

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

12 päivänä kesäkuuta 2003 *

Asiassa C-112/00,

jonka Oberlandesgericht Innsbruck (Itävalta) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge

vastaan

Itävallan tasavalta

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 30, 34 ja 36 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 28, EY 29 ja EY 30 artikla) — luettuina yhdessä EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) kanssa — tullinnasta sekä niistä edellytyksistä, joiden mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutetuista vahingoista,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet, M. Wathelet ja R. Schintgen (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues ja A. Rosas,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge, edustajinaan Rechtsanwalt K.-H. Plankel, Rechtsanwalt H. Mayrhofer ja Rechtsanwalt R. Schneider,

— Itävallan tasavalta, asiamiehenään A. Riccabona,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään H. Dossi,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään N. Dafniou ja G. Karipsiadis,

— Italian hallitus, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan vice avvocato generale dello Stato O. Fiumara,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään M. A. Fierstra,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään J. C. Schiefferer,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Eugen Schmidbergerin, Internationale Transporte und Planzüge, edustajanaan R. Schneider, Itävallan tasavallan, asiamiehenään A. Riccabona, Itävallan hallituksen, asiamiehenään E. Riedl, Kreikan hallituksen, asiamiehinään N. Dafniou ja G. Karipsiadis, Italian hallituksen, asiamiehenään O. Fiumara, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään H. G. Sevenster, Suomen hallituksen, asiamiehenään T. Pynnä, ja komission, asiamiehinään J. C. Schiefferer ja J. Grunwald, 12.3.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.7.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Oberslandesgericht Innsbruck on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 1.2.2000 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen

24.3.2000, EY 234 artiklan nojalla kuusi ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 30, 34 ja 36 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 28, EY 29 ja EY 30 artikla) — luettuina yhdessä EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) kanssa — tulkinnasta sekä niistä edellytyksistä, joiden mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutetuista vahingoista.

- 2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa kantajana on Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge (jäljempänä Schmidberger) ja vastaajana on Itävallan tasavalta ja joka koskee sitä, että Itävallan tasavallan toimivaltaiset viranomaiset ovat epäsuorasti antaneet pääasiallisesti ympäristöpoliittisen tarkoituksen toteuttamista varten perustetulle yhdistykselle luvan sellaisen kokoontumistilaisuuden järjestämiseen Brennerin moottoritieellä, jonka seurauksena moottoritie oli kokonaan suljettu liikenteeltä lähes 30 tunnin ajan.

Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

- 3 Vuoden 1953 Versammlungsgesetzin (kokoontumisesta annettu Itävallan laki) 2 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä VslgG), säädetään seuraavaa:

”1. Sen, joka haluaa järjestää yleisen kokouksen tai yleensä kokoontumistilaisuuden, johon yleisöllä on vapaa pääsy ja johon osallistumista ei ole rajoitettu siihen kutsuttuihin henkilöihin, on ilmoitettava kirjallisesti viranomaisille (16 §) vähintään 24 tuntia ennen suunniteltua kokousta kokouksen tarkoitus, paikka ja aika. Ilmoituksen on saavuttava viranomaisille vähintään 24 tuntia ennen kokoontumistilaisuuden suunniteltua alkamisajankohtaa.

2. Viranomaisten on annettava pyynnöstä välittömästi todistus ilmoituksesta — — .”

4 VslgG:n 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Viranomaisen on kiellettävä tarkoitukseltaan rikoslakien vastaiset tai yleistä turvallisuutta tai yleistä etua vaarantavat kokoontumistilaisuudet.”

5 VslgG:n 16 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa tarkoitetaan pääsäännön mukaan ’toimivaltaisilla viranomaisilla’

a) liittovaltion poliisiviranomaisten toimivalta-alueeseen kuuluvilla paikkakunnilla näitä viranomaisia,

b) Landeshauptmannin [osavaltion pääministeri] toimipaikkakunnalla Sicherheitsdirektionen [ylemmän tason poliisiviranomainen], jollei paikkakunnalla ole liittovaltion poliisiviranomaisia,

c) kaikilla muilla paikkakunnilla Bezirksverwaltungsbehördejä [piirihallintoviranomainen].”

- 6 Vuoden 1960 Straßenverkehrsordnungin (Itävallan tieliikenneasetus) 42 §:n 1 momentin, sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä StVO), mukaan tavarakuljetukseen käytettäviä ajoneuvoja ei saa käyttää yleisillä teillä lauantaisin kello 15:n ja kello 24:n välisenä aikana sekä sunnuntaisin ja yleisinä juhlapäivinä 00:n ja 22:n välisenä aikana, jos kuorma-auton tai perävaunun suurin sallittu kokonaispaino ylittää 3,5 tonnia. Lisäksi 42 §:n 2 momentin mukaan yleisillä teillä ei saa ajaa 1 momentissa mainittuna aikana sellaisilla kuorma-autoilla, vetoauton ja perävaunun yhdistelmillä sekä omalla käyttövoimalla kulkevilla työkoneilla, joiden suurin sallittu kokonaispaino ylittää 7,5 tonnia. Näistä kielloista on säädetty joitakin poikkeuksia, erityisesti maidon, helposti pilaantuvien elintarvikkeiden tai teuraseläinten kuljetuksen osalta (lukuun ottamatta suurten eläinten kuljetuksia moottoriteillä).
- 7 StVO:n 42 §:n 6 momentin mukaan tavaraliikenteeseen käytettävillä ajoneuvoilla, joiden sallittu kokonaispaino ylittää 7,5 tonnia, ajaminen on kielletty kello 22:n ja 5:n välillä; kielto ei koske muun muassa vähämeluisia ajoneuvoja.
- 8 StVO:n 45 §:n 2 momentin ja sitä seuraavien momenttien mukaan teiden käyttökiellosta voidaan tietyin edellytyksin myöntää hakemuksesta poikkeuksia yksittäistapauksissa.
- 9 StVO:n 86 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kulkueet. Jos teitä tai katuja käytetään kulkueita varten, tapahtumien järjestäjien on ilmoitettava — — viranomaisille ulkona pidettävistä kokoontumislaisuuksista, yleisistä tai paikkakunnalle tavanomaisista kulkueista, kansanjuhlista, uskonnollisista kulkueista tai muista vastaavista tapahtumista kolmea päivää ennen tapahtumien järjestämistä, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden tätä koskevien säännösten soveltamista.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 10 Pääasian asiakirjoista käy ilmi, että Transitforum Austria Tirol, joka on ”Alppiseudun elinympäristön suojaamiseksi” perustettu yhdistys, ilmoitti 15.5.1998 VslgG:n 2 §:n ja StVO:n 86 §:n nojalla Bezirkshauptmannschaft Innsbruckille Brennerin moottoritieellä (A 13) perjantain 12.6.1998 kello 11:n ja lauantain 13.6.1998 kello 15:n välisenä aikana järjestettävästä kokoontumistilaisuudesta, jonka aikana kyseinen moottoritie oli kokonaan suljettu liikenteeltä Europa-brücken taukopaikan ja Schönbergin tietullin (Itävalta) välillä.
- 11 Kyseisen yhdistyksen puheenjohtaja piti samana päivänä lehdistötilaisuuden, jonka jälkeen itävaltalaiset ja saksalaiset tiedotusvälineet tiedottivat Brennerin moottoritien sulkemisesta. Itävallan ja Saksan autoliitot, joita myös oli varoitettu toteutettavasta moottoritien sulkemisesta, antoivat tienkäyttäjille käytännön neuvoja ja neuvoivat erityisesti heitä välttämään Brennerin moottoritietä kyseisenä ajankohtana.
- 12 Bezirkshauptmannschaft pyysi 21.5.1998 Sicherheitsdirektion für Tirolilta Bezirkshauptmannschaftille ilmoitettua mielenosoitusta koskevia menettelyohjeita. Sicherheitsdirektor antoi 3.6.1998 nimenomaisen ohjeen olla kieltämättä ilmoitettua tien sulkemista. Eri viranomaisien edustajien kesken pidettiin 10.6.1998 kokous sen varmistamiseksi, että ilmoitettu tilaisuus sujuu ongelmitta.
- 13 Koska Bezirkshauptmannschaft katsoi, että tilaisuus oli sallittu Itävallan oikeuden mukaan, se päätti olla kieltämättä sitä. Se ei kuitenkaan tutkinut, rikotaanko tällä päätöksellä yhteisön oikeutta.

- 14 Mielenosoitus järjestettiin ilmoitetussa paikassa ilmoitettuun aikaan. Sen johdosta tavaraliikenteeseen käytettävien ajoneuvojen, joilla olisi haluttu ajaa Brennerin moottoritien kautta, liikennöiminen estyi perjantaina 12.6.1998 kello 9 alkaen. Moottoritie avattiin jälleen liikenteelle lauantaina 13.6.1998 noin kello 15.30 kuitenkin siten, että sallitulta kokonaispainoltaan 7,5 tonnin ylittävien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen käyttäminen liikenteeseen oli Itävallan oikeuden mukaisten ajokieltojen johdosta kielletty tiettyinä ajanjaksoina lauantaina ja sunnuntaina.
- 15 Schmidberger, jonka kotipaikka on Rot an der Rot (Saksa), on kansainvälisiin kuljetuksiin erikoistunut yritys, jolla on käytössään kuusi ”vähämeluista ja vähän nopea päästävää” kuorma-autoa puoliperävaunuineen. Yrityksen päätoimialana on puun kuljettaminen Saksasta Italiaan ja teräksen kuljettaminen Italiasta Saksaan. Yritys käyttää tavarankuljetuksiin ennen kaikkea Brennerin moottoritietä.
- 16 Schmidberger nosti Landesgericht Innsbruckissa (Itävalta) kanteen, jossa se vaati tuomioistuinta velvoittamaan Itävallan tasavallan suorittamaan sille vahingonkorvauksena 140 000 Itävallan šillingiä (ATS) sille laskettuine korkoineen sillä perusteella, että viidellä sen kuorma-autoista ei pystytty ajamaan Brennerin moottoritietä neljän peräkkäisen päivän aikana sen takia, että torstai 11.6.1998 oli Itävallassa juhlapäivä ja 13.6. oli lauantai ja 14.6. sunnuntai ja että Itävallan oikeuden mukaan yli 7,5 tonnia painavat kuorma-autot olivat ajokiellossa suurimman osan viikonlopusta ja juhlapäivinä. Brennerin moottoritie oli ainoa sellainen kauttakulkureitti Saksan ja Italian välillä, jota sen ajoneuvot pystyivät käyttämään kuljetuksiin. Schmidberger katsoi, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta oli rajoitettu sillä, että kokoontumistilaisuutta ei ollut kielletty ja Itävallan viranomaiset eivät olleet tehneet mitään tämän tieyhteyden sulkemisen estämiseksi. Koska tätä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista ei voitu perustella mielenosoittajien sananvapautta ja kokoontumisvapautta koskevilla oikeuksilla, sillä on rikottu yhteisön oikeutta ja kyseiselle jäsenvaltiolle on syntynyt vahingonkorvausvastuu sen perusteella. Nyt esillä olevassa tapauksessa Schmidbergerille aiheutettu vahinko koostui kuorma-autojen seisokkijajasta (50 000 ATS), kuljettajista aiheutuvista kiinteistä kuluista (5 000 ATS), siitä johtuvasta ansionmenetyksestä, että toimeksiantajat pienensivät palkkioita tavarankuljetusten huomattavien myöhästymisien takia, sekä siitä, että se menetti kuusi Saksan ja Italian välistä kuljetusta (85 000 ATS).

- 17 Itävallan tasavalta vaati kanteen hylkäämistä sillä perusteella, että päätös kokoontumistilaisuuden kieltämättä jättämisestä oli tehty asian huolellisen selvittämisen jälkeen, että Brennerin moottoritien sulkemisajankohdasta oli tiedotettu etukäteen Itävallassa, Saksassa ja Italiassa ja että kokoontumistilaisuudesta ei ollut aiheutunut huomattavia ruuhkia tai muita häiriöitä. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta saatiin rajoittaa mielenosoituksella niin kauan kuin sitä koskeva rajoitus ei ollut pysyvä eikä vakava. Etujen punninnassa oli annettava tässä asiassa etusija sananvapaudelle ja kokoontumisvapaudelle, koska perusoikeudet ovat demokraattisen yhteiskunnan kannalta täysin välttämättömiä.
- 18 Todettuaan, että asiassa ei ollut näytetty, että Schmidbergerin kuorma-autojen oli määrä käyttää Brennerin moottoritietä kuljetuksiin 12.6 ja 13.6.1998 tai että se ei olisi voinut enää sen jälkeen, kun se oli saanut tiedon järjestettävästä kokoontumistilaisuudesta, muuttaa matkareittejä siten, että vahinko olisi voitu välttää, Landesgericht Innsbruck hylkäsi 23.9.1999 antamallaan tuomiolla kanteen sillä perusteella, että kyseinen kuljetusyrittäjä ei toisaalta ollut täyttänyt (Itävallan aineelliseen oikeuteen kuuluvaa) väittämisen- ja todistustaakkaa vahingon osalta, ja että se oli jättänyt noudattamatta (Itävallan prosessioikeuteen kuuluvaa) velvollisuutta esittää kaikki kanteen perusteena olevat tosiseikat.
- 19 Schmidberger valitti tästä päätöksestä Oberlandesgericht Innsbruckiin, joka katsoo, että asiassa on otettava huomioon yhteisön oikeuden vaatimukset sellaisten nyt kyseessä olevien oikeuksien kaltaisten oikeuksien osalta, jotka perustuvat ainakin osittain yhteisön oikeuteen.
- 20 Tämän osalta Oberlandesgericht Innsbruckin mukaan on päätettävä ensiksi siitä, velvoittaako tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeva periaate — luettuna mahdollisesti yhdessä perustamissopimuksen 5 artiklan kanssa — jäsenvaltion pitämään tärkeät kauttakulkureitit vapaina, ja onko tämä velvollisuus ensisijainen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 10 ja 11 artiklassa taattuuihin sananvapauden ja kokoontumisvapauden kaltaisiin perusoikeuksiin nähden.

- 21 Jos katsotaan, että näin on, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toiseksi, onko näin todettu yhteisön oikeuden rikkominen riittävän ilmeinen, jotta valtiolle syntyy vahingonkorvausvastuu sen takia. Tulkintaongelmia tulee vastaan erityisesti selvitettäessä sitä, miten selviä ja täsmällisiä perustamissopimuksen 5 artikla sekä 30, 34 ja 36 artikla ovat.
- 22 Valtion vastuu voi kyseisen tuomioistuimen mukaan tässä tapauksessa syntyä joko ”oikeudenvastaisen lainsäädännön” johdosta — eli siksi, että Itävallan lainsäätäjät on lyönyt laimin velvollisuutensa mukauttaa kokoontumisvapautta koskeva säännöstö yhteisön oikeudesta johtuvien velvollisuuksien ja erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan periaatteen mukaiseksi — tai siten, että lain rikkominen johtuu viranomaisen hallintotoimesta —, eli kun kansallisten viranomaisten olisi perustamissopimuksen 5 artiklassa asetetun yhteistyö- ja lojaalisuusvelvollisuuden mukaisesti pitänyt tulkita kansallista oikeutta perustamissopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien vaatimusten mukaisesti niiltä osin kun näitä yhteisön oikeuden velvollisuuksia sovelletaan välittömästi.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kolmanneksi epävarma siitä, min-kälaisesta vahingosta on oikeus saada korvausta valtion vastuun perusteella ja minkäsuuruiseen korvaukseen tämän osalta on oikeus. Se kysyy, kuinka tiukkoja vaatimuksia on asetettava sille, miten lainsäädännöllä tai viranomaisen hallintotoimella aiheutetulla yhteisön oikeuden rikkomisella aikaansaadun vahingon perusta ja määrä on näytettävä toteen, ja erityisesti, onko oikeus vahingonkorvaukseen olemassa myös silloin, kun vahingon määrä voidaan yksilöidä ainoastaan arviomääräisesti.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vielä epävarma niistä kansallisista edellytyksistä, joiden mukaisesti oikeus valtion vastuuseen perustuvasta vahingonkorvauksesta on toteutettava. Se pohtii, noudatetaanko väittämisen- ja todistustaakkaa ja kanteen tosiseikkojen esittämisvelvollisuutta koskevien Itävallan oikeuden säännösten osalta oikeuskäytännössä kehitettyä tehokkuusperiaatetta, koska yhteisön oikeuteen perustuvat oikeudet eivät aina ole kaikilta osin etukäteen selviä ja vaatimuksen esittäjällä on todellisia vaikeuksia esittää täydelli-

sesti kaikki Itävallan lainsäädännön mukaan vaadittavat seikat. Näin ollen korvausoikeuden perusta ja korvauksen määrä ovat nyt esillä olevassa asiassa niin epäselviä, että niiden osalta on tarpeen pyytää ennakkoratkaisua. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen argumentaation mukaan yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien toteutuminen voi kariutua siihen, että niitä koskevat vaatimukset hylätään puhtaasti muodollisista syistä kansallisen oikeuden periaatteiden perusteella ja kiertämällä yhteisön oikeuden kannalta merkittävät kysymykset.

- 25 Katsottuaan, että oikeusriidan ratkaiseminen edellyttää yhteisön oikeuden tulkintaa, Oberlandesgericht Innsbruck on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko EY 28 artiklassa (aiempi 30 artikla) ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettuja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia periaatteita tai muita yhteisön oikeuden määräyksiä ja säännöksiä tulkittava siten, että jäsenvaltio on velvollinen pitämään tärkeät kauttakulkureitit vapaina kaikista esteistä ja rajoituksista joko ehdottomasti ja vähintäänkin siltä osin kuin se on mahdollista ja sitä voidaan kohtuudella siltä odottaa, ja tämän vapaana pitämisen on tapahduttava muun muassa myös siten, että jäsenvaltio ei saa antaa lupaa kauttakulkureitillä pidettäväksi ilmoitetulle poliittisluonteiselle kokoontumistilaisuudelle tai että sen on vähintäänkin hajoitettava kokoontumistilaisuus myöhemmin, jos tai heti kun tällainen tilaisuus voidaan pitää vastaavin julkisuusvaikutuksin myös kauttakulkureitin ulkopuolella?

2) Onko sillä, että jäsenvaltio on laiminlyönyt viitata kokoontumisoikeutta ja kokoontumisvapautta koskevissa kansallisissa säännöksissään siihen, että punnittaessa kokoontumisvapautta ja yleistä etua keskenään on otettava huomioon myös yhteisön oikeuden peruseriaatteet eli ennen kaikkea perusvapaudet ja niiden osalta erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset, jos tämän takia annetaan lupa sellaiseen 28 tuntia kestävään poliittisluonteiseen kokoontumistilaisuuteen ja toteutetaan kyseinen tilaisuus, joka yhdessä jo olemassa olevan yleisen kansallisen juhlapäiviä koskevan ajokiellon kanssa johtaa siihen, että yhteisön sisäisten tavarankuljetusten kannalta olennainen reitti on — muutamien tuntien keskeytystä lukuun ottamatta — suljettu neljän päivän ajan muun muassa suurimmalta

osalta kuorma-autoliikennettä, rikottu riittävän ilmeisesti yhteisön oikeutta siten, että jäsenvaltio on yhteisön oikeuden periaatteiden mukaan vahingonkorvausvastuussa, mikäli muut edellytykset täyttyvät?

- 3) Onko kansallisen viranomaisen päätöksellä, jonka mukaan 28 tuntia kestävä poliittisluonteinen kokoontumistilaisuus, jonka yhdessä jo olemassa olevan yleisen kansallisen juhlapäiviä koskevan ajokiellon kanssa johtaa siihen, että yhteisön sisäisten tavarankuljetusten kannalta olennainen reitti on — muutamien tuntien keskeytystä lukuun ottamatta — suljettu neljän päivän ajan muun muassa suurimmalta osalta kuorma-autoliikennettä, ei ole yhteisön oikeuden määräysten ja säännösten eli erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten ja EY 10 artiklan (aiempi 5 artikla) yleisen yhteistyö- ja lojaalisuusvelvoitteen vastainen siten, että viranomaisen ei täytynyt kieltää tällaista kokoontumistilaisuutta, rikottu riittävän ilmeisesti yhteisön oikeutta siten, että jäsenvaltio on yhteisön oikeuden periaatteiden mukaan vahingonkorvausvastuussa, mikäli muut edellytykset täyttyvät?
- 4) Onko viranomaiselta luvan saaneen sellaisen poliittisluonteisen kokoontumistilaisuuden päämäärän, eli toiminnan terveellisen elinympäristön puolesta ja väestön huomion kiinnittämisen jatkuvasti kasvavan kuorma-autojen kauttakulkuliikenteen aiheuttamaan terveyden vaarantumiseen, katsottava menevän yhteisön oikeuden EY 28 artiklassa tarkoitettua tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräyksien edelle?
- 5) Onko vahinkoa kärsinyt oikeutettu korvaukseen valtion vastuun nojalla jo sellaisesta vahingosta, jonka osalta hän tosin pystyy näyttämään täyttävänsä kaikki ansiotulojen hankkimista koskevat edellytykset, mikä tarkoittaa esillä olevassa asiassa mahdollisuutta käyttää rajan ylittäviin tavarankuljetuksiin yrityksen kuorma-autoja, jotka seisoivat 28 tuntia kestäneen kokoontumistilaisuuden takia neljän päivän ajan, mutta ei näyttämään, että joku ajo olisi konkreettisesti jäänyt ajamatta?

6) Jos neljänteen kysymykseen annetaan kielteinen vastaus:

Onko kansallisia viranomaisia, erityisesti tuomioistuimia koskeva, EY 10 artiklassa tarkoitettu yhteistyö- ja lojaalisuusvelvoite ja tehokkuusperiaate otettava huomioon siten, että yhteisön oikeuteen perustuvia oikeuksia, kuten tässä valtion vastuuseen perustuvia oikeuksia, koskevien vaatimusten esittämistä rajoittavia kansallisia aineellisen oikeuden tai prosessioikeuden sääntöjä ei saada soveltaa niin kauan kuin yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien sisältöä ei ole — tarpeen mukaan yhteisöjen tuomioistuimessa vireille saatetun ennakkoratkaisumenettelyn kautta — täydellisesti selvitetty?”

Tutkittavaksi ottaminen

- 26 Vastaajana oleva Itävallan tasavalta on epävarma siitä, voidaanko tämä ennakkoratkaisupyyntö ottaa tutkittavaksi, sen takia, että Oberlandesgericht Innsbruckin esittämät kysymykset ovat täysin hypoteettisia eikä kysymyksillä ole merkitystä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisen kannalta.
- 27 Schmidbergerin nostaman kanteen, jolla se pyrkii saamaan jäsenvaltion vastuuseen yhteisön oikeuden rikkomisesta, hyväksymisedellytyksenä on, että kyseinen yhtiö on näyttänyt toteen sen tosiasiallisen vahingon, joka johtuu sen tapahtuneeksi väittämästä yhteisön oikeuden rikkomisesta.
- 28 Schmidberger ei ole kuitenkaan pystynyt näyttämään pääasiaa peräkkäin käsitellessä kahdessa tuomioistuimessa konkreettisen henkilökohtaisen vahingon olemassaoloa — esittämällä täsmällistä näyttöä niiden väitteiden tukemiseksi, joiden mukaan sen kuorma-autojen olisi ollut käytettävä Brennerin moottoritietä Saksan ja Italian välisiin kuljetuksiin niinä päivinä, joina kyseisellä moottoritillä

järjestettiin kokoontumistilaisuus — tai sitä, että se olisi täyttänyt sille mahdollisesti kuuluvan velvollisuuden vahinkojen rajoittamiseen esittämällä ne syyt, joiden vuoksi se ei voinut valita mitään muuta reittiä kuin liikenteeltä suljetun tien.

- 29 Vastaaja katsoo, että tällaisessa tilanteessa ennakkoratkaisukysymyksiin ei ole tarpeen vastata, jotta kansallinen tuomioistuin pystyisi ratkaisemaan asian; vähintäänkin ennakkoratkaisupyynnö on ennenaikainen niin kauan kuin asian tosiseikkoja ja asiaa koskevaa näyttöä ei ole esitetty kokonaisuudessaan ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.
- 30 Tämän osalta on palautettava mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 234 artiklassa määrätty menettely on yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla yhteisöjen tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita ne tarvitsevat ratkaistakseen niiden käsiteltäviksi saatetut asiat (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990, Kok. 1990, s. I-3763, Kok. Ep. X, s. 555, 33 kohta; asia C-231/89, Gmurzynska-Bscher, tuomio 8.11.1990, Kok. 1990, s. I-4003, 18 kohta; asia C-83/91, Meilicke, tuomio 16.7.1992, Kok. 1992, s. I-4871, Kok. Ep. XIII, s. I-107, 22 kohta ja asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002, Kok. 2002, s. I-7091, 31 kohta).
- 31 Tämän yhteistyön puitteissa kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu ja joka ainoana tuntee välittömästi oikeusriidan perustana olevat tosiseikat ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimen on siten yleensä ratkaistava esitetyt kysymykset. (ks. erityisesti asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995, Kok. 1995, s. I-4921, 59 kohta; asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok. 2001, s. I-2099, 38 kohta; asia C-153/00, Der Weduwe, tuomio 10.12.2002, Kok. 2002, s. I-11319, 31 kohta ja asia C-318/00, Bacardi-Martini ja Cellier des Dauphins, tuomio 21.1.2003, Kok. 2003, s. I-905, 41 kohta).

- 32 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin myös katsonut, että sen on poikkeustapauksissa tutkittava ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin esitti ennakkoratkaisukysymyksen (ks. vastaavasti em. asia PreussenElektra, tuomion 39 kohta). Ajatus yhteistoiminnasta, jonka on oltava ennakkoratkaisutoiminnan lähtökohtana, edellyttää kansallisen tuomioistuimen ottavan puolestaan huomioon sen, että yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on myötävaikuttaa lainkäyttöön jäsenvaltioissa eikä antaa neuvoa-antavia lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä (em. asia Bosman, tuomion 60 kohta; em. asia Der Weduwe, tuomion 32 kohta ja em. asia Bacardi-Martini ja Cellier des Dauphins, tuomion 42 kohta).
- 33 Yhteisöjen tuomioistuin on näin todennut, että se ei voi vastata kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen, jos on ilmeistä, että yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella tai pätevyuden tutkimisella, joita kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa sille esitettyihin kysymyksiin vastauksen, josta olisi hyötyä (ks. em. asia Bosman, tuomion 61 kohta ja em. asia Bacardi-Martini ja Cellier des Dauphins, tuomion 43 kohta).
- 34 Tässä tapauksessa on todettava, että ei ole ilmeistä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset kuuluisivat johonkin edellä mainitussa oikeuskäytännössä mainituista tapauksista.
- 35 Schmidberger pyrkii nimittäin nostamallaan kanteella siihen, että Itävallan tasavalta veloitetaan suorittamaan sille korvausta sellaisesta vahingosta, joka kyseiselle yhtiölle on syntynyt siitä, että Itävallan viranomaiset eivät ole yhteisön oikeuden vastaisesti kieltäneet sellaista kokoontumistilaisuutta, jonka seurauksena Brennerin moottoritie oli suljettu kokonaan liikenteeltä yhtämittaisesti lähes 30 tunnin ajan.

- 36 Kansallisen tuomioistuimen tässä yhteydessä esittämä yhteisön oikeuden tulkintaa koskeva ennakkoratkaisupyynnö liittyy kiistatta pääasian asianosaisten väliin todelliseen riitaan, jota ei voida näin ollen katsoa hypoteettiseksi.
- 37 Lisäksi ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että kansallinen tuomioistuin on esittänyt täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden johdosta se katsoo, että sen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemiseksi on tarpeen esittää yhteisöjen tuomioistuimelle tiettyjä kysymyksiä yhteisön oikeuden tulkinnasta, joihin kuuluu erityisesti kysymys siitä, mitä selvitystä on otettava huomioon sen vahingon osoittamiseksi esitettävänä näyttönä, jonka Schmidberger väittää kärsineensä.
- 38 Lisäksi jäsenvaltioiden yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tiedoksi-antamisen johdosta esittämistä huomautuksista ja komission esittämistä huomautuksista ilmenee, että ne ovat kyenneet ottamaan kyseiseen päätökseen sisältyneiden tietojen perusteella riittävästi kantaa kaikkiin yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyihin kysymyksiin.
- 39 Tähän on syytä lisätä, että EY 234 artiklan toisen kohdan mukaan kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää, missä käsittelyn vaiheessa sen on syytä esittää ennakkoratkaisukysymys yhteisöjen tuomioistuimelle (ks. yhdistetyt asiat 36/80 ja 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association ym., tuomio 10.3.1981, Kok. 1981, s. 735, Kok. Ep. VI, s. 29, 5 kohta ja asia C-236/98, JämO, tuomio 30.3.2000, Kok. 2000, s. I-2189, 30 kohta).
- 40 Asiassa on myös kiistatonta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on oikeudellisesti riittävällä tavalla määritellyt yhteisön oikeuden tulkinnasta esittämänsä ennakkoratkaisupyynnön perustana olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat ja toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle kaikki tarvittavat tiedot, jotta tämä pystyy antamaan ennakkoratkaisupyynnöön hyödyllisen vastauksen.

- 41 Sitä paitsi ei ole epä johdonmukaista, että ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ensiksi ratkaisemaan, minkälaisia vahinkoja voidaan ottaa huomioon jäsenvaltiolle sen takia syntyvän vastuun yhteydessä, että jäsenvaltio on rikkonut yhteisön oikeutta — ja selventämään erityisesti, onko asiassa korvattava pelkästään tosiasiallisesti aiheutunut vahinko vai myös arviomääräinen ansionmenetys sekä missä määrin vahinkoa kärsineen on yrittävä välttää tai rajoittaa tätä vahinkoa —, ennen kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lausuu siitä, miten yhteisöjen tuomioistuimen merkitykselliseksi katsomia erilaisia konkreettisia näyttökeinoja on arvioitava Schmidbergerille tosiasiallisesti aiheutuneen vahingon arvioimisen yhteydessä.
- 42 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle jäsenvaltiota vastaan nostetun vahingonkorvauskanteen yhteydessä kysymyksiä pelkästään vahingon olemassaoloa koskevasta edellytyksestä sekä vahinkomuodoista ja tätä koskevista näyttövaatimuksista, vaan se on lisäksi katsonut tarpeelliseksi esittää useita kysymyksiä, jotka koskevat tämän vastuun toteuttamiseksi vaadittavia muita edellytyksiä ja erityisesti sitä, katsotaanko kysymyksessä olevien viranomaisten menettely yhteisön oikeuden rikkomiseksi ja voiko vahingonkärsijällä olla tämän rikkomisen perusteella oikeus vahingonkorvaukseen.
- 43 Edellä olevat seikat huomioon ottaen yhdenkään niistä kysymyksistä, joiden ratkaisemista yhteisöjen tuomioistuimelta on pyydetty, ei voida katsoa olevan ilmeisen hypoteettinen tai merkityksetön ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaistavana olevassa asiassa annettavan päätöksen kannalta.
- 44 Päinvastoin edellä olevista seikoista seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset ovat objektiivisesti tarpeellisia sen käsiteltävänä olevan asian — jonka osalta sen on otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu — ratkaisemiseksi ja että yhteisöjen tuomioistuin pysyy antamaan sille esitettyihin kysymyksiin erityisesti ennakkoratkaisupyynnössä sille esitettyjen tietojen perusteella sellaisen vastauksen, josta on hyötyä.

- 45 Näin ollen Oberlandesgericht Innsbruckin esittämä ennakkoratkaisupyyntö otetaan tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 46 Ensimmäiseksi on todettava, että kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset nostavat esiin kaksi toisiinsa yhteydessä olevaa, mutta kuitenkin erilliseksi katsottavaa ongelmaa.
- 47 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy nimittäin yhteisöjen tuomioistuimelta toisaalta, onko kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa kysymyksessä olevien kaltaisissa olosuhteissa tapahtunut Brennerin moottoritien sulkeminen kokonaan liikenteeltä yhtämittäiseksi lähes 30 tunnin ajaksi sellainen este, joka ei sovellu yhteen tavaroiden vapaan liikkuvuuden kanssa, minkä vuoksi sillä on katsottava rikotun yhteisön oikeutta. Toisaalta kysymykset koskevat erityisesti niitä edellytyksiä, joiden mukaan valtiota vastaan voidaan esittää vaatimus yhteisön oikeuden noudattamatta jättämisen takia yksityisille aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta.
- 48 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää viimeksi mainitun näkökohdan osalta tarkentamaan erityisesti sitä, onko — ja mahdollisesti missä määrin — kyseisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian kaltaisissa olosuhteissa yhteisön oikeuden rikkominen — olettaen, että se katsotaan näytetyksi — riittävän selvä ja vakava, jotta kyseinen jäsenvaltio on vastuussa vahingosta. Se kysyy myös korvattavan vahingon lajista ja vahinkoa koskevasta näytöstä.

- 49 Koska toisena mainittua näkökohtaa koskevien kysymysten tutkinta on tarpeen ainoastaan siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen, sellaisena kuin se on esitetty tämän tuomion 47 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, annetaan myöntävä vastaus, yhteisöjen tuomioistuimen on aluksi päätettävä tähän ensimmäiseen kysymykseen liittyvistä näkökohdista, jotka ovat ennen kaikkea ensimmäisen ja neljännen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena.
- 50 Ennakkoratkaisukysymykset on kansallisen tuomioistuimen toimittamasta pääasiaa koskevasta asiakirja-aineistosta sekä yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyistä kirjallisista ja suullisista huomautuksista ilmenevien seikkojen perusteella ymmärrettävä siten, että niillä halutaan ratkaisua siitä, onko se, että jäsenvaltion viranomaiset eivät ole kieltäneet sellaista kokoontumistilaisuutta, jonka tarkoitus oli suurimmaksi osaksi ympäristöpoliittinen ja jonka seurauksena Brennerin moottoritien kaltainen tärkeä liikenneyhteys oli suljettu kokonaan liikenteeltä yhtämittäisesti lähes 30 tunnin ajan, EY 30 ja EY 34 artiklassa, kun ne luetaan mahdollisesti yhdessä EY 5 artiklan kanssa, ilmaistun tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan peruseriaatteen rajoitus, jota ei voida perustella.

Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen

- 51 Tältä osin on aluksi todettava, että tavaroiden vapaa liikkuvuus on eräs yhteisön peruseriaatteista.
- 52 EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 3 artikla), joka kuuluu sopimuksen ensimmäisen osan ”Periaatteet” alle, c kohdassa määrätään, että tämän sopimuksen 2 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi yhteisön toimintaan sisältyy sisämarkkinat, joille on ominaista, että muun muassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä.

- 53 EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklan (josta on muutettuna tullut EY 14 artikla) toisen kohdan mukaan sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden vapaa liikkuvuus taataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.
- 54 Tästä perusperiaatteesta määrätään tarkemmin erityisesti perustamissopimuksen 30 ja 34 artiklassa.
- 55 Perustamissopimuksen 30 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja niitä vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Lisäksi 34 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset viennin määrälliset rajoitukset ja niitä vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet.
- 56 Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 8/74, Dassonville, 11.7.1974 antamaan tuomioon (Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349, 5 kohta) pohjautuvan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että näiden määräysten, kun niitä tarkastellaan niiden asiayhteydessä, on tulkittava tarkoittavan, että kaikki esteet, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, on poistettava (ks. vastaavasti asia C-265/95, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997, Kok. 1997, s. I-6959, 29 kohta).
- 57 Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen todennut erityisesti, että perustamissopimuksen 30 artikla on välttämätön keino sellaisten markkinoiden toteuttamiseksi, joilla ei ole sisäisiä rajoja, joten siinä ei kielletä yksinomaan sellaisia valtion toimenpiteitä, jotka sellaisenaan rajoittavat jäsenvaltioiden välistä kauppaa, vaan sitä voidaan soveltaa myös silloin, kun jäsenvaltio ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä tavaroiden vapaan liikkuvuuden sellaisten rajoitusten estämiseksi, jotka johtuvat muista syistä kuin valtion toimenpiteistä (em. asia komissio v. Ranska, tuomion 30 kohta).

- 58 Se, että jäsenvaltio ei lainkaan ryhdy toimenpiteisiin tai ei toteuta riittäviä toimenpiteitä estääkseen sellaiset tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset, jotka johtuvat erityisesti sellaisista toimista, jotka yksityiset kohdistavat tämän jäsenvaltion alueella muista jäsenvaltioista peräisin oleviin tuotteisiin, rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa samalla tavalla kuin aktiivinen toimenpide (em. asia komissio v. Ranska, tuomion 31 kohta).
- 59 Näin ollen perustamissopimuksen 30 ja 34 artiklassa ei edellytetä yksinomaan, että jäsenvaltiot eivät itse toteuta sellaisia toimenpiteitä tai noudata sellaisia menettelytapoja, jotka voivat olla kaupan esteenä, vaan siinä edellytetään — luettuna yhdessä perustamissopimuksen 5 artiklan kanssa — myös, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki tarvittavat ja asianmukaiset toimenpiteet sen turvaamiseksi, että tätä perusvapautta kunnioitetaan sen alueella (em. asia komissio v. Ranska, tuomion 32 kohta). Edellä mainitun 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi, ja pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamista.
- 60 Kun otetaan huomioon tavaroiden vapaan liikkuvuuden perustavanlaatuinen merkitys yhteisön järjestelmässä erityisesti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta, kaikkien jäsenvaltioiden on taattava tuotteiden vapaa liikkuvuus niiden alueilla toteuttamalla kaikki tarvittavat ja asianmukaiset toimenpiteet yksityisten toimista johtuvien tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusten estämiseksi siitä riippumatta, koskevatko nämä toimet tuontia, vientiä tai pelkästään tavaroiden kauttakulkua.
- 61 Edellä mainitussa asiassa komissio v. Ranska annetun tuomion 53 kohdasta ilmenee nimittäin, että kyseinen asia ei koskenut pelkkää tuontia, vaan myös muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden kauttakulkua Ranskan kautta.

- 62 Kun siis kansalliset toimivaltaiset viranomaiset joutuvat pääasiassa kysymyksessä olevan kaltaisessa tilanteessa toteamaan, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden kaltaista perustamissopimuksessa annetun perusvapauden käyttämistä rajoitetaan yksityisten henkilöiden toimilla, näiden viranomaisten on toteutettava aiheelliset toimet tämän vapauden takaamiseksi kyseisessä jäsenvaltiossa, vaikka — kuten pääasiassa — näitä tavaroita pelkästään kuljetetaan Itävallan kautta Italiaan tai Saksaan.
- 63 Tähän on lisättävä, että tämä jäsenvaltiolla oleva velvoite on erityisen tärkeä silloin kun kysymyksessä on Brennerin moottoritien kaltainen erittäin tärkeä liikenneyhteys, joka on yksi tärkeimmistä kaupankäynnissä käytetyistä maayhteyksistä Euroopan pohjoisen osan ja Pohjois-Italian välillä.
- 64 Edellä olevasta seuraa, että se, että jäsenvaltion viranomaiset eivät ole kieltäneet sellaista kokoontumistilaisuutta, jonka seurauksena Brennerin moottoritien kaltainen tärkeä liikenneyhteys oli suljettu kokonaan liikenteeltä yhtämittaisesti lähes 30 tunnin ajan, on omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä tavarakauppaa ja se on siksi katsottava määrällisiä rajoituksia vaikutuksia vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi, joka on lähtökohtaisesti ristiriidassa perustamissopimuksen 30 ja 34 artiklasta — luettuna yhdessä perustamissopimuksen 5 artiklan kanssa — seuraavien yhteisön oikeuden velvoitteiden kanssa, jollei kieltämättä jättämistä voida pitää objektiivisesti perusteltuna.

Rajoituksen mahdollinen oikeuttaminen

- 65 Kansallinen tuomioistuin kysyy neljännellä kysymyksellään, voivatko tavaroiden vapaan liikkuvuuden alaa koskevat yhteisön oikeuden velvoitteet syrjäytyä 12. ja 13.6.1998 järjestetyn sellaisen kokoontumistilaisuuden tavoitteen takia, jonka

aikana mielenosoittajat halusivat kiinnittää yleisön huomion Brennerin moottoritien jatkuvasti kasvavasta raskaasta tavaraliikenteestä aiheutuvaan ympäristön ja kansanterveyden vaarantumiseen sekä saada toimivaltaiset viranomaiset voimistamaan toimenpiteitä tämän liikenteen ja siitä aiheutuvan kovin herkän Alppialueen saastumisen vähentämiseksi.

- 66 Vaikka ympäristönsuojelu ja kansanterveys voidaan erityisesti Alppialueen osalta tietyissä olosuhteissa katsoa yleisen edun mukaiseksi oikeutetuksi päämääräksi, jonka vuoksi perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien, joihin tavaroitten vapaa liikkuvuus kuuluu, rajoitus voi olla perusteltu, on todettava — kuten julkisasiamies on lausunut ratkaisuehdotuksensa 54 kohdassa —, että kokoontumistilaisuuden erityiset päämäärät eivät sinänsä ole ratkaisevia Schmidbergerin nostaman sellaisen kanteen yhteydessä, jolla se pyrkii saamaan valtion vahingonkorvausvastuuseen sellaisen yhteisön oikeuden rikkomisen takia, joka on johdettu tässä siitä, että kansalliset viranomaiset eivät ole estäneet liikenteen estymistä Brennerin moottoritieellä.
- 67 Näin on siksi, että niiden edellytysten arvioinnissa, joiden perusteella jäsenvaltion vastuu voi syntyä, ja erityisesti sen kysymyksen ratkaisemisessa, onko jäsenvaltio rikkonut yhteisön oikeutta, on otettava huomioon pelkästään se, mitä tämä jäsenvaltio on tehnyt tai jättänyt tekemättä.
- 68 Tässä asiassa on täten otettava huomioon pelkästään se, mihin päämäärään kansalliset viranomaiset pyrkivät silloin, kun ne tekivät implisiittisen päätöksen luvan antamisesta kokoontumistilaisuudelle tai päätöksen sen kieltämättä jättämisestä.

- 69 Pääasian asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Itävallan viranomaiset ovat saaneet päätökselleen vaikutteita siitä, että on kunnioitettava Euroopan ihmis-oikeussopimuksessa ja Itävallan valtiosäännössä taattuja sananvapautta ja kokoontumisvapautta koskevia mielenosoittajien perusoikeuksia.
- 70 Kansallinen tuomioistuin on kysynyt ennakkoratkaisupyynnössä myös sitä, meneekö perustamissopimuksessa taattu tavaroiden vapaa liikkuvuus näiden perusoikeuksien edelle.
- 71 Tämän osalta on palautettava mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeudet ovat erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo, ja että yhteisöjen tuomioistuin tukeutuu tämän osalta jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja kansainvälisiin ihmisoikeuksia koskeviin asiakirjoihin, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet. Euroopan ihmis-oikeussopimuksella on tässä yhteydessä erityinen merkitys (ks. erityisesti asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221, 41 kohta; asia C-274/99 P, Connolly v. komissio, tuomio 6.3.2001, Kok. 2001, s. I-1611, 37 kohta ja asia C-94/00, Roquette Frères, tuomio 22.10.2002, Kok. 2002, s. I-9011, 25 kohta).
- 72 Tässä oikeuskäytännössä vahvistetut periaatteet on myös vahvistettu Euroopan yhtenäisasiakirjan johdanto-osassa ja myöhemmin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohdassa (em. asia Bosman, tuomion 79 kohta). Tässä määräyksessä määrätään seuraavaa: ”Unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.”

- 73 Tästä seuraa, ettei yhteisössä voida hyväksyä sellaisia toimia, joissa ei kunnioiteta näin tunnustettuja ihmisoikeuksia (ks. erityisesti em. asia ERT, tuomion 41 kohta ja asia C-299/95, Kremzow, tuomio 29.5.1997, Kok. 1997, s. I-2629, 14 kohta).
- 74 Koska sekä yhteisön että jäsenvaltioiden on kunnioitettava perusoikeuksia, näiden oikeuksien suojelu on perusteltu intressi, jonka vuoksi yhteisön oikeudessa asetettujen velvoitteiden eli jopa tavaran vapaan liikkuvuuden kaltaisista perustamissopimuksessa taatuista perusvapauksista johtuvien velvoitteiden rajoittaminen voi olla perusteltua.
- 75 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun kansallinen tilanne kuuluu — kuten pääasian oikeudenkäynnissä — yhteisön oikeuden soveltamisalaan, yhteisöjen tuomioistuimen on esitettävä ennakkoratkaisumenettelyssä kansallisille tuomioistuimille kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka tarvitaan arvioitaessa tämän tilanteen yhteensopivuutta niiden perusoikeuksien kanssa, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo, sellaisina kuin nämä oikeudet seuraavat erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (ks. vastaavasti asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987, Kok. 1987, s. 3719, Kok. Ep. IX, s. 177, 28 kohta).
- 76 Kansalliset viranomaiset ovat esittäneet tässä asiassa, että koska Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja jäsenvaltion valtiosäännössä taattujen perusoikeuksien kunnioittaminen on välttämätöntä, perustamissopimuksessa taattua perusvapautta saadaan rajoittaa.
- 77 Tässä asiassa tulee siten esiin kysymys siitä, miten sovittaa yhteen yhtäältä vaatimukset perusoikeuksien suojaamisesta yhteisössä ja toisaalta perustamissopimuksessa taatusta perusvapaudesta johtuvat vaatimukset, ja erityisesti siitä, mitkä ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 ja 11 artiklassa taattujen

sananvapauden ja kokoontumisvapauden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden ulottuvuudet silloin, kun sananvapauten ja kokoontumisvapauten vedotaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan rajoituksen perustelemiseksi.

78 Tämän osalta on ensinnäkin todettava, että tavaroiden vapaa liikkuvuus on tosin eräs peruseriaatteista perustamissopimuksen järjestelmässä, mutta sitä voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa perustamissopimuksen 36 artiklassa mainittujen syiden tai yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 120/78, Rewe-Zentral, ns. Cassis de Dijon-tapaus, 20.2.1979 antamasta tuomiosta (Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403) alkaneessa vakiintuneessa oikeuskäytännössä vahvistetun yleistä etua koskevan pakottavan vaatimuksen perusteella.

79 Toiseksi, vaikka pääasiassa kysymyksessä olevat perusoikeudet onkin nimenomaisesti tunnustettu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja ne muodostavat osan demokraattisen yhteiskunnan olennaista perustaa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 ja 11 artiklan 2 kappaleiden sanamuodosta itsestään käy kuitenkin ilmi, että myös sananvapauden ja kokoontumisvapauden osalta voidaan asettaa tiettyjä rajoituksia, jotka ovat perusteluja yleistä etua koskevien tavoitteiden takia, jos näistä rajoituksista on säädetty laissa, jos rajoituksista on säädetty kyseisissä määräyksissä tarkoitettun yhden tai useamman laillisen päämäärän saavuttamiseksi ja jos ne ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa eli ne ovat perusteltavissa ehdottoman tärkeällä yhteiskunnallisella tarpeella ja ne ovat muun muassa oikeassa suhteessa tavoiteltuun lailliseen päämäärään nähden (ks. vastaavasti asia C-368/95, Familiapress, tuomio 26.6.1997, Kok. 1997, s. I-3689, 26 kohta; asia C-60/00, Carpenter, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6279, 42 kohta ja asia Steel ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.9.1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII, 101 kohta).

80 Siten Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taatut sananvapautta koskeva oikeus ja oikeus kokoontua vapaasti rauhanomaisessa tarkoituksessa eivät — toisin kuin samalla sopimuksella taatut muut perusoikeudet, kuten kaikkien ihmisten oikeus elämään tai kielto kiduttaa tai kielto kohdella tai rangaista ihmisiä epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla, joita ei voi rajoittaa — kuitenkaan ole ehdottomia oikeuksia, vaan ne on suhteutettava siihen tehtävään, joka niillä on

yhteiskunnassa. Tästä syystä näiden oikeuksien käyttöä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiallisesti palvelevat yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä rajoituksilla puututa suojattuihin oikeuksiin rajoituksilla tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. vastaavasti asia C-62/90, komissio v. Saksa, tuomio 8.4.1992, Kok. 1992, s. I-2575, 23 kohta ja asia C-404/92 P, X v. komissio, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4737, 18 kohta).

- 81 Tällaisessa tilanteessa on verrattava keskenään kysymyksessä olevia intressejä ja määritettävä kunkin asian olosuhteiden perusteella, onko näiden intressien välillä oikea tasapaino.
- 82 Toimivaltaisilla viranomaisilla on tämän osalta laaja harkintavalta. Asiassa on kuitenkin selvitettävä, ovatko yhteisön sisäistä kauppaa koskevat rajoitukset oikeassa suhteessa tavoiteltuun lailliseen päämäärään eli tässä tapauksessa perusoikeuksien suojaamiseen nähden.
- 83 Pääasian osalta on aluksi korostettava, että siihen liittyvät olosuhteet erottavat sen selvästi sen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ranska annetun tuomion perustana olevasta tilanteesta, johon Schmidberger vetosi ennakkotapauksena Itävallassa nostamansa kanteen yhteydessä.
- 84 Niihin tosiseikkoihin nähden, joista yhteisöjen tuomioistuin on lähtenyt edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ranska antamansa tuomion 38—53 kohdassa, on ensinnäkin todettava, että pääasiassa kysymyksessä oleva kokoontumistilaisuus pidettiin sen jälkeen kun sen pitämiseen oli haettu lupaa kansallisen oikeuden perusteella ja sen jälkeen kun toimivaltaiset viranomaiset olivat päättäneet olla kieltämättä sitä.

- 85 Toiseksi tieliikenne oli estynyt Brennerin moottoritiellä olevien mielenosoittajien takia pelkästään yhdellä reitillä, yhden kerran ja lähes 30 tunnin ajan. Lisäksi kokoontumistilaisuudesta tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle aiheutunut rajoitus oli edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ranska kysymyksessä ollut rajoitusta vähäisempi kokoontumistilaisuuden maantieteellisen ulottuvuuden ja levottomuuksien vakavuuden osalta.
- 86 Kolmanneksi on todettava, että asiassa ei ole kiistetty, että kysymyksessä oli kokoontumistilaisuus, jossa kansalaiset käyttivät perusoikeuksiaan esittämällä julkisesti heidän yhteiskunnallisesti tärkeäksi katsomansa mielipiteen; selvää on myös, että tämän julkisen mielenosoituksen päämääränä ei ollut rajoittaa tietynlaisten tai tiettyä alkuperää olevien tuotteiden kauppaa. Sitä vastoin asiassa komissio vastaan Ranska mielenosoittajien päämääränä oli selvästi estää tiettyjen muista jäsenvaltioista kuin Ranskasta peräisin olevien tuotteiden liikkumista sillä, että he eivät pelkästään estäneet kyseisten tuotteiden kuljetusta, vaan myös tuhosivat tuotteita niiden Ranskaan suuntautuvan kuljetuksen yhteydessä tai Ranskan läpi tapahtuvan kauttakuljetuksen aikana ja jopa vielä silloin, kun ne olivat kaupoissa kysymyksessä olevassa jäsenvaltiossa.
- 87 Neljänneksi on todettava, että toimivaltaiset viranomaiset ovat toteuttaneet tässä asiassa erilaisia kehys- ja oheistoimenpiteitä pitääkseen tieliikenteelle aiheutuvat häiriöt mahdollisimman vähäisinä. Nämä viranomaiset, poliisi mukaan lukien, pyrkivät täten yhdessä mielenosoituksen järjestäjien ja eri autoliittojen kanssa toteutetulla yhteistyöllä varmistamaan kokoontumistilaisuuden asianmukaisen sujumisen. Jo paljon ennen suunniteltua mielenosoituspäivää käynnistettiin tiedotusvälineiden ja autoliittojen avulla laaja tiedotuskampanja Itävallassa ja sen

rajavaltioissa ja ehdotettiin eri kiertoreittejä, joten kysymyksessä oleville taloudellisille toimijoille oli tiedotettu asianmukaisesti niistä rajoituksista, joita liikenteen osalta aiheutui kyseisenä päivänä, sekä suunnitellun mielenosoituksen paikasta, ja he pystyivät ottamaan rajoitukset huomioon riittävän ajoissa. Lisäksi mielenosoituspaikalle oli perustettu järjestysyksikkö.

- 88 Lisäksi on selvää, että yksittäinen toimenpide, josta nyt on kysymys, ei luo — toisin kuin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ranska kysymyksessä olevat yleisen järjestyksen vastaiset toistetut vakavat levottomuudet — yleistä epävarmaa ilmapiiriä, joka tyrehtyttää jäsenvaltioiden välisiä kauppavirtoja kokonaisuudessaan.
- 89 Lisäksi Schmidbergerin kokoontumistilaisuuden osalta mainitsemien muiden mahdollisuuksien osalta on jäsenvaltioilla olevan laajan harkintavallan vuoksi todettava, että toimivaltaiset viranomaiset ovat voineet nyt kysymyksessä olevan asian kaltaisissa olosuhteissa katsoa, että kokoontumistilaisuuden kieltämisellä puututtaisiin tavalla, jota ei voida hyväksyä, mielenosoittajien perusoikeuksiin kokoontua ja ilmaista rauhanomaisesti mielipiteensä julkisesti.
- 90 Kyseiselle kokoontumistilaisuuden paikalle tai kestolle asetettavat tiukemmat ehdot — eli esimerkiksi tilaisuuden järjestäminen Brennerin moottoritien vieressä tai keston rajoittaminen muutama tuntiin — olisi voitu katsoa liialliseksi rajoittamiseksi, jolla olisi vesitetty tilaisuuden vaikutuksen olennainen sisältö. Vaikka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on tosin pyrittävä rajoittamaan niin pitkälle kuin mahdollista niitä vaikutuksia, joita yleisillä teillä järjestetystä mielenosoituksesta aiheutuu väistämättä liikenteen vapaudelle, niiden on verrattava tätä intressiä kysymyksessä olevien mielenosoittajien intressiin, jotka haluavat kiinnittää yleisen mielipiteen huomiota toimenpiteensä päämääriin.

- 91 Vaikka tämäntyyppisestä toimenpiteestä aiheutuu tosin tavallisesti siihen osallistumattomille henkilöille tiettyjä epäedullisia seurauksia erityisesti liikenteen vapauden osalta, nämä seuraukset voidaan kuitenkin periaatteessa hyväksyä, jos toimenpiteen olennaisena päämääränä on ilmaista mielipide julkisesti laissa sallitulla tavalla.
- 92 Itävallan tasavalta esittää tämän osalta — ilman että yksikään asian osapuolista olisi kiistänyt asiaa —, että kaikki asian osalta kysymykseen tulevat tämän päätöksen korvaavat ratkaisut olisivat sisältäneet vaaran vaikeasti hallittavista reaktioista, jotka olisivat voineet aiheuttaa suurempia häiriöitä jäsenvaltioiden väliselle kaupalle sekä yleiselle järjestykselle, esimerkiksi siten, että olisi järjestetty ”villejä” mielenosoituksia tai kyseisen protestiliikkeen kannattajien ja vastustajien välillä olisi syntynyt yhteenottoja tai olisi aiheutunut sellaisten mielenosoittajien suorittamia väkivaltaisuuksia, jotka katsovat, että heidän perusoikeuksiaan on loukattu.
- 93 Kansallisilla viranomaisilla on katsottava olevan tällä alalla laaja harkintavalta, ja ne saivat näin ollen tämän harkintavallan huomioon ottaen perustellusti katsoa, että tällä kokoontumistilaisuudella tavoiteltua laillista tavoitetta ei olisi tässä tapauksessa voitu saavuttaa yhteisön sisäistä kauppaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä.
- 94 Edellä olevan perusteella ensimmäiseen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että se, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset eivät ole kieltäneet kokoontumistilaisuutta pääasiassa kysymyksessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, ei ole ristiriidassa perustamissopimuksen 30 ja 34 artiklan kanssa, luettuina yhdessä kyseisen sopimuksen 5 artiklan kanssa.

Jäsenvaltion vastuun edellytykset

- 95 Ensimmäiseen ja neljänteen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian kaltaisten kaikkien olosuhteiden perusteella on katsottava, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät ole rikkoneet yhteisön oikeutta sellaisella tavalla, jonka takia kyseisen jäsenvaltio olisi vastuussa vahingosta.
- 96 Tällaisessa tilanteessa ei ole tarpeen päättää niistä muista kysymyksistä, jotka koskevat sellaisia tiettyjä edellytyksiä, joiden mukaan valtiota vastaan toteutetaan vaatimus yhteisön oikeuden noudattamatta jättämisellä yksityisille aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta.

Oikeudenkäyntikulut

- 97 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Itävallan, Kreikan, Italian, Alankomaiden ja Suomen hallituksille ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Oberlandesgericht Innsbruckin 1.2.2000 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Se, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset eivät ole kieltäneet kokoontumistilaisuutta pääasiassa kysymyksessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, ei ole ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 30 ja 34 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 28 ja EY 29 artikla) kanssa, luettuina yhdessä EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) kanssa.

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

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä kesäkuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti