JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS ANTONIO SAGGIO

25 päivänä kesäkuuta 1998 *

1. Tämän asian yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimella on jälleen tilaisuus tulkita matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 13 päivänä kesäkuuta 1990 annettua neuvoston direktiiviä 90/314/ETY [1] (jäljempänä direktiivi). Nyt esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ensinnäkin ratkaisemaan, kuuluuko sanomalehden tilaajille alennettuun hintaan tarjottu matka direktiivin soveltamisalaan, kun otetaan myös huomioon, että matkaan osallistuvilta peritty maksu liittyi ainoastaan yhteen "paketin" osista. Myönteisessä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään sitten ratkaisemaan, onko pelkästään direktiivin 7 artiklan määräajassa tapahtuneen täytäntöönpanon laiminlyönti itsessään vakavaa ja ilmeistä yhteisön oikeuden rikkomista, mikä johtaisi siihen, että jäsenvaltio on vastuussa yksityisille oikeussubjekteille täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuneista vahingoista. Lopuksi on ratkaistava, voiko valtio menestyksekkäästi vedota kolmannen (tässä tapauksessa pakettimatkojen järjestäjän) toiminnasta johtuviin poikkeuksellisiin ja ennalta arvaamattomiin tilanteisiin näyttääkseen, ettei sen käyttäytymisen ja aiheutuneen vahingon välillä ole syy-yhteyttä.

Asiaa koskeva lainsäädäntö

2. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin lausunut, [2] direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on lähentää toisiinsa jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joita sovelletaan yhteisön alueella myytäviin tai myytäväksi tarjottaviin matkapaketteihin, pakettilomiin ja pakettikiertomatkoihin.

3. Direktiivin 2 artikla sisältää määritelmät. Koska tämä artikla on tärkeä useimpien esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten ratkaisemisen kannalta, se on syytä toistaa tässä kokonaisuudessaan. Tämän artiklan 1 kohdan mukaan "matkapaketilla tarkoitetaan etukäteen järjestettyä vähintään kahden jäljempänä mainitun palvelun yhdistelmää, kun ne myydään tai niitä tarjotaan myytäväksi yhdistettyyn hintaan ja kun palvelu kestää yli 24 tuntia tai sisältää majoituksen yön aikana:

a) kuljetus;

b) majoitus;

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 158, s. 59. Yhteisöjen tuomioistuin on tähän mennessä tulkinnut direktiiviä ja varsinkin sen 7 artiklaa seuraavissa tuomioissa: yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94 ja C-188/94—C-190/94, Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4845) ja asia C-364/96, Verein für Konsumenteninformation, tuomio 14.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2949).

2 — Ks. em. asia Dillenkofer ym., tuomion 3 kohta.

c) muu matkailupalvelu, joka muodostaa huomattavan osan matkapaketista mutta joka ei välittömästi liity kuljetukseen tai majoitukseen".

Kyseisessä kohdassa tarkennetaan vielä, että "saman matkapaketin eri osien laskuttaminen erikseen ei vapauta matkanjärjestäjää tai välittäjää tässä direktiivissä säädetyistä velvollisuuksista".

4. Kyseisen 2 artiklan muissa kohdissa on lisää määritelmiä, jotka koskevat sopimussuhteen osapuolia. 'Matkanjärjestäjällä' tarkoitetaan "henkilöä, joka muutoin kuin satunnaisesti järjestää matkapaketteja ja myy tai tarjoaa niitä myytäväksi suoraan taikka välittäjän välityksin". 'Välittäjä' on "henkilö[— —], joka myy tai tarjoaa myytäväksi matkanjärjestäjän kokoaman matkapaketin". 'Kuluttaja' puolestaan on "henkilö[— —], joka ostaa matkapaketin tai tekee sopimuksen sen ostamisesta ('pääsopija'), tai muu[— —] henkilö[— —], jonka lukuun pääsopija tekee sopimuksen matkapaketin ostamisesta ('muut edunsaajat'), taikka muu[— —] henkilö[— —], jolle pääsopija tai muu edunsaaja siirtää matkapaketin ('siirronsaaja')".

5. Seuraavaksi on mainittava direktiivin 7 artikla, jonka tulkintaa nimenomaisesti pyydetään. Sen mukaan "sopimuksen osapuolena olevan matkanjärjestäjän tai välittäjän on asetettava maksukyvyttömyyden varalta riittävä vakuus suoritettujen maksujen palauttamisen ja kuluttajan paluukuljetuksen turvaamiseksi".

Direktiivin 9 artiklassa puolestaan velvoitetaan jäsenvaltiot saattamaan voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet viimeistään 31.12.1992. Itävallan osalta täytäntöönpanon määräaika päättyi kuitenkin 1.1.1995, kuten sen liittymistä Euroopan unioniin koskevassa asiakirjassa on sovittu.

6. Direktiivi saatettiin osaksi Itävallan oikeusjärjestystä useilla eri lainsäädäntötoimilla. Tulkintakysymysten ratkaisemisen kannalta merkitystä on sillä, että direktiivin 7 artikla pantiin täytäntöön 15.11.1994 annetulla *Reisebüro-Sicherungsverordnung*illa [3] (matkatoimistojen vakuuksia koskeva asetus). Tätä asetusta sovelletaan pelkästään 1.1.1995 jälkeen varattuihin matkapaketteihin, joissa lähtöpäivä on aikaisintaan 1.5.1995. Asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan matkanjärjestäjän on tekemällä vakuutussopimus sellaisen vakuutusyhtiön kanssa, jolla on oikeus harjoittaa toimintaa Itävallassa, taattava matkustajalle, että a) hän saa jo suorittamansa maksut takaisin, jos matkaan kuuluvat suoritukset jäävät kokonaan tai osaksi täyttämättä matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden vuoksi, ja b) että hänelle maksetaan paluumatkan kustannukset, jotka myös ovat syntyneet matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden vuoksi. Vakuutusmäärän on 2 momentin mukaan oltava vähintään 5 prosenttia matkanjärjestäjän edellisen kalenterivuoden vastaavan vuosineljänneksen liikevaih-

3 — BGBl. nro 881, 15.11.1994, s. 6501.

dosta, mutta vakuutusmäärän suuruus nousee 10 prosenttiin, mikäli matkanjärjestäjä perii ennakkomaksuna yli 10 prosenttia matkan hinnasta tai mikäli hän perii koko matkan hinnan yli 10 päivää ennen matkan alkua. Ensimmäisenä toimintavuotena vakuutusmäärä on määriteltävä matkanjärjestäjän toiminnasta arviolta kertyvän liikevaihdon mukaan. Vielä on huomattava, että asetuksen 4 §:n mukaan matkanjärjestäjä voi kattaa riskin myös järjestämällä itselleen sellaiselta luottolaitokselta, jolla on oikeus harjoittaa toimintaa Itävallassa, peruuttamattoman ja ehdottoman pankkitakauksen tai hankkimalla itselleen julkisoikeudelliselta laitokselta vastaavan takaussitoumuksen, jossa sitoumuksenantaja sitoutuu suorittamaan matkustajien saatavat, jotka perustuvat 3 §:n mukaiseen vakuutussopimukseen.

Tosiseikasto ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Pääasian kantajat ovat kaikki itävaltalaisen Neue Kronenzeitung -nimisen sanomalehden tilaajia. Sanomalehteä kustantava yhtiö päätti marraskuussa 1994 tarjota uskollisia tilaajia palkitakseen näille matkan yhteistyössä Arena-Club-Reisen-nimisen matkatoimiston kanssa. Kyse oli neljän tai seitsemän päivän pituisista matkoista ulkomaisiin turistikohteisiin. Tarjoukseen sisältyivät seuraavat suoritukset: lentomatka tarjoiluineen, kuljetus lentokentältä hotelliin ja takaisin, yöpymiset aamiaisineen kahden hengen huoneessa (tai lisämaksusta yhden hengen huoneessa) ja kiertoajelu saksankielisen oppaan johdolla.

8. Tarjouksessa tilaajien edellytettiin maksavan ainoastaan Itävallan lentokenttäverot eli 40 Itävallan shillinkiä (jäljempänä ATS) hengeltä ja Kreikan veron eli 280 ATS hengeltä. Lisäksi yksin matkustavan tilaajan oli maksettava 500 ATS yöltä lisämaksuna yhden hengen huoneesta. Mukana mahdollisesti matkustavien muiden henkilöiden oli sitä vastoin maksettava täysi hinta, joka oli mainittu tarjoukseen liitetyssä esitteessä. Kustantaja siis tarjosi tilaajille matkalahjakortteja, joilla oli mahdollista varata matka ja valita sen ajankohta eri vaihtoehdoista. Tilaaja sai sitten varauksestaan vahvistuksen matkanjärjestäjältä, jolle oli maksettava matkustajan maksettavaksi tulevasta summasta ennakkoa 10 prosenttia ja loppuosa 10 päivää ennen lähtöpäivää.

9. Pääasian kantajat varasivat matkansa 19.11.1994 ja 12.4.1995 välisenä aikana. Eräät heistä aikoivat matkustaa yksin ja toiset yhdessä yhden tai useamman muun henkilön kanssa. Matkojen piti varausten mukaan tapahtua 10.4.1995 ja 23.7.1995 välisenä aikana.

10. Tarjous menestyi paljon paremmin kuin järjestäjät olivat ennakoineet. Matkatoimisto oli laskenut lentopaikat 30 000 hengelle, mutta 52 260 tilaajaa varasi

matkan, minkä lisäksi heidän mukanaan matkustavia oli 33 041 henkeä. Matkanjärjestäjä joutui tästä syystä vakaviin vaikeuksiin järjestelyissään, sillä lentokoneissa ei enää ollut tilaa, mistä aiheutui taloudellisia vaikeuksia. Arena-Club-Reisen asetettiinkin omasta hakemuksestaan konkurssiin 4.7.1995. Kantajista kaksi ei päässyt matkalle matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden vuoksi, kun taas muiden neljän matka oli jo etukäteen peruttu paikkojen puuttumisen vuoksi. Kaikki kantajat olivat kuitenkin maksaneet koko matkakulunsa.

11. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, ettei matkansa vuonna 1994 varanneiden kantajien maksuille ollut mitään vakuutta, sillä vakuuden hankkimisvelvollisuutta ei laissa ollut säädetty. Kaksi kaikkiaan kolmesta tällaisesta kantajasta oli kuitenkin yrittänyt saada maksun saatavastaan matkanjärjestäjän konkurssissa, mutta tuloksetta. Sen sijaan edellä mainitussa marraskuulta 1994 olevassa asetuksessa oli säädetty vakuudesta niiden kolmen muun kantajan hyväksi, jotka olivat varanneet matkansa 1.1.1995 jälkeen siten, että matkan piti tapahtua 1.5.1995 jälkeen. Näiden asiakkaiden hyväksi oli olemassa yli 4 000 000 ATS:n suuruinen pankkitakaus, joka kuitenkin riitti kattamaan ainoastaan 23,38 prosenttia kantajien ennakkoon maksamista matkakuluista.

12. Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävinä olevissa asioissa kaikki kantajat ovat siis vaatineet vahvistamaan, että Itävallan valtio on vastuussa siitä, että se on perustamissopimuksen vastaisesti jättänyt asetetussa määräajassa ja asianmukaisesti panematta täytäntöön direktiivin. Tästä syystä he ovat vaatineet, että valtio velvoitettaisiin korvaamaan heille vahinko, joka koostuu niistä heidän suorittamistaan summista, joita ei ole saatu takaisin matkanjärjestäjän konkurssin vuoksi.

13. Landesgericht Linz on päättänyt esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Ulottuuko matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 13 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/314/ETY 7 artiklan mukainen suoja myös matkoihin, joista pääsopijan on maksettava sopimuksen perusteella

a) yksin matkustaessaan lentokenttämaksun (ulkomaille lähdön yhteydessä perittävä vero) lisäksi vain lisämaksu yhden hengen huoneesta tai

b) vähintään yhden täyden maksun maksavan henkilön seurassa matkustaessaan vain lentokenttämaksu (ulkomaille lähdön yhteydessä perittävä vero),

mutta hänen ei tarvitse maksaa vastiketta lennosta ja yöpymisestä useamman hengen huoneessa?

2) Kuuluvatko tällaiset matkat direktiivin soveltamisalaan myös silloin, kun jäsenvaltion laajalevikkisin sanomalehti tarjoaa niitä yksinomaan tilaajilleen 'lahjana' kilpailulainsäädännön vastaisen mainoskampanjan yhteydessä?

Jos kysymyksiin 1 ja 2 vastataan myöntävästi:

3) Onko direktiivin 7 artikla saatettu määräajassa osaksi kansallista oikeusjärjestystä silloin, kun 15.11.1994 julkaistua kansallista lainsäädäntöä sovelletaan vain matkapaketteihin, jotka on varattu 1.1.1995 jälkeen ja joissa lähtöpäivä on aikaisintaan 1.5.1995, kun otetaan huomioon

a) Itävallan liittyminen Euroopan talousalueeseen 1.1.1994 lukien ja

b) Itävallan liittyminen Euroopan unioniin 1.1.1995 lukien?

Jos kysymykseen 3 vastataan kieltävästi:

4) Merkitseekö se, että ainoastaan direktiivin 7 artiklaa ei ole saatettu määräajassa osaksi kansallista oikeusjärjestystä, sitä, että yhteisön oikeutta on rikottu ilmeisellä tavalla ja että vahinkoa kärsineet voivat tästä syystä vaatia vahingonkorvausta, jos jäsenvaltio on määräajassa toteuttanut direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kaikkien muiden tämän direktiivin säännösten saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä?

5) Onko direktiivin 7 artiklaa tulkittava niin, että sillä tavoiteltuja päämääriä ei ole saavutettu, jos kansallisessa lainsäädännössä

a) edellytetään riskin kattamiseksi vain sellaisen vakuutussopimuksen tekemistä tai sellaisen pankkitakauksen hankkimista, jossa vakuutusmäärän (vakuuden suuruuden) on oltava vähintään 5 prosenttia matkanjärjestäjän edellisen kalenterivuoden vastaavan vuosineljänneksen liikevaihdosta,

b) velvoitetaan matkanjärjestäjä ensimmäisenä toimintavuotenaan käyttämään lähtökohtana vakuutusmäärän (vakuuden suuruuden) määrittelyssä suunnitellusta toi-

minnasta arviolta kertyvää liikevaihtoa,

c) ei oteta huomioon matkanjärjestäjän liikevaihdon kasvua kuluvana vuonna eikä

d) siinä aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta valvoa tarvittavista vakuusmääristä huolehtimista?

6) Onko direktiivin 7 artiklan myöhässä tai vajavaisesti tapahtuneen täytäntöönpanon ja tästä kuluttajille aiheutuneiden vahinkojen välillä myös silloin välitön syy-yhteys, joka johtaa jäsenvaltion vastuuseen niiden maksujen korvaamisesta kokonaan, joista ei ole vakuutta, jos valtio osoittaa vahinkotapahtuman johtuneen (olennainen osasyy) matkanjärjestäjän (kolmas henkilö) lainvastaisista toimista tai riskin täysin poikkeuksellisesta ja ennalta arvaamattomasta kasvusta?"

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

14. Ensimmäisillä kahdella kysymyksellään itävaltalainen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta vastaamaan, kuuluvatko pääasian kantajien varaamat matkat direktiivin soveltamisalaan. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan tämä on epäselvää, koska tässä tapauksessa matka oli tarjottu "lahjaksi" sanomalehden tilaajille eikä pääsopijan pitänyt maksaa siitä sellaista summaa, joka normaalissa kaupankäynnissä voitaisiin katsoa vastikkeeksi tarjotusta matkasta.

15. Aluksi totean, että mielestäni kaikkien pääasian kantajien osalta asiassa täyttyvät direktiivin soveltamisen edellytykset, jotka koskevat sitä, milloin matkailupalvelu voi kuulua sen soveltamisalaan. Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö kyse olisi direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta matkapaketista, sillä kyseisiin matkoihin kuului lento ja yöpyminen sekä muita matkailupalveluja, jotka eivät ole näihin kahteen ensiksi mainittuun liittyviä, kuten kiertoajelu saksankielisen oppaan johdolla.

16. Yhtä selvää ei sen sijaan ole, täyttyvätkö tämän artiklan ensimmäisessä osassa ja 1 artiklassa säädetyt edellytykset. Itävallan hallitus todellakin kiistää sen, että tässä tapauksessa olisi kyse yhteisön alueella *yhdistettyyn hintaan myytävästä tai myytäväksi tarjottavasta* matkapaketista. Sen käsityksen mukaan pääasian kantajien varaamia matkoja annettiin lahjaksi — ei siis myyty — sanomalehden tilaajille.

Kantansa tueksi Itävallan hallitus vetoaa siihen, että direktiivin asiayhteydestä ja sanamuodosta käy ilmi, että kyse on "matkapaketista" vain silloin, kun matkanjärjestäjän tai välittäjän tarjoama suoritus ja kuluttajan vastasuoritus liittyvät läheisesti toisiinsa. Kuluttajalta täytyy siis edellyttää, että hänen on maksettava hinta, joka vastaa koko suorituksen arvoa ja joka lasketaan sen perusteella, vaikkakaan hinnan ei välttämättä tarvitse kattaa kaikkia kuluja.

17. En pidä Itävallan hallituksen tulkintaa vakuuttavana, ja tähän on useita syitä. Aivan aluksi haluan todeta, että direktiivin säännöksiä on tulkittava sen yleisen periaatteen mukaisesti, että epäselvissä tapauksissa säännöksiä on tulkittava mahdollisimman edullisesti sen henkilötahon kannalta, jonka suojaksi direktiivi on annettu, eli siis matkailupalveluja käyttävän kuluttajan kannalta. Näin on pääteltävä direktiivin tekstin ja tarkoituksen systemaattisen tarkastelun perusteella, kun otetaan huomioon myös sen johdantoosa.[4] Direktiivin 8.—11. perustelukappaleesta, jotka liittyvät yhdenmukaistamisen tarpeeseen,[5] 21. perustelukappaleesta, joka koskee 7 artiklassa mainittuja matkanjärjestäjän velvollisuuksia, ja 22. perustelukappaleesta, jossa määritellään kuluttajaa suojaavat säännökset vähimmäissäännöksiksi, joista voidaan poiketa ainoastaan tehokkaamman suojan suuntaan, on pääteltävissä, että tämän yhdenmukaistamistoimenpiteen pääasiallisena syynä on ollut tehokkaan ja korkeatasoisen kuluttajien oikeuksien suojan edistäminen. Koko direktiivi ja erityisesti 3 ja 8 artikla[6] sisältävät säännöksiä, joilla selvästi pyritään matkasopimuksen heikomman osapuolen oikeuksien laajaan suojaan. Ennakkoratkaisukysymysten kohteena olevan säännöksen osalta yhteisöjen tuomioistuin on jo lausunut, että "7 artiklan tarkoituksena on kuluttajan suojaaminen matkanjärjestäjän maksukyvyttömyydestä tai konkurssista aiheutuvia taloudellisia riskejä vastaan". Merkitystä on myös sillä, että direktiivin oikeusperustaksi on valittu 100 a artikla, jonka 3 kohdassa edellytetään, että kuluttajansuojan alalla

4 — Ks. em. yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 33—39 kohta sekä julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotuksen 11—14 kohta. Mielestäni periaate, jonka mukaan direktiiviä on tulkittava kuluttajan kannalta edullisimmalla tavalla, on vahvistettu myös em. asiassa Verein für Konsumenteninformation annetussa tuomiossa eli erityisesti siinä osassa (18—23 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut laajasti kuluttajien oikeutta saada takaisin maksamansa summat ja oikeutta paluukuljetukseen "ottaen huomioon direktiivin ja etenkin sen 7 artiklan päämäärät" (20 kohta).

5 — Direktiivin 8. perustelukappaleessa viitataan siihen, että jäsenmaiden lainsäädännön "kuluttajansuojasäännöksissä" on eroja; 9. perustelukappaleessa korostetaan sitä, että kuluttajille matkapakettina tarjotuilla palveluilla on erityisluonne, ja erityisesti sitä, että kuluttajat joutuvat yleensä maksamaan huomattavia rahamääriä; 10. perustelukappaleessa edellytetään, että kuluttaja voi saada direktiivin mukaisen suojan siitä riippumatta, onko hän suoranainen sopimuspuoli, siirronsaaja vai sellaisen ryhmän jäsen, jonka puolesta toinen henkilö on tehnyt sopimuksen matkapaketista. Direktiivin 11. perustelukappale koskee direktiivissä säädettyä matkanjärjestäjän tai välittäjän velvollisuutta antaa tietoja.

6 — Direktiivin 3 ja 4 artikla koskevat matkanjärjestäjän tai välittäjän velvollisuuksia ennen sopimuksen tekemistä sekä sopimussuhteen muutoksia. Molemmissa tapauksissa vastavuoroinen sopimussuhde on säädelty selvästi sellaiseksi, että kuluttajan asema sopimussuhteessa vahvistuu. Sama on todettavissa 5 ja 6 artiklasta, jotka koskevat matkanjärjestäjän tai välittäjän velvollisuuksia sopimusta täytettäessä.

yhdenmukaistamistoimenpiteet perustuvat suojelun korkeaan tasoon. [7]

18. Tämän jälkeen on huomautettava, että direktiivin sanamuodossa ei ole mitään sellaista, josta olisi pääteltävissä, ettei matkailupalvelu kuuluisi sen soveltamisalaan, jos kuluttajan siitä maksama hinta ei vastaa vastasuorituksen taloudellista arvoa tai jos kuluttajan maksama summa kohdistuu vain matkapaketin johonkin osaan. Toisin kuin Itävallan hallitus katsoo, myöskään direktiivin 9. perustelukappaleen sanamuodosta ei voi muuta päätellä: tällä perustelukappaleella pyritään ainoastaan korostamaan matkailupalveluja käyttävien kuluttajien käytettävissä olevia suojakeinoja koskevien oikeusnormien yhdenmukaistamisen tärkeyttä jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä olevien erojen vuoksi. Tässä perustelukappaleessa todetaan, että erot johtavat siihen, että kuluttajat luopuvat ostamasta näitä palveluja oman jäsenvaltionsa ulkopuolelta useammin kuin muita palveluja hankittaessa, mikä johtuu "matkapakettiin sisältyvien palvelujen erityisluon[teesta], johon yleensä liittyy huomattavan rahamäärän käyttö etukäteen". On siis selvää, ettei tämä edellä mainittuun perustelukappaleeseen sisältyvä toteamus mitenkään liity direktiivin asialliseen soveltamisalaan niin, että siihen vedoten voitaisiin soveltamisalaa rajoittaa.

19. Sen sijaan epäilystä ei voi olla siitä, että matkailupalvelu, josta sanomalehden tarjouksessa oli kyse, myytiin selvästi vastavuoroisessa sopimussuhteessa ja että kuluttajat maksoivat vastikkeeksi vaaditun hinnan kokonaisuudessaan etukäteen. Tämä pitää paikkansa sekä niiden tilaajien osalta, jotka aikoivat matkustaa yksin (ja joiden piti maksaa yhden hengen huoneesta sekä lentokenttäverot) että niiden osalta, jotka olivat varanneet matkan itselleen ja matkakumppaneilleen (ja joiden piti maksaa ainoastaan lentokenttäverot). Koska summa, joka kuluttajien piti maksaa, oli vähäinen, tämä tietenkin puolestaan rajoittaa heille aiheutuneen vahingon määrää, jos matkanjärjestäjä tulee maksukyvyttömäksi, ja näin ollen valtion mahdollista vastuuta siinä tapauksessa, että valtio ei ole pannut direktiiviä täytäntöön tai on tehdyt sen vajavaisesti, mutta olen sitä mieltä, ettei tästä voida päätellä, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa kyseessä olevat palvelut jäisivät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Niiden tilaajien osalta, jotka aikoivat käyttää tarjousta matkakumppaneiden kanssa, katson lisäksi, että merkitystä on myös sillä, että tilaajan piti maksaa koko hinta, joka varsinaisesti kohdistui matkakumppaneiden osuuteen matkasta. [8] Matkakumppanit eivät olisi päässeet sanomalehden tarjoamille matkoille ilman tilaajaa, joten loppujen lopuksi voidaan sanoa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tavoin, että tämäntyyppisissä tapauksissa

7 — Tähän on lisättävä 3 artiklan s alakohdassa määrättävän, että yhteisön toimintaan sisältyy myötävaikuttaminen kuluttajansuojan lujittamiseen, ja 129 a artiklassa, että yhteisö myötävaikuttaa korkeatasoisen kuluttajansuojan toteuttamiseen muun muassa toimenpiteillä, jotka se 100 a artiklan nojalla toteuttaa. Nämä määräykset eivät olleet vielä voimassa, kun direktiivi annettiin. Ne kuitenkin osaltaan kuvastavat sitä, että yhteisön oikeusjärjestyksessä on vähitellen kiinnitetty yhä enemmän huomiota kuluttajien etuihin.

8 — Kansallinen tuomioistuin huomauttaa ennakkoratkaisupyynnössään, että tässä tapauksessa tilaajat "selvästikin rahoittivat 'ilmaiset matkansa' maksaessaan matkakumppaninsa tai matkakumppaniensa matkat".

matkapaketti on käsitettävä yhdeksi kokonaisuudeksi: tilaajan maksama hinta — kohdistuupa se sitten hänen tai hänen mukanaan matkustavan henkilön osuuteen matkasta — on vastike heidän kummankin osallistumisesta matkanjärjestäjän myymään matkaan. Näin ollen kyse on varmasti sellaisista matkailupalveluista, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.

20. Lisäksi on todettava kaikkiin kantajiin nähden, että se, kohdistuiko maksu ainoastaan yhteen tarjotuista palveluista (lento) vai kahteen niistä (lento ja yöpyminen), ei vaikuta asian ratkaisuun. Mikäli näin olisi, pakettimatkan järjestäjä kykenisi välttymään kuluttajan suojaksi säädettyjen normien soveltamiselta yksinkertaisesti vain kohdistamalla maksun yhteen matkapaketin osista, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on huomauttanut.

21. Vielä on huomautettava, että nyt kysymyksessä olevan matkailupalvelun kuuluminen direktiivin soveltamisalaan johtuu niin sanoakseni asian luonteesta. Kuluttajat ovat kärsineet rahamääräisen vahingon, kun heidän etukäteen maksamansa summat — olkoonkin, että ne ovat olleet vähäisiä matkan taloudelliseen arvoon nähden — ovat jääneet palauttamatta tai niistä on palautettu vain erittäin pieni osa. He ovat maksun saadakseen yrittäneet aluksi turvautua Itävallan valtion juuri direktiivin 7 artiklan mukaisen päämäärän saavuttamiseksi antamaan lainsäädäntöön, ja tämä lainsäädäntö on hyödyttänyt heitä, joskin vain vähäiseltä osin.

22. Tätä tulkintaa tukee vielä se, että itävaltalaisen sanomalehden tilaajille tarjottu matka liittyi siihen laajaan sopimussuhteeseen, joka sitoo kustantajan ja kuluttajan toisiinsa ja jossa matkaa on pidettävä sanomalehtitilauksen lisänä. Matka ei missään tapauksessa ole pelkkä "ilmainen lahja" kuluttajalle, vaan sillä on mainosarvoa ja siis taloudellista arvoa, koska sillä on selvästikin tarkoitus saada jo olemassa oleva sopimussuhde sanomalehden tilaajiin jatkumaan ja edistää sanomalehden imagoa kolmansien silmissä.

23. Toista kysymystä ei mielestäni tarvitse tämän perusteellisemmin käsitellä. Se, että kyseistä matkailupalvelua tarjottiin harhaanjohtavan mainoskampanjan yhteydessä, mitä Itävallan tuomioistuimet ovat nimenomaisesti pitäneet kilpailulainsäädännön vastaisena, ei vaikuta annettavaan ratkaisuun. Se, että tarjous oli valheellinen, kun sanomalehti ilmoitti sen olevan "ilmainen", vaikka se ei todellisuudessa sitä ollut, tukee korkeintaan sitä käsitystä, että kyseistä matkailupalvelua tarjottiin todellisuudessa ostettavaksi vastiketta vastaan, jolloin sen täytyy kuulua direktiivin soveltamisalaan.

24. Myöskään Itävallan hallituksen sille väitteelle, jonka mukaan nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa tarjottu matka ei kuuluisi direktiivin soveltamisalaan siitä syystä, että sitä tarjottiin tarkasti määritellylle joukolle henkilöitä (sanomalehden tilaajat), ei mielestäni voida antaa merkitystä. On nimittäin selvää, että direktiivin soveltamisala ei rajoitu pelkästään sellaisiin matkailupalveluihin, joita tarjotaan rajoittamattomalle määrälle mahdollisia kuluttajia, vaan riittää, että matkailupalveluja myydään tai tarjotaan ostettavaksi yhteisön alueella yhdistettyyn hintaan ja että niihin kuuluu vähintään kaksi 2 artiklan 1 kohdassa mainituista osista.

25. Näillä perusteilla katson, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa kyseessä oleva matkailupalvelu kuuluu direktiivin soveltamisalaan.

Kolmas kysymys

26. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään, onko direktiivin 7 artikla saatettu asianmukaisesti osaksi Itävallan oikeusjärjestystä, kun otetaan huomioon, että kansallisessa täytäntöönpanosäädöksessä, joka tosin on määräajassa julkaistu, suojataan kuluttajia vakuusjärjestelmän avulla yksinomaan sellaisten matkojen osalta, jotka on varattu 1.1.1995 jälkeen ja joissa lähtöpäivä on aikaisintaan 1.5.1995.

27. Aivan aluksi on todettava, että tätä kysymystä on tarkasteltava siihen päivään nähden, jona Itävallan tasavallan oli Euroopan unioniin liittymistä koskevan asiakirjan mukaan pantava direktiivi täytäntöön (1.1.1995). Sillä, että Itävallan oli 1.1.1994 alkaen ollut noudatettava samoja normeja Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen osapuolena, ei sitä vastoin tietenkään ole merkitystä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei nimittäin ole tulkita direktiiviä, kun on arvioitava Itävallan valtion käyttäytymistä Itävallan liittymistä Euroopan unioniin edeltäneenä aikana, vaan tämä kuuluu pikemminkin EFTAn tuomioistuimelle. Näin ollen seuraavassa esitettävä tarkastelu koskee yksinomaan sitä, miten Itävalta on saattanut osaksi oikeusjärjestystään liittymissopimuksesta johtuvan velvollisuutensa saattaa voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 1.1.1995 mennessä.

28. Näin ollen katson, että kysymykseen on vastattava kieltävästi. Direktiivin 9 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot saattamaan voimaan kaikki direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet viimeistään 31.12.1992. Itävallan tapauksessa tämä määräaika oli liittymisasiakirjan mukaan 1.1.1995. Velvollisuus olla toteuttanut kuluttajien 7 artiklassa säädettyjen oikeuksien varmistamisen edellyttämät täytäntöönpanotoimenpiteet oli jäsenvaltioilla siis siitä päivästä lähtien, johon mennessä direktiivi oli pitänyt saattaa osaksi

kansallista oikeusjärjestystä. Nimittäin juuri tästä päivästä lähtien matkanjärjestäjän ja/tai välittäjän, joka on sopimuksen osapuolena, on näytettävä lain edellyttämällä tavalla, että hän on huolehtinut vakuuden järjestämisestä, jotta kuluttaja saa maksukyvyttömyys- tai konkurssitapauksen sattuessa jo suorittamansa maksut takaisin ja paluukuljetuksen. Vakuuksien olisi siis ollut oltava kuluttajien käytettävissä Itävallan oikeusjärjestykseen perustuvasti 1.1.1995 lähtien, ja tämä koskee kaikkia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia matkailupalveluja, joita kuluttajat aikovat käyttää tuosta päivästä lähtien. Suojan saamisen lykkääminen ajallisesti 1.5.1995 asti matkan ajankohdan perusteella ei siis ole sallittua direktiivin sanamuodon mukaan.

29. Tälle ratkaisulle on sitä paitsi löydettävissä vahvistus edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. annetusta tuomiosta. Tuossa tapauksessa nimittäin yhteisöjen tuomioistuin, jonka ratkaisua saksalainen tuomioistuin oli pyytänyt samankaltaiseen kysymykseen, kuin minkä Landesgericht Linz on esittänyt, on todennut tuomion 50 kohdassa, että "jäsenvaltioiden oli direktiivin 7 artiklan täydellisen täytäntöönpanon varmistamiseksi toteutettava säädetyssä määräajassa kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta pakettimatkan ostajille voitaisiin taata 1.1.1993 lähtien suoritettujen maksujen palauttaminen ja paluumatkan järjestäminen, jos matkanjärjestäjä on maksukyvytön tai konkurssissa".

30. Vielä on selvitettävä, minkälaajuinen on edellä mainitussa 9 artiklassa ja liittymissopimuksen määräyksissä asetettu velvollisuus saattaa määräajassa voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet. Direktiivin 7 artiklan osalta on selvitettävä, onko tätä velvollisuutta pidettävä täytettynä, kun jäsenvaltio on pelkästään edellyttänyt matkanjärjestäjiltä, että he hankkivat vakuuden sille, että kuluttajalle, joka käyttää sellaisia matkailupalveluja — siis tietenkin direktiivin soveltamisalaan kuuluvia —, jotka on varattu ja ostettu direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päätyttyä, palautetaan hänen maksamansa summat ja järjestetään paluukuljetus, vai onko kuluttajien suoja ulotettava koskemaan kaikki matkoja, jotka on tehty tai jotka on määrä tehdä määräpäivän (tässä tapauksessa 1.1.1995) jälkeen niin, ettei matkapaketista koostuvan matkailupalvelun varaamis- tai ostopäivälle voida antaa merkitystä.

Vastaus tähän kysymykseen on erityisen merkittävä nyt käsiteltävänä olevan asian ratkaisun kannalta, sillä eräät pääasian kantajista olivat varanneet ja maksaneet matkansa ennen direktiivin täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päättymistä, mutta lähtöpäivän oli määrä olla 1.1.1995 jälkeen.

31. Aluksi on todettava, että direktiivissä ei nimenomaisesti säädetä, onko siinä säädettyä järjestelmää sovellettava myös sopimuksiin, jotka ovat voimassa sen täytäntöönpanohetkellä. Direktiivissä todetaan vain 9 artiklassa olevin yleisin sanakääntein, että jäsenvaltioiden on saatettava voimaan tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet tiettyyn päivään mennessä.

32. Mielestäni direktiivin 7 artiklassa kuluttajille annettu suoja kattaa myös matkasopimukset, jotka on tehty ennen edellä mainittua määräpäivää, mutta joiden on määrä tapahtua myöhemmin. Matkapalveluja tarjoavan matkanjärjestäjän ja/tai välittäjän sopimusoikeudellista asemaa heikentävän uuden järjestelmän voimaantulo merkitsee yleistä käyttäytymissääntöä, joka koskee kaikkia, jotka harjoittavat tiettyä elinkeinotoimintaa, siitä lähtien, kun direktiivi on pitänyt panna täytäntöön.

33. Tämän tulkinnan oikeellisuuden puolesta puhuu kyseisen säännöksen luonne, sillä säännöksessä tuodaan esiin intressi, joka ansaitsee yhteisön oikeusjärjestyksen tarjoaman suojan: matkapakettia koskevan sopimuksen heikomman osapuolen suojaaminen. Edellä on jo tarkasteltu direktiivin sanamuotoa ja johdanto-osaa ja erityisesti velvoiteoikeudellisen sopimussuhteen osapuolten erilaista sopimusoikeudellista asemaa ja todettu, että vaikka kyseessä on muodollisesti 100 a artiklan mukainen yhdenmukaistamistoimenpide, jolla edistetään sisämarkkinoiden toteuttamista, direktiivin ensisijainen päämäärä on selvästikin kuluttajansuoja.[9] Tämän suuntauksen olemassaolon vahvistaa myös se, miten yhteisöjen oikeusjärjestys yleisesti suuntautuu kuluttajan eduksi. Tästä lainsäädäntöpolitiikasta todistavat monet säännökset ja määräykset. Viittaan edellä mainittujen perustamissopimuksen määräysten[10] lisäksi myös lukuisiin säädöksiin, joiden päämääränä on saavuttaa ennen kaikkea sopimussuhteissa korkeatasoinen kuluttajansuoja.[11]

34. Kun kerran 7 artiklaan perustuva suoja ilmentää intressiä, joka ansaitsee yhteisön oikeusjärjestyksen kautta annettavan erityisen suojan, on ilmeisen perusteltua katsoa, että direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisestä lukien matkanjärjestäjän ja kuluttajan väliset voimassa olevat sopimukset, jotka täytetään vasta myöhemmin, kuuluvat yhteisön uuden säädöksen piiriin automaattisesti niiltä osin kuin suorituksia on vielä tekemättä. Näin on siitä huolimatta, että tämä merkitsee velvoiteoikeudellisen suhteen "vahvan" osapuolen sopimusoikeudellisen aseman heikentämistä jälkikäteen, kuten edellä on jo todettu. Kahdesta keskenään ristiriitaisesta intressistä eli tehdyn sopimuksen vastavuoroisuuden tasapainossa säilyttämisestä ja sopimussuhteen "heikon" osapuolen suojaamisesta yhteisöjen oikeusjärjestyksessä on selvästikin asetettu jälkimmäinen etusijalle, kuten muuten jäsenvaltioissa tällä oikeudenalalla annetussa kansallisessa lainsäädännössäkin on tehty.

9 — Ks. edellä 17 kohta.

10 — Ks. edellä alaviite 5 ja vastaava tekstiosuus.

11 — Ks. harhaanjohtavaa mainontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 10 päivänä syyskuuta 1984 annettu neuvoston direktiivi 84/450/ETY (EYVL L 250, s. 17); kulutusluottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 22 päivänä joulukuuta 1986 annettu neuvoston direktiivi 87/102/ETY (EYVL 1987, L 42, s. 48); kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5 päivänä huhtikuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/13/ETY (EYVL L 95, s. 29); kuluttajansuojasta etäsopimuksissa 20 päivänä toukokuuta 1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/7/EY (EYVL L 144, s. 19); harhaanjohtavaa mainontaa koskevan direktiivin 84/450/ETY muuttamisesta sisällyttämällä siihen vertaileva mainonta 6 päivänä lokakuuta 1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/55/EY (EYVL L 290, s. 18).

35. Mielestäni on vielä tarpeen täsmentää, että nyt esitetty ratkaisu on täysin sopusoinnussa myös kyseisen säännöksen sanamuodon kanssa, sillä — kuten edellä on todettu — säännöksessä asetetaan matkapakettien järjestäjille ja/tai välittäjille velvollisuus hankkia tietty vakuus matkailupalvelujen käyttäjien hyväksi direktiivissä säädetystä päivästä lukien, eikä siinä eroteta toisistaan "uusia" ja jo voimassa olevia sopimuksia. Suoja täytyy siis järjestää joka tapauksessa, jos kyse on palveluista, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan ja jotka ovat sellaisia, että niitä käytetään direktiivin täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päätyttyä, eikä muille seikoille, kuten varaus- tai maksupäivälle, voida antaa merkitystä.

36. Vielä on todettava, ettei tämä ehdotettu ratkaisu ole ristiriidassa sen tulkinnan kanssa, jonka yhteisön tuomioistuin on esittänyt 7 artiklasta edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. antamassaan tuomiossa, jossa se totesi, että "jäsenvaltioiden oli direktiivin 7 artiklan täydellisen täytäntöönpanon varmistamiseksi toteutettava säädetyssä määräajassa kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta pakettimatkan ostajille voitaisiin taata 1.1.1993 lähtien suoritettujen maksujen palauttaminen ja paluumatkan järjestäminen, jos matkanjärjestäjä on maksukyvytön tai konkurssissa". [12] Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan vakuuden on siis oltava asetettuna direktiivin täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päättymisestä lukien, kun taas matkasopimuksen tekemispäivällä ei ole mitään sijaa yhteisöjen tuomioistuimen esittämissä perusteluissa, joten sopimus on voitu selvästikin tehdä myös aiemmin.

12 — Em. yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 50 kohta.

37. Näin ollen katson, että jäsenvaltio oli pannessaan direktiiviä täytäntöön velvollinen huolehtimaan siitä, että 7 artiklassa tarkoitettu suoja oli voimassa myös niihin sopimuksiin nähden, jotka olivat voimassa silloin, kun direktiivin täytäntöönpanolle säädetty määräaika umpeutui. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa 1.1.1995 mennessä, jolloin määräaika päättyi, Itävallan valtion oli pitänyt huolehtia siitä, että kuluttajille taataan, että he saavat suorittamansa maksut ja paluukuljetuksen matkajärjestäjän tullessa maksukyvyttömäksi tai joutuessa konkurssiin kaikkien tehtyjen tai myöhemmin tehtävien matkojen osalta siitä riippumatta, milloin sopimus on tehty.

Neljäs kysymys

38. Kansallinen tuomioistuin kysyy neljännessä kysymyksessään yhteisöjen tuomioistuimelta, onko se, että direktiivin 7 artiklan täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, jo itsessään yhteisön oikeuden vakavaa ja ilmeistä rikkomista, kun jäsenvaltio on kuitenkin noudattanut täytäntöönpanovelvollisuuttaan kaikkien muiden direktiivin säännösten osalta.

39. Mielestäni kysymykseen on vastattava myöntävästi. Arviointia siitä, miten jäsenvaltio on noudattanut velvollisuuttaan panna direktiivi täytäntöön määräajassa, ei voida tehdä pelkästään määrällisin perustein. Mielestäni ei myöskään ole sallittua asettaa direktiivin säännöksiä "arvojärjestykseen", kun arvioidaan sitä, miten vakavasti jäsenvaltio on rikkonut täytäntöön-

panovelvollisuuttaan. Jos todetaan, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta velvollisuuttaan panna direktiivi täytäntöön vaikka vain yhdenkin säännöksen osalta, merkitystä on yksinomaan sillä, täyttyvätkö ne yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut kolme edellytystä, joiden on täytyttävä, jotta valtiolla on velvollisuus korvata yksityisille oikeussubjekteille yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneet vahingot. Ensinnäkin on välttämätöntä, että täytäntöön panematta jätetyn direktiivin säännöksissä annetaan yksityisille oikeuksia; lisäksi näiden oikeuksien sisällön on oltava määriteltävissä direktiivin säännösten perusteella ja valtion vastuulla olevan velvollisuuden rikkomisen ja vahingonkärsijöille aiheutuneen vahingon välillä on oltava syy-yhteys.[13] Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa Francovich ym. antamansa tuomion jälkeen ratkaisemissaan asioissa lausunut, että yhteisön oikeuden rikkomisen tulee olla riittävän vakavaa ja ilmeistä, jotta valtiota voidaan pitää korvausvelvollisena,[14] yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että "kun jäsenvaltio perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan vastaisesti ei toteuta mitään niistä toimenpiteistä, jotka ovat tarpeellisia direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamiseksi säädetyssä määräajassa, — — tämä jäsenvaltio siis rikkoo selvällä ja vakavalla tavalla sen toimivallan käytölle asetettuja rajoja".[15] Se, että direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä ei toteuteta, merkitsee jo sinänsä riittävän vakavaa ja ilmeistä yhteisön oikeuden rikkomista.

40. Toisaalta juuri tuossa edellä mainitussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin viittasi kuitenkin siihen, ettei kyseisessä direktiivissä asetettuun tulokseen pääsemiseksi ollut ryhdytty *minkäänlaisiin toimenpiteisiin*. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa jäsenvaltio, jonka toiminnasta on kyse, väittää sen sijaan määräajassa toteuttaneensa direktiivin kaikkien muiden säännösten paitsi 7 artiklan täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet. En kuitenkaan ole samaa mieltä Itävallan hallituksen kanssa tästä tehtävistä johtopäätöksistä. Itävallan hallituksen kanta on helppo osoittaa vääräksi pelkästään toteamalla, että vaikka Saksan valtio ei ollut ryhtynyt yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. merkityksellisten tosiseikkojen tapahtumahetkellä minkäänlaisiin valtionsisäisiin toimenpiteisiin direktiivin täytäntöön panemiseksi, asiassa oli kyse yksinomaan Saksan valtion korvausvelvollisuudesta sellaisia yksityisiä oikeussubjekteja kohtaan, jotka olivat kärsineet vahinkoa siitä, ettei 7 artiklaa ollut pantu täytäntöön. Tuomiosta lainatussa kappaleessa olevan toteamuksen siitä, ettei minkäänlaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä ollut toteutettu, on näin ollen ymmärrettävä tarkoittavan *tietyn tuloksen* saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä eli sitä, että kuluttajat saavat suorittamansa maksut takaisin ja paluukuljetuksen, jos matkanjärjestäjä tai välittäjä tulee maksukyvyttömäksi tai joutuu konkurssiin.

41. Jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuuden syntymiseksi riittää näin ollen

13 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357, 38—46 kohta). Direktiivin 7 artiklan osalta yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. antamassaan tuomiossa jo todennut näiden edellytysten täyttyvän.

14 — Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame ym., tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 50—55 kohta) ja asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1631, 38—42 kohta).

15 — Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen päätynyt siihen, että vaikka yhdistetyissä asioissa Francovich ym. annetussa tuomiossa ei mainittu edellytystä, jonka mukaan rikkomisen on oltava riittävän vakavaa ja ilmeistä, sitä on kuitenkin selvästikin tuossa asiassa edellytetty (23 kohta).

(kunhan siis kaikki edellä mainitut muut edellytykset täyttyvät), että direktiivin yhdenkin säännöksen täytäntöönpanon laiminlyömisestä on aiheutunut vahinkoa. Se, että jäsenvaltio on asianmukaisesti määräajassa noudattanut direktiivin muista säännöksistä johtuvia velvollisuuksiaan, ei johda siihen, etteikö se olisi rikkonut yhteisön oikeutta sillä tavoin vakavasti ja ilmeisesti, että yksityisille oikeussubjekteille syntyy oikeus saada siltä vahingonkorvausta. Saattaahan olla niin, etteivät direktiivin muut säännökset mitenkään liity täytäntöön panematta jätetyssä säännöksessä yksityiselle oikeussubjektille annettuun oikeuteen, mistä syystä olisi paradoksaalista päätellä, että yksityisen oikeus saada vahingonkorvausta olisi riippuvainen siitä, onko jäsenvaltio pannut täytäntöön muut säännökset, jotka eivät mitenkään liity hänen riita-asiassaan kyseessä olevan oikeudelliseen tilanteeseen.

42. Vielä on korostettava sitä, että siinä yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvaa jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuutta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, joka koskee tapauksia, joissa on kyse siitä, että yhteisön direktiiviä ei ole pantu määräajassa täydellisesti täytäntöön, pyritään varmistamaan yksityisten oikeussubjektien oikeus saada korvausta vahingosta, joka on aiheutunut siitä, että he eivät ole voineet käyttää direktiivin säännöksissä heille annettua oikeutta direktiivin jäätyä panematta täytäntöön. Jäsenvaltion käyttäytymisen moitittavuutta arvioitaessa ei siis tule kiinnittää huomiota muunlaisiin seikkoihin, kuten esimerkiksi siihen, miten jäsenvaltio ylipäätään on noudattanut velvollisuuttaan panna direktiivin kaikki säännökset täytäntöön. Tässä on nimittäin kyse jäsenvaltioiden ja yhteisön välisen suhteen arvioinnista, jolla ei ole mitään tekemistä sen yksityisille annettavan suojan kanssa, joka kohdistuu valtion heidän oikeuksiaan loukkaavaan tiettyyn menettelytapaan.

43. Edellä esitetyn perusteella ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaisi Landesgericht Linzin neljänteen kysymykseen siten, että pelkkä direktiivin 7 artiklan jättäminen panematta säädetyssä määräajassa täytäntöön merkitsee jo sinänsä yhteisön oikeuden vakavaa ja ilmeistä rikkomista, minkä perusteella yksityisille oikeussubjekteille voi syntyä oikeus saada korvaus vahingosta, joka heille on aiheutunut jäsenvaltion laiminlyönnin vuoksi.

Viides kysymys

44. Viides kysymys käsittelee sitä, millaisin käytännön toimenpitein direktiivin 7 artikla on saatettu osaksi Itävallan oikeusjärjestystä. Muistutan siitä, että eräät pääasian kantajista ovat voineet varauspäivän ja matkan ajankohdan perusteella turvautua direktiivin täytäntöön panevalla asetuksella luotuun järjestelmään, mutta ovat saaneet vain pienen osan saatavistaan. Kansallinen tuomioistuin kysyy siis, onko kyseisellä säännöksellä tavoiteltu päämäärä

saavutettu, kun kansallisella lainsäädännöllä asetetaan matkanjärjestäjille ainoastaan sellaisia velvollisuuksia, kun Itävallan lainsäädännössä on tehty.

45. Aluksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo ratkaisemissaan tapauksissa todennut, että direktiivin 7 artiklan sanamuodosta "käy ilmi, että tämän säännöksen voimaansaattamisen tuloksena matkanjärjestäjälle syntyy velvollisuus asettaa maksukyvyttömyyden varalta riittävä vakuus suoritettujen maksujen palauttamisen ja kuluttajan paluukuljetuksen turvaamiseksi". [16] Tämän säännöksen täytäntöön panemiseksi jäsenvaltion oli siis toteutettava säädetyssä määräajassa kaikki säännöksen täyden tehokkuuden ja siinä säädetyn tuloksen saavuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet. [17] Toisin sanoen, 7 artiklan sanamuodosta, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, johtuu, että jäsenvaltioille on asetettu velvollisuus saavuttaa tietty lopputulos: varmistaa joka tapauksessa ja käytetyistä keinoista riippumatta, että matkapaketin ostajat saavat suorittamansa maksut takaisin ja paluukuljetuksen, jos matkanjärjestäjät tulevat maksukyvyttömiksi tai joutuvat konkurssiin. Vastaukseksi kysymykseen riittää siis toteamus, että direktiivin 7 artiklassa asetettua päämäärää ei ole saavutettu, sillä pääasian kantajina olevat kuluttajat eivät ole saaneet kaikkia suorittamiaan maksuja takaisin, vaikka ovat turvautuneet vakuusjärjestelmään, jonka Itävallan lainsäätäjä on säätänyt (väittänyt säätäneensä) säännöksen täytäntöön panemiseksi.

46. Olen myös sitä mieltä, ettei Itävallan valtion menettelytavan oikeuttamiseksi voida menestyksekkäästi väittää, ettei perustamissopimuksen 189 artiklan rikkominen, johon Itävallan valtio on tässä tapauksessa syyllistynyt sen vuoksi, ettei se ole luonut tehokkaita keinoja direktiivin 7 artiklasta johtuvien oikeuksien turvaamiseksi, merkitsisi riittävän ilmeistä ja vakavaa yhteisön oikeuden rikkomista eikä näin ollen johtaisi siihen, että valtio on velvollinen korvaamaan yksityisille oikeussubjekteille aiheutuneet vahingot. [18] Itävallan hallitus on tästä seikasta todennut, että sen perusteella, mitä sillä oli tiedossaan direktiivin täytäntöönpanohetkellä, se saattoi vilpittömästi katsoa, että vuoden 1994 asetuksella toteutetut toimenpiteet riittivät direktiivin 7 artiklalla tavoitellun lopputuloksen saavuttamiseen.

47. Vaikka on periaatteessa kansallisen tuomioistuimen asia ratkaista tämä kysymys, haluan kuitenkin todeta, että mielestäni yhteisöjen tuomioistuimella on käy-

16 — Em. yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 34 kohta.

17 — Em. yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 50—52 kohta.

18 — Em. asia British Telecommunications, tuomion 40—46 kohta. Tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että ns. suljetuilla sektoreilla toimivien yksiköiden hankintamenettelyistä annetun direktiivin 90/531/ETY 8 artiklan 1 kohta "on epätarkka ja se mahdollistaa yhteisöjen tuomioistuimen esillä olevassa tuomiossa antaman tulkinnan lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan vilpittömässä mielessä antaman tulkinnan, joka perustuu ainakin osittain asiaankuuluviin perusteisiin" (43 kohta).

tettävissään kaikki ratkaisuehdotuksen antamiseen tarvittavat tiedot. Huomattakoon pelkästään, että direktiivin 7 artiklassa jäsenvaltioille on asetettu selvä ja täsmällisesti määritelty päämäärä: huolehtia siitä, että kuluttaja saa matkapaketista suorittamansa maksut kokonaisuudessaan takaisin. Jäsenvaltioilla on tietenkin laaja harkintavalta sen suhteen, millaiset keinot ne valitsevat, mutta näillä keinoilla on kuitenkin kyettävä saavuttamaan edellä kuvattu päämäärä. Toisin sanoen 7 artiklan sanamuodosta, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. antamassaan tuomiossa tulkinnut, käy ilmi, että jäsenvaltiolla on harkintavaltaa yksinomaan niiden käytännön keinojen valinnassa, joiden avulla säännöksen sanamuodosta selvästi ilmenevä päämäärä saavutetaan. Valitut keinot katsotaan päämäärän mukaisiksi ainoastaan, jos niiden avulla kuluttajat käytännössä saavat suorittamansa maksut takaisin ja paluukuljetuksen.

48. Itävallan lainsäätäjän valitsemat käytännön keinot olivat selvästikin riittämättömät, ja ne ovat sellaisiksi osoittautuneetkin, kun kuluttajat ovat yrittäneet saattaa voimaan direktiivin 7 artiklaan perustuvia oikeuksiaan. Tämä käy selvästi ilmi siitä, että itävaltalaisessa asetuksessa edellytetty vakuus on — kuten komissio aivan oikein on huomauttanut — rajoitettu sekä määrältään että laskentaperusteeltaan, sillä vakuuden määrä lasketaan matkatoimiston edellisen vuoden liikevaihdon perusteella tai uusien liikkeenharjoittajien osalta heidän itsensä arvioiman liikevaihdon perusteella. Itävaltalaisen asetuksen mukainen järjestelmä onkin rakenteeltaan sellainen, ettei siinä kyetä ottamaan huomioon sellaista tällä liiketoiminnan alalla aivan tavallista ja ennakoitavissa olevaa tapahtumaa, josta nyt on kyse, eli varausten määrän huomattavaa kasvua edellisen vuoden liikevaihtoon verrattuna.

49. Merkitystä on lisäksi sillä, ettei matkanjärjestäjien toimintaa valvota, sillä yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. antamassaan tuomiossa lausunut, että "7 artiklaa ei ole pantu täydellisesti täytäntöön, jos kansallinen lainsäätäjä on säädetyssä määräajassa ainoastaan antanut tarvittavan lainsäädännön asettaakseen matkanjärjestäjälle oikeudellisen velvoitteen antaa vakuus". [19]

50. Katson näin ollen, että kansallisen tuomioistuimen viidenteen kysymykseen voi ilman muuta vastata, että direktiivin 7 artiklalla tavoiteltu päämäärä saavutetaan vasta, kun "matkapaketin" ostaja saa kaikki suorittamansa maksut takaisin, kun taas sillä, millaisia ovat ne käytännön toimenpiteet, jotka kansallinen lainsäätäjä on toteuttanut täytäntöönpanon yhteydessä varmistaakseen, että tämä päämäärä saavutetaan, ei ole merkitystä, kunhan ne vastaavat tarkoitustaan.

19 — Mainitun tuomion 51 kohta.

Kuudes kysymys

51. Kuudennella kysymyksellään, joka on samalla viimeinen, kansallinen tuomioistuin tiedustelee yhteisöjen tuomioistuimelta, voiko yhteisön oikeuden rikkomiseen perustuva jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuus jäädä syntymättä tai voidaanko sitä rajoittaa, jos jäsenvaltio osoittaa, että joku kolmas — tässä tapauksessa pakettimatkojen järjestäjä — on menetellyt lainvastaisesti tai että riski on kasvanut täysin poikkeuksellisesti ja ennalta arvaamattomasti. On siis ratkaistava, katkeaako jäsenvaltion menettelyn ja yksityisten oikeussubjektien kärsimän vahingon välinen syy-yhteys tällaisten seikkojen vuoksi.

52. Tältä osin on aluksi todettava, että kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia, täyttyvätkö edellytykset siihen, että jäsenvaltiolle syntyy velvollisuus korvata yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneet vahingot. Tästä seuraa, että on asian tosiseikaston välittömästi tuntevan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä arvioida, onko jäsenvaltion lainvastaisen menettelyn ja yksityisten oikeussubjektien kärsimän vahingon välillä syy-yhteys.

53. Itävallan hallitus on väittänyt, että kuluttajat ovat kärsineet vahinkoa yksinomaan sellaisten tahojen varomattoman toiminnan takia, joilla ei ole mitään tekemistä Itävallan valtion kanssa: näitä ovat siis matkanjärjestäjät ja sanomalehden kustantaja. Itävallan hallitus katsoo näin ollen, että syy-yhteyttä ei ole, kun lainsäätäjä ei olisi voinut varautua poikkeuksellisiin tapahtumiin, jotka ovat johtuneet kolmannen menettelystä eli siitä, että on otettu vastaan enemmän varauksia, kuin mitä Arena-Club-Reisen-matkatoimiston rahoituskyky on kestänyt.

54. En ole samaa mieltä. Kun kerran direktiivissä on asetettu jäsenvaltioille velvollisuus luoda kuluttajien suojaksi vakuusjärjestelmä pakettimatkojen matkanjärjestäjien ja välittäjien maksukyvyttömyys- ja konkurssitapauksia varten, on selvää, että tässä on tarkoituksena nimenomaan sopimuksen heikomman osapuolen eli kuluttajan suojaaminen juuri sellaisia menettelytapoja vastaan, joista on kyse Arena-Club-Reisenin kohdalla. Direktiivin täytäntöönpanon laiminlyömisen tai vajavaisen täytäntöönpanon ja yksityisten oikeussubjektien kärsimän vahingon välinen syy-yhteys ei varmasti katkea matkanjärjestäjän lainvastaisen tai varomattoman menettelyn vuoksi. Näin on, koska juuri nimenomaan tällaisen varomattoman menettelyn tai myös poikkeuksellisten tai ennalta arvaamattomien tapahtumien varalta direktiivissä edellytetään 7 artiklassa tarkoitetun erityisen suojajärjestelmän luomista. Itävallan hallituksen olisi näin ollen pitänyt säätää kuluttajien suojaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä juuri sellaisten menettelytapojen varalta, joista on kyse Arena-Club-Reisenin kohdalla. Luotu järjestelmä ei kuitenkaan ole osoittautunut sellaiseksi, että sillä kyettäisiin varmistamaan direktiivillä tavoitellun päämäärän toteutuminen.

Ratkaisuehdotus

55. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Landesgericht Linzin kysymyksiin seuraavalla tavalla:

1) Matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 13 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/314/ETY 7 artiklan mukainen suoja ulottuu myös matkoihin, joissa pääsopijan on maksettava

   a) yksin matkustaessaan lentokenttämaksun (ulkomaille lähdön yhteydessä perittävä vero) lisäksi lisämaksu yhden hengen huoneesta tai

   b) vähintään yhden täyden hinnan maksavan henkilön seurassa matkustaessaan pelkästään lentokenttämaksu (ulkomaille lähdön yhteydessä perittävä vero).

2) Tällaiset matkat kuuluvat direktiivin soveltamisalaan myös siinä tapauksessa, että jäsenvaltion laajalevikkiset sanomalehdet tarjoavat niitä yksinomaan omille tilaajilleen harhaanjohtavan mainoskampanjan yhteydessä.

3) Direktiivin 7 artikla estää sen, että jäsenvaltio edellyttää täytäntöönpanon yhteydessä, että tämän artiklan mukaiset kuluttajien oikeudet taataan vain sellaisten matkojen osalta, jotka on varattu 1.1.1995 ja joissa lähtöpäivä on 1.5.1995 jälkeen.

4) Pelkkä direktiivin 7 artiklan jättäminen panematta säädetyssä määräajassa täytäntöön merkitsee jo sinänsä yhteisön oikeuden vakavaa ja ilmeistä rikkomista, minkä perusteella yksityisille oikeussubjekteille voi syntyä oikeus saada korvaus rahamääräisestä vahingosta, joka heille on aiheutunut tämän laiminlyönnin vuoksi.

5) Direktiivin 7 artiklan päämäärä saavutetaan ainoastaan, jos matkapaketin ostava kuluttaja saa takaisin kaikki suorittamansa maksut, riippumatta siitä, millaisin käytännön toimenpitein kansallinen lainsäätäjä on tämän toteuttanut täytäntöönpanon yhteydessä.

6) Direktiivin 7 artiklan myöhässä tapahtuneen tai vajavaisen täytäntöönpanon ja kuluttajalle aiheutuneen vahingon välillä on syy-yhteys myös, vaikka matkanjärjestäjä olisi menetellyt varomattomasti tai riski olisi kasvanut poikkeuksellisesti.