DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
11. februar 1999 *

I sag C-237/97,

angående en anmodning, som Korkein hallinto-oikeus (Finland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i en administrativ procedure, som er indledt af

AFS Intercultural Programs Finland ry

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (EFT L 158, s. 59),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne P. Jann, C. Gulmann (refererende dommer), D. A. O. Edward og L. Sevón,

generaladvokat: A. Saggio
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

* Processprog: finsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— AFS Intercultural Programs Finland ry ved advokat Mårten Aspelin, Helsinki

— den finske regering ved ambassadør Holger Rotkirch, chef for Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister Jon Turner

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Pieter van Nuffel og Kirsi Leivo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 25. juni 1998 er blevet afgivet mundtlige indlæg af AFS Intercultural Programs Finland ry ved advokat Mårten Aspelin, af den finske regering ved juridisk konsulent Tuula Pynnä, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved Stephanie Ridley, bistået af Jon Turner og af Kommissionen ved Pieter van Nuffel og Kirsi Leivo,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. juli 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutning af 23. juni 1997, indgået til Domstolen den 27. juni 1997, har Korkein hallinto-oikeus (Finlands højeste forvaltningsdomstol) i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (EFT L 158, s. 59, herefter »direktivet«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med en administrativ procedure indledt af AFS Intercultural Programs Finland ry (herefter »AFS Finland«), som er en ikke-erhvervsdrivende forening, der i Finland samordner elevudvekslingsrejser på internationalt plan; proceduren vedrører anvendelsen af direktivet, navnlig af dets artikel 7, på aktiviteter af den art, som AFS Finland udøver.

3 I direktivets præambel anføres det i første betragtning, at en af Fællesskabets vigtigste målsætninger er gennemførelsen af det indre marked, som turismen er en væsentlig del af, i femte betragtning, at Rådet udtrykker sin tilfredshed over Kommissionens initiativ med hensyn til at henlede opmærksomheden på turismens betydning og tager Kommissionens første retningslinjer for en fællesskabspolitik på turistområdet til efterretning, og, i syvende betragtning, at turismen spiller en stadig større rolle i medlemsstaternes erhvervsliv, samt at pakkerejserne udgør en betydelig del af turismen.

4 Direktivet har ifølge sin artikel 1 til formål at tilnærme medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure, der sælges eller udbydes til salg på Fællesskabets område.

5 Direktivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

1) Pakkerejse: en på forhånd fastlagt kombination af mindst to af nedenstående elementer, der sælges eller udbydes til salg til en samlet pris, og når ydelsen har en varighed på over 24 timer eller omfatter en overnatning:

   a) transport

   b) indkvartering

   c) andre turistmæssige ydelser, som udgør en væsentlig del af pakkerejsen, men som ikke er direkte knyttet til transport eller indkvartering.

   Særskilt fakturering af de enkelte elementer af en bestemt pakkerejse fritager ikke rejsearrangøren eller formidleren for forpligtelserne i henhold til dette direktiv.

2) Rejsearrangør: en person, der jævnligt arrangerer pakkerejser og sælger eller udbyder disse til salg enten direkte eller gennem en formidler.

...«

6 Direktivet indeholder i artikel 3-6 bestemmelser vedrørende beskyttelse af forbrugeren mod visse risici, som er forbundet med pakkerejser, nemlig vildledende oplysninger med hensyn til beskrivelsen af pakkerejsen, vilkårene for betalingen af pakkerejsens pris og fordelingen af ansvaret på rejsearrangøren og/eller formidleren af pakkerejsen og de forskellige tjenesteydere, hvis ydelser tilsammen udgør pakkerejsen.

7 Det bestemmes i direktivets artikel 4, stk. 3, at hvis forbrugeren er forhindret i at deltage i pakkerejsen, kan han — efter at have underrettet rejsearrangøren eller formidleren i rimelig tid inden afrejsen — overdrage den bestilte rejse til en person, der opfylder alle nødvendige betingelser for at deltage i rejsen.

8 Direktivets artikel 7 bestemmer, at »den rejsearrangør og/eller formidler, der er part i kontrakten, skal godtgøre, at han stiller tilstrækkelig garanti til i tilfælde af insolvens eller konkurs at sikre tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport af forbrugeren«.

9 Direktivet er i Republikken Finland blevet gennemført ved to love, nemlig valmismatkaliikelaki nr. 1080/1994 (lov om pakkerejsevirksomhed) og valmismatkalaki nr. 1079/1994 (lov om pakkerejser).

10 Det bestemmes i lov nr. 1080/1994, at udøvere af pakkerejsevirksomhed skal registreres i det af Kuluttajavirasto (Forbrugerstyrelsen) førte register. Ifølge denne lovs § 8 skal en rejsearrangør, for det tilfælde, at han skulle blive insolvent, hos Forbrugerstyrelsen stille en af denne godkendt sikkerhed, som sikrer de rettigheder, der tilkommer den rejsende i henhold til lov nr. 1080/1994.

11 AFS Finland har ifølge sine vedtægter til formål at fremme internationalt kultursamarbejde og international forståelse. Med henblik herpå organiserer AFS Finland og dens søsterorganisationer i andre stater udvekslingsprogrammer for 16-18-årige skoleelever. AFS Finland's virksomhed er baseret på støtte fra forskellige donatorer og fonde samt på frivilligt arbejde. AFS Finland modtager endvidere tilskud fra den finske stat til finansiering af sin virksomhed.

12 AFS Finland udsender udvekslingselever to gange om året, i almindelighed for perioder af seks til elleve måneders varighed. Eleverne går i skole i værtslandet og bor hos familier, som modtager dem uden betaling. AFS Finland udvælger eleverne og placerer dem i familierne på grundlag af interviews. Foreningen organiserer dernæst elevernes transport til værtslandet med linjefly, og i almindelighed afhenter værtsfamilierne eleverne på ankomststedet. Inden afrejsen følger eleverne og deres forældre kurser, der forbereder eleverne på livet i udlandet.

13 Der betales 10% af rejsens pris, når elevens ansøgning godkendes, dvs. sædvanligvis ca. ti måneder inden afrejsen. Restbeløbet erlægges herefter i tre rater forud for rejsen. Eleven får allerede ved afrejsen udleveret hjemrejsebilletten, som i forvejen er betalt til flyselskabet. En del af betalingerne til AFS Finland tilfalder en reservefond, som bl.a. skal garantere elevens hjemtransport i det tilfælde, hvor det ikke er muligt at anvende hjemrejsebilletten.

14 Den 25. august 1995 meddelte Forbrugerstyrelsen AFS Finland, at den var af den opfattelse, at foreningens elevudvekslingsvirksomhed måtte sidestilles med pakkerejsevirksomhed. Forbrugerstyrelsen meddelte AFS Finland en frist på en måned til at lade sig indføre i registret over arrangører af pakkerejser, idet det blev tilkendegivet over for AFS Finland, at såfremt den ikke rettede sig herefter, ville Forbrugerstyrelsen kunne forbyde den at udøve sin virksomhed. Da AFS Finland ikke har efterkommet dette krav om at lade sig indføre i registret, har Forbrugerstyrelsen ved afgørelse af 14. oktober 1996 pålagt den at indstille sin virksomhed.

15 AFS Finland har anlagt annullationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse for Korkein hallinto-oikeus under anbringende af, at foreningen ikke driver pakkerejsevirksomhed i direktivets forstand.

16 Den nationale ret har under disse omstændigheder udsat sagen på Domstolens besvarelse af følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) Omfatter anvendelsesområdet for Rådets direktiv om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (90/314/EØF) helt eller delvis også en udvekslingsrejse for skoleelever af cirka et halvt eller et års varighed, hvis formål ikke er rejsen eller turisme, men skolegang i et fremmed land og tilegnelse af kendskab til dets folk og kultur, hvorunder eleven bor gratis som familiemedlem hos en lokal familie? Er det af betydning for, om udvekslingsrejsen henhører under pakkerejsedirektivets anvendelsesområde, at sådanne rejser arrangeres i ikke-kommercielt øjemed, således at deltagerne for rejsen kun kommer til at betale en del af dens omkostninger, at rejserne arrangeres i samarbejde mellem forskellige landes almennyttige sammenslutninger, for en stor dels vedkommende på grundlag af frivilligt arbejde, og at der ydes tilskud til rejserne af statens kulturmidler?

2) Såfremt de ovenfor beskrevne elevudvekslingsrejser henhører under pakkerejsedirektivets almindelige anvendelsesområde, anmodes der desuden om en detaljeret fortolkning af direktivets artikel 2 i besvarelse af følgende spørgsmål:

a) Skal der ved den i artikel 2, stk. 1, litra b), anførte indkvartering forstås en sådan langvarig gratis indkvartering, hvis kerneindhold består i, at eleven bor hos familien som et familiemedlem, der kan sammenlignes med et barn af familien?

b) Skal der ved de i artikel 2, stk. 1, litra c), anførte andre turistmæssige ydelser forstås forberedelse af eleven og hans forældre, udvælgelse af værtsfamilien og værtslandets skole samt tilvejebringelse af de for værtslandet nødvendige dokumenter?«

17 Med det første spørgsmåls første led spørger den nationale ret nærmere bestemt, om direktivet finder anvendelse på rejser:

— der består i udveksling af skoleelever af ca. et halvt eller et års varighed

— med det formål, at eleven følger skoleundervisning i et værtsland og tilegner sig kendskab til dets folk og kultur, og

— hvorunder eleven bor gratis som familiemedlem hos en lokal familie.

18 AFS Finland har anført, at anvendelsen af direktivet, navnlig dets artikel 7, på foreningens aktiviteter vil medføre uforholdsmæssige garantiomkostninger, som vil foranledige en forhøjelse af omkostningerne for hver elev, hvilket vil have en negativ indvirkning på elevudvekslingen både på internationalt og på nationalt plan. AFS Finland har henvist til, at formålet med elevudvekslingen er at fremme uddannelse i en international ånd samt et ønske om fred og international forståelse. For at nå dette mål må AFS Finland transportere de unge til værtslandene og finde

værtsfamilier til dem, men denne kombination organiseres ikke i turistmæssigt øjemed, og rejsen kan ikke anses for at udgøre en væsentlig del af den erfaring, som opnås ved elevudvekslingen.

19 AFS Finland er desuden af den opfattelse, at det særlige behov for beskyttelse af forbrugeren, som direktivet har til formål, er blevet fremkaldt af den tiltagende hårde konkurrence inden for turistsektoren, men at ikke-erhvervsdrivende organisationer ikke driver virksomhed i en tilsvarende konkurrencemæssig sammenhæng, og at deres funktion ikke frembyder særegenheder, der kan bringe beskyttelsen af forbrugerne i fare. AFS Finland er af den opfattelse, at en rejse, som foretages i forbindelse med en elevudveksling, derfor er udelukket fra direktivets anvendelsesområde.

20 Ifølge den finske regering kan direktivet ikke fortolkes således, at kun rejsende, der er på ferie, nyder godt af den ved direktivet indførte beskyttelse. Direktivet indebærer heller ikke, at rejserne skal være organiseret eller udbudt til salg i forbindelse med en økonomisk aktivitet. Kun en lejlighedsvis udøvet aktivitet er udelukket fra dets anvendelsesområde. Desuden er der ikke i direktivet fastsat nogen særlig betingelse med hensyn til indkvarteringens form, standard eller varighed. Det fremgår af direktivets ordlyd, at pakkerejser sælges eller udbydes til salg til en samlet pris. Den omstændighed, at indkvarteringen i det i hovedsagen omhandlede tilfælde er af en bestemt varighed, og at der ikke ydes nogen modydelse herfor, er uden relevans for anvendelsen af direktivet. Det væsentlige element består i den omstændighed, at organiseringen af indkvarteringen indgår i pakkerejsen. Elevudvekslingsrejsen omfatter således organisering både af transporten og indkvarteringen, hvorfor fortolkningen af begrebet »andre turistmæssige ydelser« ikke er relevant.

21 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at det fremgår af direktivets generelle opbygning og formål, at det finder anvendelse på turistsektoren, men ikke dækker uddannelsesmæssige aktiviteter som dem, der varetages af AFS Finland. Den omstændighed, at direktivets artikel 2, stk. 1, litra c), henviser til »andre turistmæssige ydelser«, viser, at for at pakkerejsen kan henhøre under direktivets

anvendelsesområde, skal de to andre elementer også udbydes i forbindelse med en ydelse af turistmæssig art.

22 Ifølge Kommissionen finder direktivet anvendelse uden hensyn til rejsens formål, også selv om forbrugeren f.eks. begiver sig til bestemmelsesstedet for dér at følge en uddannelse. Udvekslingsrejser for skoleelever falder heller ikke uden for direktivets anvendelsesområde blot på grund af den omstændighed, at rejsearrangøren ikke er erhvervsdrivende. Endelig finder direktivet anvendelse, selv om forbrugeren ikke selv betaler alle rejseomkostninger.

23 Kommissionen har endvidere anført, at den omstændighed, at adgangen til udvekslingsprogrammer er undergivet en vurdering af elevens personlighed og hans evne til at tilpasse sig til det sted, hvor programmet gennemføres, og til værtsfamilien, viser, at det ikke drejer sig om en pakkerejse i direktivets forstand. Deltagelsen i elevudvekslingsrejser er således ikke baseret på objektive elementer, og man kan ikke herpå anvende bestemmelsen i direktivets artikel 4, stk. 3, hvorefter forbrugeren, hvis han er forhindret i at deltage i pakkerejsen, kan overdrage den bestilte rejse til en person, der opfylder alle nødvendige betingelser for at deltage i rejsen. Kommissionen har dernæst anført, at de elevudvekslingsrejser, der organiseres af AFS Finland, ikke udgør pakkerejser i direktivets forstand, med den begrundelse, at et langtidsophold, for hvilket der ikke erlægges nogen modydelse, i en familie, hvor eleven behandles som et familiemedlem, ikke kan anses for indkvartering i direktivets forstand. Kommissionen har endelig gjort gældende, at de turistmæssige ydelser, som indgår i rejserne, ikke udgør en væsentlig del af pakkerejsen.

24 Det bemærkes for det første, at ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, består en pakkerejse af en på forhånd fastlagt kombination af mindst to af tre elementer, bestående i »transport«, »indkvartering« og »andre turistmæssige ydelser, som udgør en væsentlig del af pakkerejsen, men som ikke er direkte knyttet til transport eller indkvartering«, når ydelsen har en varighed på over 24 timer eller omfatter en overnatning.

25 Det bemærkes, at eftersom AFS Finland organiserer for udvekslingsrejser for skoleelever til bestemmelseslandet med linjefly, indebærer de pågældende rejser det transportelement, som er foreskrevet i direktivets artikel 2, stk. 1.

26 Hvad angår fortolkningen af begrebet »indkvartering« bemærkes, at selv om det traditionelt er hoteller, herberger eller tilsvarende etablissementer, som erlægger denne tjenesteydelse mod vederlag, er den omstændighed, at opholdet tilbagelægges i et sådant etablissement, der erlægger denne tjenesteydelse mod vederlag, ikke et uomgængeligt element i begrebet indkvartering i direktivets forstand.

27 Det bemærkes endvidere, at selv om den indkvartering, som indgår i en pakkerejse, sædvanligvis er af relativ kort varighed, kan dette ikke anses for et afgørende element for begrebet indkvartering i direktivets forstand. Som den finske regering har anført, bestemmes det i direktivets artikel 2, stk. 1, at alle rejser af en varighed på over 24 timer henhører under definitionen af pakkerejser, idet der ikke er fastsat nogen maksimumsvarighed.

28 Det fremgår imidlertid ikke nødvendigvis af ovennævnte, at man skal kvalificere en skoleelevs ophold i en værtsfamilie, hvor han behandles som familiemedlem og sidestilles med familiens børn, som indkvartering i direktivets forstand. Selv om hverken denne type indlogering, det forhold, at den er gratis, eller dens varighed hver for sig og isoleret betragtet er afgørende elementer for begrebet indkvartering i direktivets forstand, har de betragtet under ét til virkning, at et ophold, der frembyder alle disse kendetegn, ikke kan kvalificeres som indkvartering i direktivets forstand.

29 Det må derfor fastslås, at elevudvekslingsrejser af den i hovedsagen omhandlede art ikke indeholder det element af indkvartering, som er foreskrevet i direktivets

artikel 2, stk. 1. Der må derfor tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt sådanne udvekslingsrejser omfatter »andre turistmæssige ydelser, som udgør en væsentlig del af pakkerejsen, men som ikke er direkte knyttet til transport eller indkvartering«.

30 Det bemærkes herved for det første, at det valg af en skole, der foretages af arrangøren af en pakkerejse, ikke i sig selv kan anses for en turistmæssig ydelse i direktivets artikel 2, stk. 1, litra c)'s forstand. Det særlige formål med denne ydelse, som tilbydes elever, der deltager i international elevudveksling, er nemlig deltagernes uddannelse.

31 Det bemærkes dernæst, at den tjenesteydelse, som består i valg af en familie, der gør det muligt for eleven at blive modtaget under et ophold, under alle omstændigheder er en direkte knyttet ydelse i direktivets artikel 2, stk. 1, litra c)'s forstand, og derfor ikke er dækket af begrebet andre turistmæssige ydelser.

32 Selv hvis det antages, at forberedelsen af de dokumenter, som er nødvendige for opholdet i et andet land, og at de kurser, som eleverne følger sammen med deres forældre inden afrejsen for at forberede sig på livet i udlandet, kan anses for at henhøre under begrebet andre turistmæssige ydelser, opfylder de dog ikke et af de kriterier, der er anført i direktivets artikel 2, stk. 1, litra c), nemlig kriteriet om at udgøre en væsentlig del af pakkerejsen.

33 Det må herefter fastslås, at udvekslingsrejser for skoleelever som de i hovedsagen omhandlede, ikke omfatter de elementer, der er nødvendige, for at de kan anses for pakkerejser i direktivets forstand.

34 Det første spørgsmåls første led skal derfor besvares med, at direktivet ikke finder anvendelse på rejser:

— der består i udveksling af skoleelever af ca. et halvt eller et års varighed

— med det formål, at eleven følger skoleundervisning i et værtsland og tilegner sig kendskab til dets folk og kultur, og

— hvorunder eleven bor gratis som familiemedlem hos en lokal familie.

35 Under hensyn til det anførte, er det ufornødent at besvare de øvrige spørgsmål, som den nationale ret har forelagt.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Korkein hallinto-oikeus ved beslutning af 23. juni 1997, for ret:

Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure, finder ikke anvendelse på rejser:

— der består i udveksling af skoleelever af ca. et halvt eller et års varighed

— med det formål, at eleven følger skoleundervisning i et værtsland og tilegner sig kendskab til dets folk og kultur, og

— hvorunder eleven bor gratis som familiemedlem hos en lokal familie.

Puissochet Jann Gulmann

Edward Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. februar 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling