FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

föredraget den 25 juni 1998 *

1. Detta mål ger domstolen ett nytt tillfälle att uttala sig om tolkningen av rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang (nedan kallat direktivet) [1]. I det föreliggande fallet har domstolen att i första hand klargöra om en resa som erbjuds tidningsprenumeranter till reducerat pris faller inom direktivets tillämpningsområde, med hänsyn även till att den betalning som hade begärts av deltagarna i resan hänförde sig till en enstaka del av "paketet". Om svaret är jakande har domstolen dessutom att pröva om det faktum att införlivande inte skett inom den tidfrist som föreskrivs enbart i artikel 7 i direktivet i sig utgör en sådan uppenbar överträdelse av gemenskapsrätten, att medlemsstatens ansvar kan göras gällande i fall av skada som orsakats privatpersoner till följd av denna underlåtenhet. Domstolen har slutligen att uttala sig om medlemsstaten, för att utesluta orsakssambandet mellan dess uppträdande och den förorsakade skadan, till sitt försvar kan åberopa speciella och oförutsedda situationer som beror på tredje mans uppträdande (i det här fallet arrangören av paketresor).

Tillämpliga bestämmelser

2. Som redan klargjorts av domstolen [2] framgår det av artikel 1 i direktivet att avsikten med detta är att inbördes närma medlemsstaternas lagar och andra författningar om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang som säljs eller bjuds ut till försäljning inom gemenskapens territorium.

3. Artikel 2 ägnas åt definitioner. Den betydelse som nämnda bestämmelse har för svaret på en god del av tolkningsfrågorna gör att jag här kommer att återge den i sin helhet. Enligt första stycket är "resepaket... en i förväg ordnad kombination av minst två av följande komponenter som säljs eller bjuds ut till försäljning till ett totalpris, om tjänsten varar längre än ett dygn eller inkluderar övernattning:

a) Transport;

b) Inkvartering;

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 158, s. 59. Direktivet, särskilt artikel 7 a, har hittills varit föremål för domstolens tolkning i dom av den 8 oktober 1996 i målen C-178/94, C-179/94, C-188/94 - C-190/94, Dillenkofer m.fl. (REG 1996, s. I-4845) och i dom av den 14 maj 1998 i mål C-364/96, Verein für Konsumenteninformation (REG 1998, s. I-2949).

2 — Se ovan nämnd dom av den 8 oktober 1996 i målet Dillenkofer, punkt 3.

c) Andra turisttjänster som inte är direkt knutna till transport eller inkvartering och som utgör en väsentlig del av resepaketet".

Bestämmelsen i fråga anger vidare följande: "Att olika delar i samma resepaket debiteras separat befriar inte arrangören eller återförsäljaren från skyldigheterna enligt detta direktiv."

4. De följande styckena i artikel 2 i direktivet innehåller åter andra definitioner som syftar på parterna i avtalsförhållandet. Med "arrangör" avses "en person som inte enbart i enstaka fall anordnar resepaket och som direkt eller genom en återförsäljare säljer eller bjuder ut dem till försäljning". "Återförsäljare" är "en person som säljer eller bjuder ut till försäljning ett resepaket som satts samman av en arrangör". "Konsument" slutligen är "en person som köper eller överenskommer om köp av ett resepaket (köparen), eller varje person för vars räkning köparen överenskommer om köp av ett resepaket (annan kontrahent), eller en person till vilken köparen eller annan kontrahent överlåter resepaketet".

5. Av betydelse är dessutom artikel 7 i direktivet, en bestämmelse vars tolkning uttryckligen har begärts och med vars stöd "den arrangör eller återförsäljare som är part i avtalet skall visa att han, i händelse av obestånd, har tillräcklig säkerhet för återbetalning av erlagda belopp och för hemtransport av konsumenten".

Artikel 9 slutligen kräver att medlemsstaterna före den 31 december 1992 skall sätta i kraft de bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv. I Österrikes fall, enligt lydelsen av akten om anslutning till Europeiska unionen, är dock den begärda tidsfristen för ikraftträdande den 1 januari 1995.

6. I den österrikiska rättsordningen har direktivet införlivats genom en rad åtgärder av normativ karaktär. För besvarandet av tolkningsfrågorna är det av vikt att artikel 7 i direktivet genomförts genom Reisebüro-Sicherungsverordnung [3] (förordningen om säkerhet som lämnas av resebyråer) av den 15 november 1994. Denna förordning är endast tillämplig på paketresor som har beställts efter den 1 januari 1995 och vars avresedatum är fastställt till tidigast den 1 maj 1995. I artikel 3 första stycket föreskrivs att researrangören, genom att skriva under ett försäkringsavtal hos ett försäkringsbolag som har behörighet att verka i Österrike, skall garantera resenären: a) återbetalning av redan erlagda belopp om tjänsterna till en del eller i sin helhet inte har tillhandahållits med anledning av arrangörens obestånd, b) återbetalning av de kostnader som är nödvändiga för hemtransporten, kostnader som i sin tur har framkallats av turistarrangörens obestånd. I det andra stycket föreskrivs att försäkringskapitalet bör uppgå till minst 5 procent av arrangörens omsättning för motsvarande kvartal under

3 — I BGBl. nr 881 av den 15 november 1994, s. 6501.

föregående kalenderår, en siffra som uppgår till 10 procent när arrangören har erhållit ett högre förskott än 10 procent av resekostnaden eller återstoden av resekostnaden mer än 10 dagar före avresan. Under det första verksamhetsåret skall kapitalets belopp beräknas på grundval av en uppskattning av arrangörens förmodade omsättning. Slutligen finns det skäl att notera att artikel 4 i förordningen medger arrangören möjlighet att täcka risken även genom att upprätta en bindande och villkorslös bankgaranti hos ett kreditinstitut med behörighet att utöva verksamhet i Österrike eller genom att tillhandahålla en förklaring om liknande säkerhet från ett offentligrättsligt organ, varigenom borgensmannen förbinder sig att tillhandahålla resenären de utlovade tjänsterna på grundval av ett försäkringsavtal enligt artikel 3.

Bakgrund och tolkningsfrågor

7. Kärandena vid den nationella domstolen är alla prenumeranter på den österrikiska dagstidningen Neue Kronenzeitung. Tidningens utgivare beslöt i november 1994 att som belöning för prenumeranternas trofasthet erbjuda dem en resa i samarbete med resebyrån Arena-Club-Reisen. Det handlade om vistelser om 4 till 7 dagar på turistorter i utlandet. Erbjudandet innefattade följande tjänster: resa med flyg med mat ombord, transfer från flygplatsen till hotellet och omvänt, övernattningar med frukost, inkvartering i dubbelrum (eller i enkelrum mot betalning av ett tillägg), rundtur med tysktalande guide.

8. Enligt erbjudandet begärdes av prenumeranterna endast att de skulle betala österrikisk flygskatt om 40 ÖS per person och grekisk skatt om 280 ÖS per person. Om prenumeranten dessutom bestämde sig för att resa ensam var han skyldig att betala ett belopp om 500 ÖS per natt som tillägg för ett enkelrum. Av eventuella medföljande personer krävdes däremot att de skulle betala det fullständiga pris som angavs i en broschyr som medföljde erbjudandet. Utgivaren tillställde alltså sina prenumeranter resebevis, varigenom dessa kunde beställa en viss resa och välja mellan olika tider. Prenumeranten erhöll därefter från det arrangerande bolaget en bekräftelse på beställningen. Till detta bolag skulle senast 10 dagar efter bekräftelsen ett förskott betalas om 10 procent av det belopp som prenumeranten stod för, medan återstoden skulle betalas senast 10 dagar före avresan.

9. Kärandena vid den nationella domstolen beställde sina resor mellan den 19 november 1994 och den 12 april 1995. Vissa avsåg att resa ensamma, andra i sällskap med en eller flera personer. Resan skulle enligt beställningarna ha ägt rum mellan den 10 april och den 23 juli 1995.

10. Erbjudandet rönte en mycket större framgång än vad arrangörerna hade förväntat sig. Medan resebyrån hade planerat en flygkapacitet för 30 000 personer gjor-

des beställningen för 52 260 prenumeranter, åtföljda av 33 041 personer. Arrangören mötte följaktligen allvarliga svårigheter när det gällde genomförandet, eftersom det inte fanns ytterligare platser på flygen, vilket medförde finansiella svårigheter. På begäran av bolaget Arena-Club-Reisen självt inleddes således den 4 juli 1995 ett konkursförfarande. Två sökande hade inte kunnat genomföra sin resa till följd av arrangörens obestånd, medan resan för de andra fyra redan tidigare hade inställts av brist på plats. Samtliga sökande hade dock betalat hela resekostnaden.

11. Av lydelsen av beslutet om hänskjutande framgår att, eftersom det inte fanns någon laglig skyldighet till detta hade ingen säkerhet ställts i fråga om verkställda betalningar från de sökande som hade beställt resan år 1994. Två av tre berörda försökte alltså göra sin fordran gällande inom ramen för det arrangerande bolagets konkursförfarande, dock utan att lyckas. Den säkerhet som avses i den tidigare nämnda förordningen från november 1994 gällde däremot till förmån för de tre andra sökandena, vilka hade beställt resor efter den 1 januari 1995 som skulle genomföras efter den 1 maj 1995. För dessa kunder hade en bankgaranti på mer än 4 000 000 ÖS upprättats, som hade kunnat användas för att täcka endast 23,38 procent av de resekostnader som sökandena hade betalat.

12. I de mål som är avhängiga vid den nationella domstolen har samtliga sökande således begärt att det skall fastställas att den österrikiska staten är ansvarig för åsidosättande av skyldigheten enligt fördraget att i överensstämmelse med lydelsen och i tid genomföra direktivet. Sökandena har följaktligen begärt att staten skall dömas att ersätta skadan, i nivå med de summor som har betalats och som inte har återvunnits till följd av konkursen hos researrangören.

13. Landesgericht i Linz har beslutat att till domstolen ställa följande tolkningsfrågor:

"1) Innefattar skyddet i artikel 7 i rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang (nedan kallat direktivet) även resor för vilka prenumeranten inom ramen för avtalet betalar,

a) om han reser ensam, förutom flygplatsskatterna (skatt på avresa till utlandet), endast tillägget för enkelrum eller

b) om han är åtföljd av minst en annan person som betalar full avgift, endast flygplatsskatterna, men inte behöver betala någon

ersättning för flygresan och övernattningarna i flerbäddsrum?

2) Ingår resor av detta slag i direktivets tillämpningsområde även då de erbjuds prenumeranterna av en dagstidning som har den största upplagan i en medlemsstat, inom ramen för en annonskampanj som strider mot konkurrensreglerna?

Vid jakande svar på den första och den andra frågan:

3) Har artikel 7 i direktivet införlivats inom tidsfristen om den nationella lagstiftningen som offentliggjorts den 15 november 1994 endast tillämpas på paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang som beställts efter den 1 januari 1995 och vars avresedatum fastställts till tidigast den 1 maj 1995, bland annat

   a) med hänsyn till republiken Österrikes deltagande i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet från och med den 1 januari 1994, och

   b) med hänsyn till republiken Österrikes anslutning till Europeiska unionen den 1 januari 1995?

Vid nekande svar på den tredje frågan:

4) Utgör det faktum att enbart artikel 7 i direktivet inte införlivats inom tidsfristen i sig en allvarlig och uppenbar överträdelse av gemenskapsrätten och grundar den därför rätt till ersättning åt de utsatta, när medlemsstaten inom tidsfristen har vidtagit åtgärder för att införliva alla de andra bestämmelserna i direktivet?

5) Skall artikel 7 i direktivet tolkas i den meningen att den målsättning som den eftersträvar inte uppnås i det fall då en nationell lagstiftning

   a) för att täcka risken föreskriver att ett försäkringsavtal eller en bankgaranti vars belopp (försäkringsbeloppet) skall vara likvärdigt med minst 5 procent av omsättningen från arrangörens verksamhet under motsvarande kvartal från föregående kalenderår,

   b) under det första verksamhetsåret endast ålägger arrangören att för fastställande av säkerhetsbeloppet (försäkringsbeloppet) utgå från en

omsättning som beräknas på grundval av planerad verksamhet,

c) därigenom inte tar hänsyn till den ökning av arrangörens omsättning som inträffar under pågående år och

d) inte föreskriver någon granskningsskyldighet för medlemsstaten i syfte att kontrollera erforderliga säkerhetsbelopp?

6) Finns det ett direkt orsakssamband mellan ett försenat eller ofullständigt införlivande av artikel 7 i direktivet och en därav uppkommen skada för konsumenten som fastställer medlemsstatens ansvar att till fullo återbetala belopp utan säkerhet, även när staten påvisar att arrangörens olagliga förfaranden (tredje man) eller en alldeles speciell och oförutsebar ökning av risken är orsak (eller en av de väsentliga orsakerna) till skadan?"

Den första och den andra tolkningsfrågan

14. Genom sina två första frågor begär den österrikiska domstolen att domstolen skall klargöra om direktivets tillämpningsområde omfattar de resor som beställts av kärandena i målen vid de nationella domstolarna. Enligt beslutet om hänskjutande skulle tvivlet härröra från det faktum att resan i det här fallet hade erbjudits "som gåva" till dagstidningens prenumeranter, så att huvudkontrahenten inte var skyldig att betala en sådan summa som kunde anses utgöra motprestation till den erbjudna resan.

15. Låt mig omgående säga att jag anser att samtliga kärande i målen vid de nationella domstolarna uppfyller de villkor som enligt direktivet krävs för att en turisttjänst skall kunna omfattas av dess tillämpningsområde. Det handlar tvivelsutan om en resepakettjänst i den mening som avses i artikel 2.1 i direktivet med tanke på att resorna i fråga innefattade flyg, övernattningar liksom sådana andra turisttjänster som inte hörde till de två första, däribland rundturer med tysktalande guide.

16. Det är däremot mindre självklart att villkoren i denna bestämmelses första del och i artikel 1 i direktivet är uppfyllda. Den österrikiska regeringen förnekar i själva verket att man i det här fallet står inför ett resepaket "som säljs eller bjuds ut till försäljning till ett totalpris" i gemenskapen. Enligt den österrikiska regeringens åsikt skulle den resa som beställts av kärandena i målet vid den nationella domstolen ha

bjudits ut och inte sålts till tidningens prenumeranter. Som stöd för sitt påstående noterar den österrikiska regeringen att det av sammanhanget och av direktivets bokstavliga mening följer att det rör sig om ett "resepaket" endast om det finns ett nära samband mellan den tjänst som erbjuds av arrangören eller återförsäljaren och konsumentens motprestation. Den senare borde i själva verket betala ett pris som motsvarar motvärdet för tjänsten i sin helhet och som beräknas med hänsyn till denna, även då betalningen inte nödvändigtvis täcker samtliga kostnader.

17. Jag anser inte att man kan instämma i den tolkning som framförts av den österrikiska regeringen, och detta av en rad skäl. Allra först måste erinras om att direktivets bestämmelser bör tolkas mot bakgrund av det generellt tillämpliga kriteriet enligt vilket dessa bestämmelser, i händelse av tvivel, skall uppfattas på gynnsammast möjliga sätt för den som åtnjuter skyddet, nämligen konsumenten av turisttjänster. Till en sådan slutsats kommer man fram på grundval av en systematisk bedömning av direktivets lydelse och syften, likaså mot bakgrund av dess ingress [4]. Av det åttonde till och med det elfte övervägandet, som hänvisar till kraven på harmonisering [5], liksom av det tjugoförsta övervägandet om arrangörens skyldigheter enligt artikel 7, och av det tjugoandra övervägandet, som närmare anger arten av de bestämmelser som skyddar konsumenten — minimiregler från vilka undantag endast kan göras *in melius* [till fördel för konsumenten] — kan man dra slutsaten att det huvudsakliga bekymret som motiverade en harmoniseringsåtgärd är att främja ett effektivt och långtgående skydd av konsumentens rättigheter. Hela direktivet, särskilt artikel 3—8 [6], innehåller bestämmelser som tydligt strävar efter ett vidsträckt skydd av rättigheterna för den svagaste parten i reseavtalet. När det gäller den föreskrift som är föremål för tolkningsfrågorna har domstolen redan närmare angett att "målsättningen med artikel 7 i direktivet är att skydda konsumenterna mot de ekonomiska risker som härrör från arrangörens obestånd eller konkurs". En viktig omständighet är även att direktivet antogs med artikel 100a som rättslig grundval. Enligt artikel 100a.3 krävs nämligen att harmoni-

4 — Se ovan nämnd dom av den 8 oktober 1996, Dillenkofer (punkt 33—39) och förslag till avgörande av generaladvokaten Tesauro, punkt 11—14. Det förefaller mig som om principen om mesta möjliga gynnsamma tolkning för konsumenterna likaså bekräftas av den ovannämnda domen i målet Verein für Konsumenteninformation, i den mån som domstolen, särskilt i punkt 18—23, på ett extensivt sätt har uttolkat tillämpningsområdet för konsumenternas rätt till återbetalning av erlagda belopp och till hemtransport, "med hänsyn till den målsättning som direktivet, särskilt artikel 7, söker uppnå" (punkt 20).

5 — Det åttonde övervägandet understryker skillnaderna mellan nationella regler beträffande "regler som skyddar konsumenterna". Det nionde övervägander betonar att de tjänster som tillhandahålls konsumenterna inom ramen för ett resepaket är av speciell karaktär, och särskilt det faktum att dessa senare i allmänhet får betala betydande belopp. Det tionde övervägandet kräver att konsumenten skall kunna åtnjuta det skydd som direktivet medför oavsett om han är en direkt avtalspart, om ett resepaket har överlåtits på honom eller om han är medlem av en grupp på vars vägnar en annan person har ingått ett avtal om ett resepaket. Det elfte övervägandet rör den skyldighet att informera som direktivet ålägger arrangören eller återförsäljaren.

6 — Artiklarna 3 och 4 rör de skyldigheter som åvilar researrangören eller återförsäljaren innan avtalet ingås, liksom de omständigheter som kan tänkas ändra förhållandet. I båda fallen uttrycker den rättsliga regleringen av det ömsesidigt bindande förhållandet tydligt en *fördel* för konsumentens avtalsenliga ställning. Samma slutsats gäller vad beträffar de följande artiklarna 5 och 6, som rör skyldigheterna för researrangören eller återförsäljaren avseende den fas då avtalet fullgörs.

seringsåtgärderna i fråga om konsumentskydd skall utgå från en hög skyddsnivå [7].

18. Sedan detta slagits fast, är det lämpligt att framhålla att texten till direktivet inte innehåller någon del varav man kan dra slutsatsen att en turisttjänst inte ingår i dess tillämpningsområde, när priset som konsumenten betalar inte motsvarar motprestationens ekonomiska värde, eller när det finansiella bidrag som utkrävs av konsumenten debiteras endast för en del av resepaketet. I motsats till vad den österrikiska regeringen påstår, kan ej heller en annorlunda slutsats dras av ordalydelsen i direktivets nionde övervägande. Detta senare har uteslutande till syfte att understryka betydelsen av en harmoniseringsåtgärd gentemot befintliga skillnader mellan nationella lagstiftningar i fråga om sättet att skydda konsumenter av turisttjänster. I övervägandet påpekas att dessa skillnader avhåller konsumenterna från att köpa dessa resepaket utanför sin egen medlemsstat, och i högre grad än vad som är fallet med köp av andra tjänster, med hänsyn till att "den speciella karaktär av de tjänster som ingår i ett resepaket i allmänhet kräver betydande förskottsbetalningar". Det är alltså tydligt att preciseringen i den text som jag nyss nämnt inte kan ha något som helst samband med direktivets sakliga tillämpningsområde, i den meningen att den inte kan utnyttjas för att begränsa dess omfattning.

19. Det kan däremot inte ifrågasättas att den turisttjänst som är föremål för tidningens erbjudande har sålts inom ramen för ett förhållande av klart ömsesidigt bindande karaktär, och att det pris som krävts i gengäld i sin helhet har betalats i förskott av konsumenterna. Detta gäller såväl vad beträffar de prenumeranter som avsåg att resa ensamma (av vilka avkrävdes betalning för ett enkelrum, förutom kostnaden för flygskatter), som beträffande dem som hade beställt resan med följeslagare (av vilka avkrävdes betalning endast för kostnaden för flygskatter). Helt visst kommer skadan, i händelse av arrangörens obestånd, att lyda på ett mindre belopp och därmed även minska statens eventuella ansvar, om direktivet helt eller delvis inte har införlivats, men jag tror inte det är korrekt att därav direkt dra den slutsatsen att de ifrågavarande tjänsterna utesluts från direktivets tillämpningsområde. När det gäller de prenumeranter som avsåg att dra nytta av erbjudandet tillsammans med åtföljande personer, anser jag det dessutom inte sakna betydelse att prenumeranten anmodades betala fullt pris, vilket formellt debiterades de åtföljande personerna [8]. De sistnämnda skulle inte ha kunnat få tillträde till de resor som tidningen erbjudit utan en prenumerants förmedling, så att man slutligen, i överensstämmelse med den

7 — Härtill kommer att artikel 3 s föreskriver att gemenskapens verksamhet skall innefatta bidrag till att stärka konsumentskyddet, och att artikel 129a anger att gemenskapen skall bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås, särskilt genom åtgärder som beslutas enligt artikel 100a. De nämnda reglerna var inte i kraft när direktivet antogs. De bidrar dock till att framhäva att gemenskapens regelverk i allt högre grad tar hänsyn till konsumenternas intressen.

8 — Den nationella domstolen noterar i sitt beslut om hänskjutande att prenumeranterna i det fallet "uppenbarligen har finansierat sin 'gratisresa' genom att betala för den eller de personer som åtföljde dem".

åsikt som Förenade kungarikets regering har uttryckt, kan anse att i fall av detta slag ett "resepaket" borde uppfattas på enhetligt sätt: det pris som prenumeranten betalar, vare sig det debiteras denne eller den person som åtföljer honom, fungerar som ersättning för bådas deltagande i den resa som arrangören bjudit ut till försäljning. I det perspektivet handlar det utan tvivel om turisttjänster som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

20. Det finns dessutom skäl att beträffande samtliga sökande tillägga att den omständigheten att betalningen har debiterats för en enda tjänst (flygtransporten) eller två av de erbjudna tjänsterna (flygtransporten och inkvarteringen) inte är av den arten att den förändrar frågeställningen. Om det vore på det sättet, vilket Förenade kungarikets regering har anmärkt, skulle paketresans arrangör kunna kringgå tillämpningen av de konsumentskyddande bestämmelserna genom att helt enkelt låta betalningen av priset gälla endast en del av paketresan.

21. Dessutom finns det skäl att notera att det faktum att den turisttjänst varom är fråga ingår i direktivets tillämpningsområde så att säga följer av sakens natur. Konsumenterna har lidit ekonomisk skada med hänsyn till att de summor som de har betalat i förskott, även om dessa var reducerade i förhållande till resans ekonomiska värde, inte har återbetalats, utom till en mycket liten del. Ur denna synvinkel har konsumenterna i första hand sökt åberopa det system som den österrikiska regeringen har infört, just i syfte att säkerställa det resultat som anges i artikel 7 i direktivet, och de har kommit i åtnjutande av detta system, även om det är till en mycket liten del.

22. Denna tolkning styrks dessutom av det faktum att den resa som erbjöds den österrikiska dagstidningens prenumeranter ingick i ett omfattande avtalsförhållande som förbinder utgivaren med konsumenten, inom vars ram resan framstår som ett komplement i förhållande till prenumerationen på tidningen. Långt ifrån att reduceras till en form av "frikostig gåva" för konsumenten, har resan i själva verket ett betydande marknadsföringsvärde och alltså ekonomiskt värde, då den tydligt är inriktad på att upprätthålla det redan existerande avtalsförhållandet med prenumeranterna på tidningen och att ge tredje man en fördelaktig bild av denna.

23. Vad beträffar den andra frågan anser jag det inte vara nödvändigt att uppehålla sig vid den. Det faktum att den turisttjänst varom är fråga har erbjudits inom ramen för en vilseledande säljkampanj, som den österrikiska statens domstolar uttryckligen ansett inte överensstämma med konkurrensreglerna, ändrar inte frågeställningen. Erkännandet av den lögnaktiga karaktären i erbjudandet som dagstidningen presenterade som "gratis" medan det i själva verket inte var det, tjänar tvärtom snarare till att bekräfta att den turisttjänst varom är fråga i verkligheten var ett säljerbjudande mot vederlag, vilket är anledningen till att det inte kunde undgå att ingå i direktivets tillämpningsområde.

24. Enligt min mening kan inte heller den andra invändningen som framförts av den österrikiska regeringen tillmätas någon större vikt. Den innebär att den resa som erbjudits i det här fallet inte omfattades av direktivets tillämpningsområde på grund av det faktum att erbjudandet hade väl bestämda mottagare (tidningens prenumeranter). Det är i själva verket tydligt att direktivets tillämpningsområde inte begränsas till turisttjänster som erbjuds till ett potentiellt obegränsat antal konsumenter, och att det i detta avseende är tillräckligt, dels att dessa tjänster säljs eller bjuds ut till försäljning i gemenskapen till ett paketpris, dels att de innefattar åtminstone två av de komponenter som anges i artikel 2.1.

25. Av de skäl som anförts anser jag att den turisttjänst som avhandlas i målen vid de nationella domstolarna ingår i direktivets tillämpningsområde.

Den tredje frågan

26. Med sin tredje fråga begär den nationella domstolen i huvudsak att få klarhet i om artikel 7 i direktivet har införlivats på korrekt sätt med den österrikiska rättsordningen, med beaktande av att den nationella bestämmelsen för införlivande, även om den offentliggjorts inom tidsfristen, medger konsumenterna att få tillträde till säkerhetssystemet endast beträffande resor som beställts efter den 1 januari 1995 och vars avresedatum hade fastställts till tidigast den 1 maj 1995.

27. Nu måste allra först sägas att bedömningen av denna fråga bör ske på grundval av det datum (den 1 januari 1995) till vilket den österrikiska staten var skyldig att mot bakgrund av anslutningsakten till Europeiska unionen genomföra direktivet. Den omständigheten att Österrike från och med den 1 januari 1994 har varit skyldig att iaktta samma regler i sin egenskap av part i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har däremot uppenbarligen ingen betydelse. Det ankommer i själva verket inte på Europeiska gemenskapernas domstol utan på EFTA-domstolen att tolka direktivets text för att bedöma den österrikiska statens uppförande under tidsperioden före dess anslutning till Europeiska unionen. Den analys som följer hänför sig följaktligen uteslutande till en bedömning av det sätt varpå Österrike ansett sig i sin nationella rättsordning ha uppfyllt den skyldighet som följer av anslutningsavtalet att före den 1 januari 1995 vidta nödvändiga åtgärder för att följa direktivet.

28. Efter att ha sagt detta anser jag att svaret på denna fråga bör vara nekande. Artikel 9 i direktivet ålägger medlemsstaterna att sätta i kraft de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 31 december 1992. I Österrikes fall är den föreskrivna tidpunkten mot bakgrund av texten till anslutningsakten den 1 januari 1995. Skyldigheten att genomföra de tillämpningsbestämmelser som krävs för att garantera konsumenterna rättigheterna

enligt artikel 7 åligger alltså medlemsstaterna från och med den dag då direktivet skall ha införlivats. Det är i själva verket just från denna dag som den arrangör och/eller återförsäljare som är avtalspart skall bevisa att de har tillräcklig säkerhet för att i händelse av obestånd eller konkurs säkerställa återbetalning av erlagda belopp och hemtransport av konsumenten. Nämnda säkerhet borde alltså, i den österrikiska rättsordningen, ha stått till konsumentens förfogande från och med den 1 januari 1995, och detta beträffande alla de turisttjänster som omfattas av direktivets tillämpningsområde och som konsumenterna avser komma i åtnjutande av från och med den dagen. Den förskjutning i tid av skyddet till den 1 maj 1995, som skett med hänsyn till datum för resans genomförande, medges alltså inte genom direktivets lydelse.

29. Den lösning som föreslagits bekräftas dessutom av lydelsen i domen i målet Dillenkofer som nämnts ovan. Domstolen, som i det fallet av den nationella tyska domstolen hade anmodats uttala sig om en fråga som liknar den som Landesgericht Linz har ställt, hade i själva verket tillfälle att i punkt 50 i sin dom ange att "för att säkerställa ett fullständigt genomförande av artikel 7 i direktivet... var [medlemsstaterna] tvungna att inom den föreskrivna tidsfristen anta samtliga bestämmelser som var nödvändiga för att köpare av resepaket från och med den 1 januari 1993 skulle vara garanterade återbetalning av erlagda belopp och hemtransport i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs".

30. Det återstår dock ännu att fastställa omfattningen av den skyldighet som avses i den ovan nämnda artikel 9 och i bestämmelserna i anslutningsakten att inom den angivna tidsfristen sätta i kraft de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet. När det gäller artikel 7 handlar det alltså om att klargöra om den nämnda skyldigheten skall anses uppfylld när en medlemsstat begränsar sig till att av arrangörerna kräva att de säkerställer återbetalning av erlagda belopp och hemtransport av konsumenten beträffande turisttjänster, som naturligtvis ingår i direktivets tillämpningsområde, och som beställts och erhållits sedan tidsfristen för införlivande utgått, eller tvärtom om konsumentens skydd bör utsträckas till alla resor som genomförts eller som skall genomföras efter den kritiska dagen (i det här fallet den 1 januari 1995), oberoende av vilken dag resepaketet har beställts och köpts.

Svaret på denna fråga har särskild betydelse i detta fall, med hänsyn till att vissa kärande i målen vid de nationella domstolarna hade beställt och köpt resor före utgången av den föreskrivna tidsfristen för införlivande av direktivet, medan avresan var planerad till ett datum efter den 1 januari 1995.

31. Det bör omgående påpekas att direktivet inte uttryckligen närmare anger om det system som föreskrivs i denna bestämmelse även skall tillämpas på sådana avtal som är gällande vid tidpunkten för införlivandet eller ej. Direktivet begränsar sig till att med den allmänna formuleringen i artikel 9 klargöra medlemsstaternas skyldighet att sätta i kraft de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktivet före ett bestämt datum.

32. Jag anser att det skydd som artikel 7 erbjuder konsumenterna likaså är tillämpligt på reseavtal som slutits före det avgörande datum som angivits ovan, men som skall ha genomförts efter detta datum. Införandet av ett nytt system som försämrar avtalsförhållandet för arrangören av turisttjänsten och/eller för återförsäljaren tar sig uttryck i en allmän uppföranderegel från den dag då direktivet skall ha införlivats för den som utövar denna särskilda ekonomiska verksamhet.

33. Karaktären av den ifrågavarande bestämmelsen, som uttrycker ett intresse som förtjänar särskilt skydd i gemenskapsrätten, nämligen att ge den svaga parten i ett avtal om resepaket en garanti, talar till förmån för denna tolkning. Jag har redan haft tillfälle att analysera texten och ingressen till direktivet, särskilt skillnaderna vad avser de olika parternas avtalsenliga ställning i det obligationsrättsliga förhållandet, och att klargöra det faktum att även om det formellt handlar om en harmoniseringsåtgärd enligt artikel 100a, avsedd att förverkliga den inre marknaden, är direktivets huvudsakliga målsättning uppenbart att skydda konsumenten [9]. Denna tendens bekräftas för övrigt av att gemenskapsrätten i allmänhet har en inriktning till förmån för konsumenten. Olika bestämmelser bär vittne om denna lagstiftningspolitik. Jag hänvisar inte enbart till reglerna i fördraget som tidigare åberopats [10], utan även till ett intensivt lagstiftningsarbete vars målsättning, i synnerhet i avtalsförhållanden, är att uppnå en hög nivå på skyddet för konsumenternas intressen [11].

34. Om skyddet i artikel 7 uttrycker ett intresse som förtjänar särskilt skydd i gemenskapsrätten, tycks det vara helt motiverat att anse att från och med den senaste dag då direktivet borde ha införlivats de avtal, med uppskjuten verkställighet, som gäller mellan en arrangör och en konsument med avseende på de tjänster som ännu skall genomföras, kan undergå automatisk anpassning genom de nya rättsreglernas verkan. Och detta även om, som redan har påpekats, denna anpassning medför en försämring av den avtalsenliga ställningen för den "starka" parten i det obligationsrättsliga förhållandet. Mellan motstridiga intressen, intresset av att upphålla den ömsesidigt bindande karaktär som följer av det ingångna avtalet och intresset av att skydda den "svaga" parten i förhållandet, är det tydligt att gemenskapsrätten har avsett att gynna det senare, i överensstämmelse för övrigt med inriktningen hos de nationella rättsordningarna på området.

9 — Se ovan, punkt 17.

10 — Se fotnot 5 och motsvarande text.

11 — Se rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam (EGT L 250, s. 17), rådets direktiv 87/102/EEG av den 22 december 1986 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om konsumentkrediter (EGT L 42, s. 48), rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om skäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, s. 29), Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal (EGT L 144, s. 19), Europaparlamentets och rådets direktiv 97/55/EG av den 6 oktober 1997 om ändring av direktiv 84/450/EEG om vilseledande reklam så att detta omfattar jämförande reklam (EGT L 290, s. 18).

35. Det bör klargöras att den lösning som nu anges är helt i överensstämmelse även med ordalydelsen i bestämmelsen, vilken som tidigare nämnts endast ålägger arrangörerna och/eller återförsäljarna av paketresor skyldighet att garantera konsumenten av turisttjänster en bestämd säkerhet från och med i direktivet angett datum, utan att det finns anledning att skilja mellan "nya" avtal och gällande avtal. Skyddet skall alltså i varje fall garanteras så snart det handlar om tjänster som dels ingår i direktivets tillämpningsområde, dels bör ha åtnjutits efter utgången av tidsfristen för införlivande, utan att det finns anledning att i det avseendet beakta sådana andra omständigheter som datum för beställningen eller betalningen.

36. Det skall slutligen noteras att en sådan tolkning av artikel 7 som getts i den ovan nämnda domen i målet Dillenkofer inte står i strid med den föreslagna lösningen. I den domen klargjorde domstolen att "medlemsstaterna, för att säkerställa ett fullständigt genomförande av artikel 7 i direktivet, var tvungna att inom den föreskrivna tidsfristen anta samtliga bestämmelser som var nödvändiga för att köpare av resepaket från och med den 1 januari 1993 skulle vara garanterade återbetalning av erlagda belopp och hemtransport i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs" [12]. Garantin i fråga skall således, enligt domstolen, tillhandahållas från och med den sista dagen för införlivande av direktivet medan dagen för ingående av reseavtalet, vilket naturligtvis kan ingås tidigare saknar betydelse för motiveringens systematik.

12 — Domen i målet Dillenkofer, punkt 50.

37. Följaktligen anser jag att medlemsstaten vid direktivets genomförande var skyldig att garantera ett skydd enligt artikel 7 även beträffande sådana avtal som gällde vid utgången av tidsfristen för införlivande av direktivet. När det gäller det här fallet borde den österrikiska staten i händelse av arrangörens obestånd ha säkerställt återbetalning av erlagda belopp och hemtransport av konsumenten beträffande alla de resor som genomförts eller som skulle genomföras, oberoende av vilken dag avtalet slutits.

Den fjärde frågan

38. Med sin fjärde fråga begär den nationella domstolen i huvudsak att domstolen skall klargöra frågan om underlåtenhet att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att införliva artikel 7 i direktivet i sig utgör en allvarlig och uppenbar överträdelse av gemenskapsrätten, när medlemsstaten har fullgjort sin skyldighet att genomföra alla de andra föreskrifterna i direktivet.

39. Jag anser att denna fråga bör besvaras jakande. Bedömningen av en medlemsstats uppförande när det gäller dess skyldighet att genomföra ett direktiv inom den föreskrivna tidsfristen kan inte begränsas till en rent kvantitativ fråga. Det är enligt mitt sätt att se inte tillåtet att upprätta en "gradering" mellan bestämmelserna i ett direktiv för att bedöma hur allvarligt ett

åsidosättande från statens sida är. Det som är av betydelse, sedan man väl konstaterat att medlemsstaten åsidosatt sin skyldighet att införliva direktivet, är enbart att de tre villkor är uppfyllda som enligt domstolens rättspraxis krävs för att det skall föreligga en skyldighet för staten att ersätta de skador som enskilda lidit till följd av överträdelse av gemenskapsrätten. Först och främst är det nödvändigt att den bestämmelse i direktivet som inte införlivats skall vara avsedd att skapa rättigheter för enskilda; därefter att innehållet i dessa rättigheter kan fastställas på grundval av bestämmelserna i direktivet; slutligen att det föreligger ett orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger staten och den skada som har uppkommit för de skadelidande [13]. Även om domstolen i den rättspraxis som har följt efter domen i målet Francovich m.fl. har klargjort att för att en stat skall kunna anses vara ansvarig, skall den överträdelse av gemenskapsrätten varom det handlar vara tillräckligt allvarlig och uppenbar [14], angav domstolen i den tidigare nämnda domen Dillenkofer att "när en medlemsstat... i strid med artikel 189 tredje stycket i fördraget inte vidtar någon av de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet inom den i direktivet fastställda tidsfristen, missbedömer den följaktligen uppenbart och allvarligt gränserna för utövandet av sina befogenheter" [15]. Underlåtenhet att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att införliva ett direktiv utgör alltså redan i sig en allvarlig och uppenbar överträdelse av gemenskapsrätten.

40. I den tidigare nämnda domen hänvisade domstolen visserligen till den omständigheten att medlemsstaten *inte* hade antagit *någon* av de bestämmelser som var nödvändiga för att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet i fråga. I förevarande mål framhåller den medlemsstat vars förhållningssätt är ifrågasatt däremot att den i god tid har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra andra föreskrifter i direktivet än artikel 7. Jag anser dock inte att man av dessa omständigheter kan dra de slutsatser som den österrikiska regeringen anger. För att tillbakavisa invändningen räcker det i själva verket att anmärka att även om den tyska staten vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna inte hade vidtagit någon nationell åtgärd för att genomföra direktivet, var det i målet Dillenkofer uteslutande fråga om den tyska statens ansvar till följd av de skador som orsakats enskilda på grund av underlåtenhet att genomföra artikel 7. Följaktligen bör hänvisningen i det nämnda avsnittet i domen, på grund av underlåtenhet att anta någon som helst bestämmelse för genomförande, hänföras till de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå *ett särskilt resultat*, nämligen att medge konsumenterna rätten att återfå erlagda belopp och rätten till hemtransport i händelse av researrangörens och/eller återförsäljarens obestånd eller konkurs.

41. För att en medlemsstat skall anses vara ansvarig (naturligtvis om alla de andra

13 — Dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl. (REG 1990, s. I-5357), punkt 38—46. Jag vill erinra om att, när det gäller artikel 7 i direktivet, domstolen redan i den ovan nämnda domen i målet Dillenkofer har identifierat de villkor som nämnts i texten.

14 — Dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du Pêcheur och Factortame (REG 1996, s. I-1029), punkt 50—55 och dom av den 26 mars 1996 i mål C-392/93, British Telecommunications (REG 1996, s. I-1631), punkt 38—42.

15 — Domstolen har alltså kunnat fastställa att villkoret avseende en tillräckligt allvarlig och uppenbar överträdelse, även om det inte omnämnts i domen Francovich, dock ingick som en del av omständigheterna i målet (punkt 23).

ovan nämnda villkoren föreligger) räcker det alltså att underlåtenheten att genomföra direktivet, även en enda föreskrift i detta, har orsakat skada. Den omständigheten att medlemsstaten på ett korrekt sätt och i god tid har fullgjort de skyldigheter som åläggs genom andra bestämmelser i direktivet utesluter inte att den överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten är allvarlig och uppenbar, och alltså av den arten att den kan medföra rätt för den enskilde att få skadestånd för den skada han lidit. De andra bestämmelserna i direktivet skulle i själva verket inte ha något samband med den rätt som tillerkänns den enskilde genom den bestämmelse som inte införlivats, så att det skulle vara paradoxalt att komma fram till slutsatsen att de enskildas rätt till skadestånd kan vara villkorad av en medlemsstats uppförande i förhållande till andra bestämmelser som inte har något att göra med den enskildes rättsställning och alltså med föremålet för tvisten.

42. Det finns slutligen anledning att understryka att domstolens rättspraxis avseende en medlemsstats ansvar för överträdelse av gemenskapsrätten som handlar om åsidosättande av skyldigheten att i god tid och i överensstämmelse med lydelsen införliva ett gemenskapsdirektiv, syftar till att tillförsäkra de enskilda skadestånd för den skada de lidit på grund av att de, då direktivet inte har genomförts, inte har kunnat utöva sin rätt enligt bestämmelserna i detta. För att bedöma hur allvarligt statens uppförande är finns det alltså skäl att utelämna andra sådana överväganden om medlemsstatens allmänna uppförande i förhållande till skyldigheten att genomföra samtliga bestämmelser i direktivet. Det handlar i själva verket om bedömningar som rör förhållandet mellan medlemsstaterna och gemenskapen, men som inte har något att göra med skyddet för den enskilde gentemot ett visst uppförande från statens sida, men för dennes rättigheter.

43. Med hänsyn till det föregående föreslår jag att domstolen svarar på den fjärde frågan från Landesgericht Linz på så sätt att det faktum att införlivande inom den föreskrivna tidsfristen av den enda artikeln 7 i direktivet inte föreligger i sig utgör en allvarlig och uppenbar överträdelse av gemenskapsrätten som grundar rätt till skadestånd för de enskilda som lidit skada till följd av denna underlåtenhet från medlemsstatens sida.

Den femte frågan

44. Den femte frågan rör de konkreta sätt på vilka artikel 7 i direktivet har införlivats i österrikisk rätt. Det bör erinras om att vissa av kärandena i målen vid de nationella domstolarna, med anledning av datum för beställningen och planerat förlopp för resan, har kunnat få tillgång till det garantisystem som föreskrivs i förordningen för införlivande av direktivet. Deras anspråk tillgodosågs emellertid endast till en liten del. Den nationella domstolen frågar sig alltså om syftet med bestämmel-

sen i fråga har uppnåtts när en nationell lagstiftning endast föreskriver de villkor som uppställs av den österrikiska lagstiftningen för researrangörerna.

45. I detta hänseende måste allra först sägas att domstolen redan tidigare har haft tillfälle att notera att det av själva lydelsen av artikel 7 i direktivet följer "att ett genomförande av den bestämmelsen skall få till resultat att arrangören blir skyldig att förfoga över tillräcklig säkerhet för återbetalning av erlagda belopp och för hemtransport av konsumenten i händelse av att arrangören kommer på obestånd eller försätts i konkurs" [16]. För att säkerställa att denna bestämmelse genomfördes var medlemsstaten alltså skyldig att inom den föreskrivna tidsfristen vidta alla de åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa att den fick full verkan och att följaktligen det resultat som föreskrivs i denna bestämmelse kunde förverkligas [17]. Av lydelsen av artikel 7, så som domstolen har tolkat den, följer med andra ord att medlemsstaterna har en skyldighet till resultat, nämligen att i vilket fall som helst, oberoende av vilka medel som används, garantera köpare av resepaket återbetalning av erlagda belopp och hemtransport i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs. För att besvara denna fråga räcker det alltså att notera att målsättningen i artikel 7 i direktivet inte har uppnåtts, på grund av att konsumenterna (kärandena i målet vid den nationella domstolen), samtidigt som de har utnyttjat det garantisystem som den österrikiske lagstiftaren föreskriver inom ramen för ett (påstått) genomförande av bestämmelsen, inte har kunnat komma i åtnjutande av en fullständig återbetalning av erlagda belopp.

46. Jag finner inte heller att man till försvar för den österrikiska statens beteende kan anse att den överträdelse av artikel 189 i fördraget, som i det här fallet kan tillskrivas den österrikiska staten och som består i att inte ha skapat effektiva instrument för att säkerställa rättigheterna enligt artikel 7 i direktivet, inte utgör en tillräckligt uppenbar och allvarlig överträdelse av gemenskapsrätten och därför inte är av den arten att den medför att staten är ansvarig för skador som förorsakats enskilda [18]. Den österrikiska regeringen noterar i detta hänseende att mot bakgrund av de uppgifter den innehade vid tidpunkten för införlivande av direktivet, kunde den anses i god tro ha antagit att de åtgärder som föreskrevs i förordningen av år 1994 kunde räcka för att säkerställa det resultat som anges i artikel 7 i direktivet.

47. Även om bedömningen i föregående punkt i princip tillkommer den nationella domstolen anser jag inte desto mindre att domstolen innehar all den information som

16 — Domen i målet Dillenkofer, nämnd ovan, punkt 34.

17 — Domen i målet Dillenkofer, nämnd ovan, punkt 50—52.

18 — Dom av den 26 mars 1996, British Telecommunications, nämnd ovan (punkt 40—46). I detta mål ansåg domstolen att artikel 8.1 i direktivet 90/531 om upphandlingsförfarandet i vad som kallas "exklusiva sektorer" "inte är precis och att den rimligen kunde leda till den tolkning som i god tro har gjorts av Förenade kungariket på grundval av argument som inte saknar all relevans..., förutom den tolkning som domstolen har gjort i denna dom" (punkt 43).

är nödvändig för att föreslå en lösning i sakfrågan. Det räcker i själva verket att notera att det resultat som artikel 7 i direktivet ålägger staterna är klart och precist: säkerhet för fullständig återbetalning av de belopp som konsumenten erlagt för en paketresa. Medlemsstaterna har helt visst en bred handlingsmarginal när det gäller val av medel, men dessa bör dock visa sig effektiva för att kunna uppnå den tidigare angivna målsättningen. Av formuleringen av artikel 6, så som domstolen har tolkat den i domen Dillenkofer, framgår med andra ord att medlemsstaten har ett spelrum av oinskränkt befogenhet uteslutande vad beträffar valet av konkreta medel för att söka uppnå den målsättning som klart anges i bestämmelsens lydelse. De medel som valts bedöms stå i överensstämmelse med målsättningen endast då de verkligen medger konsumenterna att återfå erlagda belopp eller erhålla hemtransport.

48. Emellertid var de konkreta medel som den österrikiska regeringen föreskrivit tydligen otillräckliga, och de visade sig i själva verket vara det, när konsumenterna försökte göra de rättigheter gällande som artikel 7 i direktivet tillerkänner dem. Detta är uppenbart, eftersom den österrikiska förordningen, såsom kommissionen med rätta har noterat, endast kräver en begränsad säkerhet såväl i fråga om belopp som beräkningsgrund, med hänsyn till att det säkerställda beloppet beräknas i förhållande till resebyråns omsättning under föregående år eller, i fråga om nya operatörer, på grundval av den omsättning som arrangören själv förutser. Det system som genomförts genom den österrikiska förordningen tycks alltså på grund av sin struktur sakna förmåga att ta hänsyn till en sådan fullt normal och förutsebar händelse inom den ekonomiska sektor det gäller som en betydande ökning av antalet beställningar i förhållande till omsättningen från föregående år.

49. Dessutom har bristen på åtgärder för kontroll av researrangörernas beteende likaså betydelse, med hänsyn till att domstolen i domen i målet Dillenkofer har angett att "genomförandet av artikel 7 inte är fullständigt om den nationelle lagstiftaren nöjer sig med att inom den föreskrivna tidsfristen införa den rättsliga ram som är nödvändig för att ålägga arrangörerna en rättslig skyldighet att visa att de har vidtagit åtgärder för att ställa säkerhet" [19].

50. Jag anser alltså att den femte frågan som ställts av den österrikiska domstolen utan vidare kan besvaras på så sätt att den målsättning som åsyftas i artikel 7 inte har uppnåtts förrän konsumenten av paketresor erhåller full återbetalning av erlagda belopp, utan att det finns anledning att i detta hänseende, under förutsättning dock att de visar sig effektiva för ändamålet, beakta de åtgärder som den nationella lagstiftningen vid tidpunkten för genomförandet och i syfte att säkerställa att målsättningen förverkligas verkligen har vidtagit.

19 — Ovan nämnd dom, punkt 51.

Den sjätte frågan

51. Den nationella domstolen vill med sin sjätte och sista fråga av domstolen få klarhet i om medlemsstatens ansvar för överträdelse av gemenskapsrätten kan uteslutas eller begränsas när denna stat visar på illegala handlingar från tredje mans sida, i det här fallet arrangören av paketresor, eller på en alldeles speciell och oförutsebar riskökning. Det handlar alltså om att klargöra om orsakssambandet mellan statens beteende och den skada som enskilda lidit kan avbrytas till följd av ovan angivna faktorer.

52. I detta hänseende bör omgående sägas att det ankommer på den nationella domstolen att granska om de villkor föreligger som krävs för att skadeståndsskyldighet skall kunna uppstå för staten för de skador som uppkommit genom överträdelse av gemenskapsrätten. Följaktligen åligger det den nationella domstolen, som har direkt kännedom om de faktiska omständigheterna, att bedöma om det finns ett orsakssamband mellan det illegala beteende som tillskrivs medlemsstaten och den skada som enskilda lidit.

53. Till följd av detta gör den österrikiska regeringen gällande att den skada som konsumenterna lidit har inträffat uteslutande med anledning av ett oförsiktigt beteende av individer utan samband med den österrikiska staten, nämligen researrangörerna och tidningsutgivaren. Den österrikiska regeringen anser följaktligen att orsakssambandet bör uteslutas, eftersom lagstiftaren inte har kunnat förutse sådana speciella händelser i samband med tredje mans beteende som det faktum att ett antal beställningar som överstiger resebyrån Arena-Club-Reisens ekonomiska förmåga har godtagits.

54. Det kan inte instämmas i denna uppfattning. Om medlemsstaterna genom direktivet åläggs skyldighet att föreskriva ett sådant skyddssystem för konsumenterna som ger dem säkerhet i händelse av obestånd eller konkurs hos arrangörerna eller återförsäljarna av resepaket, är det i själva verket uppenbart att denna omsorg just har som mål att skydda konsumenterna, som är den svaga parten i avtalet, i förhållande till just ett sådant beteende som Arena-Club-Reisens. Det förmodade orsakssambandet mellan det underlåtna införlivandet eller det inkorrekta införlivandet av direktivet och den skada som de enskilda lidit bör säkerligen inte ifrågasättas på grund av ett rättsstridigt eller oförsiktigt beteende från researrangörens sida. Det är i själva verket just med hänsyn till eventuellt oförsiktigt beteende eller till och med speciella eller oförutsebara händelser som direktivet föreskriver det särskilda skyddssystem som åsyftas i artikel 7. Den österrikiska staten borde alltså ha vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att skydda konsumenterna gentemot handlingar av just det slag som Arena-Club-Reisen begått. Det valda systemet har däremot inte visat sig vara av den arten att det kan säkerställa det resultat som direktivet föreskriver.

Förslag till avgörande

55. På grundval av samtliga föregående överväganden föreslår jag alltså att domstolen svarar på de av Landesgericht Linz ställda frågorna på följande sätt:

1) Det skydd som åsyftas i artikel 7 i rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang omfattar även resor för vilka huvudkontrahenten skall betala,

   a) om han reser ensam, förutom flygplatsskatt (skatt på avresa till utlandet), tillägg för enkelrum, eller

   b) om han åtföljs av åtminstone en annan person som betalar full avgift, endast flygplatsskatt (skatt på avresa till utlandet).

2) Resor av denna typ omfattas av direktivets tillämpningsområde även då de erbjuds av en medlemsstats tidningar med stora upplagor uteslutande till förmån för deras prenumeranter, inom ramen för en vilseledande annonskampanj.

3) Artikel 7 i direktivet förhindrar att en medlemsstat vid dess genomförande föreskriver att konsumenternas rättigheter enligt denna säkerställs endast beträffande resor som beställts före den 1 januari 1995 och för vilka avresa hade fastställts till ett senare datum än den 1 maj 1995.

4) Det faktum att enbart artikel 7 i direktivet inte har införlivats inom den föreskrivna fristen utgör i sig en allvarlig och uppenbar överträdelse av gemenskapsrätten som ger rätt till skadestånd för enskilda som har lidit ekonomisk skada på grund av denna överträdelse.

5) Målsättningen enligt artikel 7 i direktivet uppnås endast när konsumenten av paketresor erhåller fullständig återbetalning av erlagda belopp, oberoende av de åtgärder som den nationelle lagstiftaren verkligen har vidtagit vid genomförandet.

6) Det finns ett orsakssamband mellan det försenade eller ofullständiga införlivandet av artikel 7 i direktivet och en skada som konsumenten lidit, även vid ett oförsiktigt beteende från researrangörens sida eller vid en utomordentlig riskökning.