere artikel 5), samt effektivitetsprincippet fortolkes således, at nationale, materiel- eller procesretlige forskrifter, som begrænser muligheden for at rejse et på fællesskabsretten baseret krav såsom det her i sagen omhandlede erstatningskrav over for staten, ikke skal anvendes, så længe der ikke er skabt fuldstændig klarhed om indholdet af det fællesskabsretlige krav, om nødvendigt efter indhentning af en præjudiciel afgørelse fra EF-Domstolen?«

**Formaliteten**

- 26 Republikken Østrig anser det for tvivlsomt, om Domstolen bør antage nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse til realitetsbehandling. Republikken Østrig har gjort gældende, at de spørgsmål, der er stillet af Oberlandesgericht Innsbruck, er rent hypotetiske og er uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 27 Den sag, der er anlagt af Schmidberger vedrørende en medlemsstats erstatningsansvar i tilfælde, hvor fællesskabsretten er tilsidesat, forudsætter nemlig, at nævnte virksomhed kan godtgøre, at den pågældende tilsidesættelse har forårsaget en reel skade.
- 28 Schmidberger har imidlertid ikke for nogen af de to nationale retter, som tvisten i hovedsagen er blevet indbragt for, godtgjort, at der foreligger personlig og konkret skade. Virksomheden har ikke forklaret, hvorfor det var nødvendigt for

lastvognene at anvende Brenner-motorvejen på tidspunktet for demonstrationen for at gennemføre transporterne mellem Tyskland og Italien. Virksomheden har heller ikke redegjort for grunden til, at den ikke kunne anvende en anden transportvej end den, der var lukket, og på denne måde vist, at den, i overensstemmelse med gældende bestemmelser traf foranstaltninger med henblik på at begrænse den skade, som den påstår at have lidt.

- 29 Under disse omstændigheder er det ikke nødvendigt med en besvarelse af spørgsmålene, for at den forelæggende ret kan afgøre sagen. Den forelæggende ret må under alle omstændigheder anses for at have indgivet anmodningen om præjudiciel afgørelse på et tidligt tidspunkt, eftersom det ikke ved retten på tilstrækkelig måde er blevet fastslået, hvilke faktiske omstændigheder og beviser der er relevante.
- 30 I denne forbindelse bemærkes, at ifølge fast praksis er den i artikel 234 EF foreskrevne procedure et instrument i samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter, ved hjælp af hvilket Domstolen forsyner de nationale retter med de fortolkningslementer med hensyn til fællesskabsretten, som er nødvendige, for at de kan afgøre de for dem verserende retssager (jf. bl.a. dom af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, præmis 33, af 8.11.1990, sag C-231/89, Gmurzynska-Bscher, Sml. I, s. 4003, præmis 18, af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 22, og af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, præmis 31).
- 31 Inden for rammerne af dette samarbejde tilkommer det den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt — som alene har direkte kendskab til de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten — og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59, af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38, af 10.12.2002, sag C-153/00, Der Weduwe, Sml. I, s. 11319, præmis 31, og af 21.1.2003, sag C-318/00, Bacardi-Martini og Cellier des Dauphins, Sml. I, s. 905, præmis 41).

- 32 Domstolen har dog også fastslået, at den i særlige tilfælde er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale ret har forelagt sagen (jf. i denne retning PreussenElektra-dommen, præmis 39). Den samarbejdsånd, der må beherske udførelsen af opgaverne i forbindelse med den præjudicielle forelæggelsesprocedure, indebærer således, at den nationale ret tager hensyn til Domstolens opgave, som er at bidrage til retsplejen i medlemsstaterne og ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål (jf. Bosman-dommen, præmis 60, Der Weduwe-dommen, præmis 32, og Bacardi-Martini og Cellier des Dauphins-dommen, præmis 42).
- 33 Domstolen har således udtalt, at den ikke kan træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning eller vurdering af en fællesskabsbestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. Bosman-dommen, præmis 61, og Bacardi-Martini og Cellier des Dauphins-dommen, præmis 43).
- 34 I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ikke åbenbart, at de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, tilhører nogen af de kategorier, som ovennævnte retspraksis henviser til.
- 35 Formålet med Schmidbergers søgsmål er nemlig, at Republikken Østrig tilpligtes at erstatte den skade, som virksomheden har lidt som følge af den hævdede tilsidesættelse af fællesskabsretten. Virksomheden har gjort gældende, at tilsidesættelsen består i, at de østrigske myndigheder har undladt at forbyde en demonstration, som førte til, at Brenner-motorvejen helt blev blokeret for trafik i næsten 30 timer i træk.

- 36 Det følger heraf, at den forelæggende rets anmodning om en fortolkning af fællesskabsretten helt klart indgår i en virkelig og reel tvist mellem hovedsagens parter. Anmodningen kan således ikke anses for at være af hypotetisk karakter.
- 37 Af den nationale rets forelæggelseskendelse fremgår desuden, at den pågældende ret på præcis og detaljeret måde har redegjort for, hvorfor tvisten ikke kan afgøres, medmindre Domstolen besvarer forskellige spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten. Spørgsmålene angår blandt andet de omstændigheder, der skal tages i betragtning i forbindelse med fremlæggelse af bevis for den skade, som Schmidberger påstår at have lidt.
- 38 Det fremgår desuden af de indlæg, der er indgivet af medlemsstaterne og af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 23 i Domstolens procesreglement, efter at de havde fået kendskab til forelæggelseskendelsen, at oplysningerne i kendelsen gjorde det muligt for dem på et tilstrækkeligt grundlag at tage stilling til samtlige spørgsmål, der er forelagt Domstolen.
- 39 Det bemærkes endvidere, at det fremgår klart af artikel 234, stk. 2, EF, at det tilkommer den nationale ret at afgøre, på hvilket stadium af retsforhandlingerne det er hensigtsmæssigt for retten at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen (jf. dom af 10.3.1981, forenede sager 36/80 og 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Sml. s. 735, præmis 5, og af 30.3.2000, sag C-236/98, JämO, Sml. I, s. 2189, præmis 30).
- 40 Det er ligeledes ubestrideligt, at den forelæggende ret på tilfredsstillende måde har redegjort for de faktiske og retlige omstændigheder, der ligger til grund for anmodningen om fortolkning af fællesskabsretten, og at Domstolen har modtaget al den information fra den forelæggende ret, der er nødvendig for at kunne besvare nævnte anmodning.



- 41 Det er desuden heller ikke ulogisk, at den forelæggende ret anmoder Domstolen om indledningsvis at fastslå, hvilken type af skade der kan tages i betragtning, når spørgsmålet om en medlemsstats erstatningsansvar opstår som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten — og navnlig at svare på spørgsmålet, om erstatningen alene omfatter skade, der faktisk er lidt, eller om den også omfatter forventet tab af fortjeneste samt og i hvilken udstrækning skadelidte har pligt til at afværge eller begrænse skaden — inden den forelæggende ret udtaler sig om det konkrete bevismateriale, som Domstolen har vurderet er relevant, inden for rammerne af vurderingen af den skade, som Schmidberger faktisk har lidt.
- 42 Afslutningsvis har den forelæggende ret i forbindelse med erstatningssøgsmålet anlagt mod medlemsstaten ikke udelukkende forelagt Domstolen spørgsmål om betingelsen vedrørende eksistensen af et tab, hvilken form dette tab skal antage, og hvilken slags bevisførelse der kan kræves; den forelæggende ret har vurderet, at det også var nødvendigt at stille flere spørgsmål vedrørende andre betingelser for, at et erstatningsansvar kan pålægges, og navnlig om de nationale myndigheder i nærværende sag har gjort sig skyldige i en tilsidesættelse af fællesskabsretten, og om tilsidesættelsen i så fald giver den virksomhed, der mener at have lidt skade, ret til erstatning.
- 43 I lyset af ovenstående bemærkninger kan det ikke hævdes, at i hovedsagen anmodes Domstolen om at træffe afgørelse vedrørende et spørgsmål, der er rent hypotetisk eller savner relevans for den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe.
- 44 Det fremgår derimod af det ovenfor anførte, at de af denne ret forelagte spørgsmål opfylder et objektivi behov for afgørelsen af den for retten verserende tvist, inden for rammerne af hvilken den skal træffe en afgørelse, der kan tage hensyn til Domstolens dom, samt at de oplysninger, som den nationale ret har givet Domstolen, blandt andet i forelæggelseskendelsen, gør det muligt for den at give et brugbart svar på de forelagte spørgsmål.

- 45 Følgelig skal anmodningen om præjudiciel afgørelse fra Oberlandesgericht Innsbruck antages til realitetsbehandling.

### Om de præjudicielle spørgsmål

- 46 Indledningsvis skal det konstateres, at de forelagte spørgsmål angår to relaterede, men ikke desto mindre særskilte problemer.

- 47 Den forelæggende ret ønsker nemlig for det første oplyst, om den fuldstændige blokering af Brenner-motorvejen i næsten 30 timer i træk, under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, udgør en hindring, der er uforenelig med de frie varebevægelser, og derfor skal anses for at udgøre en tilsidesættelse af fællesskabsretten. For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, under hvilke betingelser en medlemsstat har pligt til at erstatte skader, som borgere har lidt som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

- 48 Vedrørende sidstnævnte spørgsmål har den forelæggende ret særskilt anmodet Domstolen om at forklare, hvordan og i givet fald i hvilket omfang tilsidesættelse af fællesskabsretten — under forudsætning af at en sådan tilsidesættelse er godtgjort — under omstændigheder som de, der foreligger i hovedsagen, er tilstrækkelig åbenbar og grov til, at vedkommende medlemsstat ifalder ansvar. Den forelæggende ret har ligeledes anmodet om oplysninger vedrørende skadens art og den hertil knyttede bevisførelse.

- 49 Under hensyn til, at det logisk set kun er nødvendigt at gennemgå den anden gruppe af spørgsmål, såfremt det første spørgsmål, som fastlagt i den første sætning i denne doms præmis 47, besvares bekræftende, skal Domstolen indledningsvis tage stilling til de forskellige omstændigheder i forelæggelsen, der vedrører første og fjerde spørgsmål.
- 50 I lyset af de oplysninger, der fremgår af hovedsagens akter, som den forelæggende ret har fremsendt, og til de skriftlige og mundtlige indlæg, der er afgivet for Domstolen, skal Oberlandesgericht Innsbrucks spørgsmål forstås således, at de tilsigter at få afgjort, om en medlemsstats kompetente myndigheders beslutning om ikke at forbyde en demonstration, der i det væsentlige angår miljøspørgsmål, som førte til, at en vigtig transportrute som Brenner-motorvejen helt blev blokeret i næsten 30 timer, udgør en ubegrundet tilsidesættelse af det grundlæggende princip om de frie varebevægelser i traktatens artikel 30 og 34, i givet fald sammenholdt med traktatens artikel 5.

*Om der foreligger en hindring for de frie varebevægelser*

- 51 Det bemærkes indledningsvis, at de frie varebevægelser er et af Fællesskabets grundlæggende principper.
- 52 I henhold til EF-traktatens artikel 3, litra c) (efter ændring nu artikel 3, litra c), EF), der er indeholdt i traktatens første del med overskriften »Principperne«, skal Fællesskabets virke med de i artikel 2 nævnte mål for øje indebære oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for bl.a. varer mellem medlemsstaterne.

- 53 I henhold til EF-traktatens artikel 7 A, stk. 2 (efter ændring nu artikel 14, stk. 2, EF), indebærer det indre marked et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaten.
- 54 Dette grundlæggende princip er nærmere udmøntet i blandt andet traktatens artikel 30 og 34.
- 55 Artikel 30 indeholder navnlig bestemmelse om, at kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne. På samme måde forbyder artikel 34 kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning.
- 56 Det følger af fast retspraksis siden dom af 11. juli 1974, Dassonville (sag 8/74, Sml. s. 837, præmis 5), at når henses til den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår, må de forstås således, at de tilsigter at afskaffe enhver direkte eller indirekte, aktuel eller potentiel hindring for handelsrelationerne i samhandelen inden for Fællesskabet (jf. i denne retning dom af 9.12.1997, sag C-265/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6959, præmis 29).
- 57 Det er i lyset heraf, at Domstolen navnlig har fastslået, at som en bestemmelse, der er en afgørende forudsætning for gennemførelsen af et marked uden indre grænser, forbyder traktatens artikel 30 ikke alene statslige foranstaltninger, der i sig selv medfører restriktioner for samhandelen mellem medlemsstaterne, men kan også finde anvendelse i tilfælde, hvor en medlemsstat har undladt at træffe de fornødne foranstaltninger til at gribe ind over for hindringer for de frie varebevægelser, som skyldes forhold, der ikke kan tilskrives staten (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 30).

- 58 Når en medlemsstat undlader at gribe ind eller i givet fald ikke træffer tilstrækkelige foranstaltninger til at fjerne hindringer for de frie varebevægelser, herunder hindringer, der skyldes private aktioner i medlemsstaten rettet mod produkter fra andre medlemsstater, kan dette således lige så meget som en aktiv indgriben være udtryk for, at der opstilles hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 31).
- 59 Følgelig er medlemsstaterne i henhold til traktatens artikel 30 og 34 ikke alene forpligtet til selv at afholde sig fra at udstede retsakter og fra handlinger, der kan opstille hindringer for samhandelen, men også i henhold til bestemmelsen, sammenholdt med traktatens artikel 5, til at træffe alle nødvendige og adækvate foranstaltninger til at håndhæve denne grundlæggende frihed på deres områder (dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 32). Medlemsstaterne har i henhold til traktatens artikel 5 nemlig pligt til at træffe alle de almindelige og særlige foranstaltninger, der er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten, og at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare.
- 60 Under hensyn til den væsentlige rolle, som er tillagt de frie varebevægelser i Fællesskabets ordning, og i særdeleshed i forbindelse med det indre markeds rette funktion, skal medlemsstaternes forpligtelse til at sikre de frie varebevægelser på deres område ved at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige og egnede til at hindre, at privates handlinger forårsager hindringer for denne bevægelighed, anses for påkrævet, uden at det er nødvendigt at sondre mellem de handlinger, der påvirker importen eller eksporten eller blot varernes simple transit.
- 61 Det fremgår nemlig af præmis 53 i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, at denne sag ikke kun vedrørte import, men også transit gennem Frankrig af produkter hidrørende fra andre medlemsstater.

- 62 De nationale myndigheder har således i en situation som den, der foreligger i hovedsagen — når udøvelsen af en grundlæggende frihed i traktaten, såsom de frie varebevægelser, hindres som følge af handlinger foretaget af private personer — pligt til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at garantere denne frihed i den berørte medlemsstat; dette gælder også, når varerne som i hovedsagen blot føres i transit gennem Østrig under transport til Italien eller Tyskland.
- 63 Det skal tilføjes, at denne forpligtelse for medlemsstaterne i endnu højere grad gælder, når der er tale om en så vigtig transportvej som Brenner-motorvejen, som udgør en af hovedtransportårenerne for landtransporter mellem Nordeuropa og det nordlige Italien.
- 64 I lyset af ovenstående skal det fastslås, at den omstændighed, at en medlemsstats kompetente myndigheder ikke har forbudt en demonstration, som førte til, at en så vigtig transportvej som Brenner-motorvejen helt blev blokeret i næsten 30 timer, kan begrænse samhandelen med varer inden for Fællesskabet, og den skal derfor anses for at udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, som i princippet er uforenelig med de forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, der følger af traktatens artikel 30 og 34, sammenholdt med traktatens artikel 5, medmindre dette manglende forbud kan begrundes objektivt.

*Om hindringen eventuelt er begrundet*

- 65 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om formålet med demonstrationen den 12. og 13. juni 1998 — nemlig at gøre offentligheden opmærksom på den trussel for miljøet og folkesundheden, der er

forbundet med den tiltagende lastvognstrafik på Brenner-motorvejen, samt at opfordre de kompetente myndigheder til at træffe yderligere foranstaltninger for at begrænse denne trafik og den forurening, som den medfører i den følsomme alperregion — vejer tungere end forpligtelserne i henhold til fællesskabsretten om de frie varebevægelser.

- 66 Selv om beskyttelse af miljøet og folkesundheden under visse omstændigheder, navnlig i den nævnte region, kan udgøre et legitimt mål af almen interesse, der begrundet indskrænkninger i de grundlæggende friheder, der garanteres ved traktaten, herunder de frie varebevægelser, er de særlige formål med nævnte demonstration, således som generaladvokaten har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, ikke afgørende i en sag som den, der er anlagt af Schmidberger; formålet med Schmidbergers søgsmål er at fastslå medlemsstatens ansvar som følge af den påståede tilsidesættelse af fællesskabsretten. Tilsidesættelsen består i, at de nationale myndigheder har undladt at træffe foranstaltninger med henblik på at afværge hindring af trafikken på Brenner-motorvejen.
- 67 Ved fastlæggelsen af de betingelser, hvorunder en medlemsstat kan pålægges ansvar, og navnlig ved vurderingen af, om medlemsstaten har tilsidesat fællesskabsretten, er det nemlig kun medlemsstatens handlinger eller undladelser, der skal tages i betragtning.
- 68 I denne sag er det således alene det formål, der lå til grund for myndighedernes beslutning om at give en stiltiende tilladelse til eller ikke at forbyde demonstrationen, der skal tages i betragtning.

- 69 Det fremgår af hovedsagens akter, at de østrigske myndigheder i beslutningen tog hensyn til demonstranternes grundlæggende rettigheder såsom ytrings- og forsamlingsfriheden; disse rettigheder garanteres af EMRK og Republikken Østrigs forfatning.
- 70 I forelæggelseskendelsen berørte den nationale ret også spørgsmålet, om princippet i traktaten om de frie varebevægelser vejer tungere end de pågældende grundrettigheder.
- 71 Det skal hertil bemærkes, at grundrettighederne ifølge fast retspraksis hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte, og at den i den forbindelse lader sig inspirere af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. EMRK er herved af særlig betydning (jf. bl.a. dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 41, af 6.3.2001, sag C-274/99 P, Connolly mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 37, og af 22.10.2002, sag C-94/00, Roquette Frères, Sml. I, s. 9011, præmis 25).
- 72 De principper, der fremgår af denne praksis, er blevet bekræftet af præamblen til den europæiske fælles akt og senere i artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (jf. Bosman-dommen, præmis 79). Denne bestemmelse har følgende ordlyd: »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.«



- 73 Det følger heraf, at foranstaltninger, som er uforenelige med overholdelsen af de således anerkendte menneskerettigheder, ikke er tilladte i Fællesskabet (jf. bl.a. ERT-dommen, præmis 41, og dom af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 14).
- 74 Eftersom såvel Fællesskabet som medlemsstaterne har pligt til at respektere menneskerettighederne, er beskyttelsen af disse et legitimt hensyn, som i princippet kan begrunde indskrænkninger i de forpligtelser, der er pålagt ved fællesskabsretten; dette gælder også for forpligtelser, der følger af en i traktaten garanteret grundlæggende frihed, såsom de frie varebevægelser.
- 75 Det fremgår i øvrigt også af Domstolens faste praksis, at når en national situation, således som det er tilfældet i hovedsagen, falder inden for anvendelsesområdet for fællesskabsretten, skal Domstolen i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse give de nationale retter alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om en sådan situation er i overensstemmelse med de grundrettigheder, som Domstolen skal beskytte, således som de navnlig fremgår af EMRK (jf. bl.a. dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 28).
- 76 I det foreliggende tilfælde tillod de nationale myndigheder, at der skete begrænsninger i en af de grundlæggende friheder, der garanteres ved traktaten, med henvisning til, at det var nødvendigt at respektere de grundlæggende rettigheder, der garanteres ved EMRK samt ved den pågældende medlemsstats forfatning.
- 77 I denne sag er det således nødvendigt at forlige kravene om beskyttelse af grundlæggende rettigheder inden for Fællesskabet med de krav, som følger af en i traktaten garanteret grundlæggende frihed og, nærmere bestemt, at tage stilling til rækkevidden af ytrings- og forsamlingsfriheden som garanteret i EMRK's

artikel 10 og 11, og de frie varebevægelser, når førstnævnte påberåbes til støtte for en indskrænkning af sidstnævnte.

- 78 I denne forbindelse bemærkes, at de frie varebevægelser på den ene side ganske vist udgør et af de grundlæggende principper i traktatsystemet, men at denne frihed ikke desto mindre kan indskrænkes af de grunde, som er anført i traktatens artikel 36 eller med henvisning til tvingende almene hensyn i overensstemmelse med den faste praksis, som Domstolen har udviklet siden dommen af 20. februar 1979 i Rewe-Zentral-sagen, den såkaldte »Cassis de Dijon«-dom (sag 120/78, Sml. s. 649).
- 79 På den anden side kan de grundlæggende rettigheder, der er genstand for hovedsagen, det vil sige ytrings- og forsamlingsfriheden, til trods for, at de udtrykkeligt anerkendes i EMRK og udgør en af grundpillerne i et demokratisk samfund, begrænses, hvis almene hensyn kræver det, hvilket fremgår af selve ordlyden af denne konventions artikel 10, stk. 2, og artikel 11, stk. 2. En forudsætning herfor er dog, at undtagelsen er foreskrevet ved lov, er berettiget ud fra et eller flere legitime formål efter denne bestemmelse samt nødvendig i et demokratisk samfund, dvs. at den skal være berettiget ud fra tvingende samfundsmæssige hensyn og navnlig stå i et rimeligt forhold til det forfulgte formål. (jf. i denne retning dom af 26.6.1997, sag C-368/95, Familiapress, Sml. I, s. 3689, præmis 26, og af 11.7.2002, sag C-60/00, Carpenter, Sml. I, s. 6279, præmis 42, samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dommen i sagen Steel m.fl. mod Det Forenede Kongerige, af 23.9.1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, § 101).
- 80 Således udgør den i EMRK garanterede udøvelse af ytringsfrihed og forsamlingsfrihed under fredelige former heller ikke — i modsætning til andre grundlæggende rettigheder i konventionen, såsom menneskers ret til liv og forbuddet mod tortur og umenneskelig eller fornedrende behandling eller straf, hvorfra der aldrig kan gøres undtagelser — absolutte forrettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Udøvelsen af disse rettigheder kan derfor underkastes begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig

overensstemmelse med formål i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve de således garanterede rettigheders kerne (jf. i denne retning dom af 8.4.1992, sag C-62/90, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2575, præmis 23, og af 5.10.1994, sag C-404/92 P, × mod Kommissionen, Sml. I, s. 4737, præmis 18).

- 81 Under disse omstændigheder skal de foreliggende interesser afvejes mod hinanden med henblik på at fastslå, under hensyn til samtlige omstændigheder i det konkrete tilfælde, om der er opnået en korrekt balance mellem disse.
- 82 I denne forbindelse råder de kompetente myndigheder over et vidt skøn. Ikke desto mindre skal det undersøges, om de begrænsninger, der er gjort i samhandelen inden for Fællesskabet, er forholdsmæssige under hensyn til det forfulgte legitime formål, i nærværende sag beskyttelsen af grundlæggende rettigheder.
- 83 Det bemærkes indledningsvis, at de omstændigheder, der kendetegner hovedsagen, klart adskiller sig fra omstændighederne i ovennævnte sag Kommission mod Frankrig. Dommen i sidstnævnte sag er blevet påberåbt af Schmidberger, som hævder, at den har relevans for det søgsmål, som virksomheden har anlagt i Østrig.
- 84 Det skal for det første bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede demonstration fandt sted, efter at en anmodning i overensstemmelse med gældende national ret var indgivet til de kompetente myndigheder, som valgte ikke at forbyde demonstrationen. Dette var derimod ikke tilfældet i sagen Kommissionen mod Frankrig, hvilket fremgår af Domstolens bemærkninger i nævnte doms præmis 38-53.

- 85 For det andet førte demonstrationen på Brenner-motorvejen kun til, at en enkelt transportstrækning blev blokeret for trafik ved en enkelt begivenhed, som varede næsten 30 timer. Den hindring for de frie varebevægelser, som demonstrationen medførte, var begrænset i forhold til såvel det geografiske omfang som grovheden af de forstyrrelser, der var tale om i sagen Kommissionen mod Frankrig.
- 86 For det tredje er det ubestridt, at deltagerne i den pågældende demonstration udøvede deres grundlæggende rettigheder ved offentligt at give udtryk for en opfattelse, der i deres øjne, var af betydning for almenheden. Det er endvidere ubestridt, at formålet med denne offentlige demonstration ikke var at hindre handelen med en vis type af varer eller varer af en bestemt oprindelse. I ovennævnte sag Kommissionen mod Frankrig var der derimod ingen tvivl om, at demonstranterne ønskede at hindre handelen med bestemte varer fra andre medlemsstater end Den Franske Republik. Ud fra dette formål hindrede demonstranterne ikke blot transporter med de pågældende varer, men destruede også varer i transporter på vej til eller i transit i Frankrig. Varerne blev endog destrueret, efter at de havde nået forretningernes hylder.
- 87 For det fjerde vedtog de kompetente myndigheder i det foreliggende tilfælde forskellige ramme- og følgeforsanstaltninger med henblik på at begrænse forstyrrelsen af trafikken i videst muligt omfang. Således samarbejdede myndighederne, herunder politiet, demonstrationens organisator og forskellige automobilsammenslutninger med henblik på at sikre, at demonstrationen forløb uden unødvendige problemer. I god tid før demonstrationen blev der i medier og af flere automobilsammenslutninger iværksat en omfattende informationskampagne

i såvel Østrig som i tilgrænsende stater. Flere alternative transportveje blev stillet til rådighed. De erhvervsdrivende var således underrettet om indskrænkningerne i trafikken på tidspunktet og stedet for den planlagte demonstration og havde mulighed for i god tid at træffe foranstaltninger for at indrette sig herpå. Desuden var der sikkerhedspersonale på det sted, hvor demonstrationen fandt sted.

- 88 Det er endvidere ubestridt, at den enkeltstående hændelse, der er tale om i nærværende sag, ikke gav anledning til en almen følelse af usikkerhed med negativ virkning for samhandelen inden for Fællesskabet i sin helhed, hvilket var tilfældet i forbindelse med de alvorlige og gentagne forstyrrelser af den offentlige orden, der var tale om i ovennævnte sag Kommissionen mod Frankrig.
- 89 Endelig bemærkes vedrørende de alternative forslag, som Schmidberger har fremsat, at de kompetente nationale myndigheder under hensyn til det vide skøn, som medlemsstaterne råder over, under de pågældende omstændigheder med rette fandt, at et forbud ville have indebåret et uacceptabelt indgreb i demonstranternes grundlæggende ret til at mødes og under fredelige former at delagtiggøre offentligheden i deres synspunkter.
- 90 Hvis den nationale myndighed havde givet tilladelse til demonstrationen på — for demonstranterne — mindre fordelagtige betingelser for så vidt angår stedet — demonstrationen kunne have fundet sted ved siden af Brenner-motorvejen — eller tidspunktet — demonstrationen havde kunnet begrænses til nogle timer — havde dette kunnet opfattes som en alt for indgribende begrænsning, der ville have berøvet demonstrationen en stor del af dens virkning. De nationale kompetente myndigheder skal naturligvis stræbe efter at begrænse de negative følger, som en demonstration på offentlig vej kan få for den frie bevægelighed. Myndighederne har imidlertid også pligt til at afveje denne interesse mod demonstranternes interesse i at gøre offentligheden opmærksom på formålet med demonstrationen.

- 91 Det er korrekt, at handlinger af denne type som regel medfører visse ulemper for dem, der ikke selv deltager. Dette gælder navnlig vedrørende den frie bevægelighed. Ikke desto mindre er disse handlinger i princippet tilladte, når formålet med disse hovedsageligt er at formidle et vist synspunkt til offentligheden og dette sker i overensstemmelse med loven.
- 92 Republikken Østrig har i denne forbindelse gjort gældende, uden at blive modsagt på dette punkt, at alle andre løsninger ville have kunnet udløse vanskeligt kontrollerbare reaktioner, hvilket ville have kunnet få endnu mere alvorlige konsekvenser for samhandelen inden for Fællesskabet og den offentlige orden. Man kan eksempelvis forestille sig »vilde« demonstrationer, konfrontationer mellem tilhængere og modstandere af det aktuelle synspunkt eller voldshandlinger begået af demonstranter, der fandt, at deres grundlæggende rettigheder var blevet tilsidesat.
- 93 Det følger heraf, at de nationale myndigheder under hensyn til det vide skøn, som de råder over på dette område, med rette vurderede, at nævnte demonstrations lovlige formål ikke kunne opnås ved foranstaltninger med mindre indgribende virkninger for samhandelen inden for Fællesskabet.
- 94 Under hensyn til ovenstående betragtninger skal første og fjerde spørgsmål besvares med, at den omstændighed, at en medlemsstats kompetente myndighed ikke har forbudt en demonstration under omstændigheder som de, der foreligger i hovedsagen, ikke er uforenelig med traktatens artikel 30 og 34, sammenholdt med traktatens artikel 5.

*Om betingelserne for medlemsstatens ansvar*

- 95 Det følger af svaret på første og fjerde spørgsmål, at de nationale myndigheder under hensyn til samtlige omstændigheder, i en sag som den, der er indbragt for den forelæggende ret, ikke kan anses for at have tilsidesat fællesskabsretten på en måde, der bevirker, at den pågældende medlemsstat ifalder ansvar.
- 96 Under disse omstændigheder er det uforholdent at besvare de øvrige spørgsmål, som vedrører betingelserne for, at en medlemsstat ifalder ansvar for skader, der er påført borgere som følge af, at medlemsstaten har tilsidesat fællesskabsretten.

**Sagens omkostninger**

- 97 De udgifter, der er afholdt af den østrigske, den græske, den italienske, den nederlandske og den finske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

## DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Oberlandesgericht Innsbruck ved kendelse af 1. februar 2000, for ret:

Den omstændighed, at en medlemsstats kompetente myndigheder ikke har forbudt en demonstration under omstændigheder som de, der foreligger i hovedsagen, er ikke uforenelig med EF-traktatens artikel 30 og 34 (efter ændring nu artikel 28 EF og 29 EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF).

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
Jann	Skouris	Macken
Colneric		von Bahr
Cunha Rodrigues		Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juni 2003.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident

I - 5725