DOMSTOLENS DOM

15. juni 1999 *

I sag C-140/97,

angående en anmodning, som Landesgericht Linz (Østrig) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Walter Rechberger og Renate Greindl,

Hermann Hofmeister m.fl.

mod

Republikken Østrig,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 7 i Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (EFT L 158, s. 59), samt vedrørende betingelserne for at pålægge staten ansvar for skade forvoldt borgerne ved tilsidesættelse af fællesskabsretten,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch og P. Jann samt dommerne G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (refererende dommer), L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: A. Saggio

justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Rechberger og Greindl ved advokat Wolfgang Graziani-Weiss, Wien

— Hofmeister m.fl. ved advokat Christian Ebert, Wien

— Republikken Østrig ved Hofrat Harald Ropper, Finanzprokuratur, Wien

— den franske regering ved kontorchef Kareen Rispal-Bellanger, Afdelingen for International Økonomisk Ret og Fællesskabsret, og fuldmægtig Régine Loosli-Surrans, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

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

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Pieter van Nuffel, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne Maria Pflügl og Thomas Eilmansberger, Bruxelles,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 5. maj 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Rechberger og Greindl ved advokat Wolfgang Graziani-Weiss, af Hofmeister m.fl. ved advokat Christian Ebert, af Republikken Østrig ved Harald Ropper, af den svenske regering ved kontorchef Erik Brattgård, EU-sekretariatet, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved Stephanie R. Ridley, bistået af Jon Turner og barrister Philip Sales, og af Kommissionen ved Maria Pflügl og Thomas Eilmansberger,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. juni 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 26. marts 1997, indgået til Domstolen den 15. april 1997, har Landesgericht Linz i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt Domstolen seks præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 7 i Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (EFT L 158, s. 59, herefter »direktivet«), samt

vedrørende betingelserne for at pålægge staten ansvar for skade forvoldt borgerne ved tilsidesættelse af fællesskabsretten.

2 Disse spørgsmål er rejst under en sag mellem Rechberger, Greindl og Hofmeister m.fl. og Republikken Østrig vedrørende det ansvar, denne stat ifalder som følge af manglende korrekt gennemførelse af direktivet, hvilket har forhindret sagsøgerne i at opnå tilbagebetaling af beløb betalt til en insolvent rejsearrangør.

3 Ifølge direktivets artikel 1 har det til formål at tilnærme medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure, der sælges eller udbydes til salg på Fællesskabets område.

4 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»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.

...

4) Forbruger: en person, der køber eller erklærer sig villig til at købe en pakkerejse ('hovedkontrahenten'), eller enhver person, i hvis navn hovedkontrahenten forpligter sig til at købe pakkerejsen ('de øvrige modtagere'), eller enhver person, til hvilken hovedkontrahenten eller en af de øvrige modtagere overdrager pakkerejsen ('overtageren').

...«

5 Direktivet indeholder i artikel 3-6 regler vedrørende beskyttelse af forbrugeren mod visse risici i forbindelse med pakkerejser, dvs. vildledende oplysninger vedrørende beskrivelsen af rejsen, måden at betale pakkerejsen på, fordelingen af ansvaret mellem arrangøren og/eller sælgeren af pakkerejsen og de forskellige leverandører, hvis tjenesteydelser samlet udgør pakkerejsen.

6 Det bestemmes i direktivets artikel 7, at rejsearrangøren skal godtgøre, »at han stiller tilstrækkelig garanti til i tilfælde af insolvens eller konkurs at sikre tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport af forbrugeren«.

7 Ifølge artikel 9 træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet senest den 31. december 1992. Dog skulle Republikken Østrig i medfør af akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1), gennemføre direktivet senest den 1. januar 1995.

8 Direktivet er i Østrig blevet gennemført ved en række lovgivningstiltag. Hvad angår direktivets artikel 7 vedtog den østrigske regering den 15. november 1994 Reisebüro-Sicherungsverordnung (BGBl. nr. 881 af 15.11.1994, s. 6501, herefter »bekendtgørelsen«). Bekendtgørelsens § 3, stk. 1, bestemmer, at rejsearrangøren ved at indgå en forsikringsaftale med et i Østrig autoriseret forsikringsselskab skal garantere, at der kan ske tilbagebetaling af allerede erlagte beløb, hvis de ydelser, der indgår i rejsen, helt eller delvis ikke erlægges som følge af arrangørens insolvens, samt udgifter til hjemtransporten, der har måttet afholdes som følge af rejsearrangørens insolvens. Ifølge bekendtgørelsens § 4 kan rejsearrangøren også sikre kunden de ovennævnte ydelser ved at stille uigenkaldelig og ubetinget bankgaranti i et i Østrig autoriseret kreditinstitut eller ved en tilsvarende garantierklæring fra et offentligretligt organ.

9 Ifølge bekendtgørelsens § 3, stk. 2, skal garantisummen »udgøre mindst 5 % af rejsearrangørens omsætning i det tilsvarende kvartal i det foregående kalenderår. I det første år, hvor der drives rejsearrangørvirksomhed, skal den anslåede omsætning i forbindelse med den påtænkte virksomhed lægges til grund. Modtager rejsearrangøren et acontobeløb fra kunden på mere end 10 % af

rejsens pris eller restsaldoen tidligere end ti dage før afrejsen, skal forsikringssummen udgøre mindst 10 % af det i første punktum nævnte vejledende beløb«.

10 Ifølge bekendtgørelsens § 6 finder den anvendelse på alle pakkerejser bestilt efter den 1. januar 1995, hvis afrejsedag er fastsat til tidligst den 1. maj 1995.

11 Sagsøgerne i hovedsagen er abonnenter på dagbladet »*Neue Kronenzeitung*« (herefter »Kronenzeitung«). I november 1994 sendte det selskab, der udgiver dagbladet, dem en meddelelse om, at Kronenzeitung som tak for abonnenternes trofasthed havde gjort det muligt, at rejsearrangøren Arena-Club-Reisen forærede dem en rejse af en varighed på fire eller syv dage til fire destinationer i Europa, idet deltagerne dog selv skulle betale lufthavnsafgift.

12 Tilbuddet indeholdt bl.a. følgende ydelser: flyrejse med forplejning om bord, tre eller seks overnatninger med morgenmad i et firestjernet hotel og sightseeing med guide. Eventuelle ledsagere skulle betale den i brochurerne angivne pris. Såfremt en abonnent ønskede at rejse alene, skulle den pågældende betale et tillæg for enkeltværelse på 500 ATS.

13 Abonnenter, der accepterede tilbuddet, modtog en bekræftelse fra rejsearrangøren og skulle til denne betale et acontobeløb på 10 % af rejseudgifterne, således at restbeløbet skulle betales senest ti dage før afrejsen.

14 Imidlertid blev det pågældende tilbud en noget større succes, end rejsearrangøren havde forestillet sig, hvilket kom til udtryk ved en række logistiske og økonomiske vanskeligheder hos denne. Under disse omstændigheder indgav

rejsearrangøren den 4. juli 1995 begæring om konkursbehandling. Senere blev Kronenzeitung's reklamefremstød kendt stridende mod Østrigs konkurrenceret af Østrigs højeste domstol.

15 Sagsøgerne i hovedsagen bestilte deres rejse mellem den 19. november 1994 og den 12. april 1995; nogle skulle rejse alene og andre ledsages af én til tre personer. De betalte alle hele rejsen forud. De rejser, som ifølge bestillingen skulle have fundet sted mellem den 10. april og den 23. juli 1995, blev forinden annulleret af forskellige grunde.

16 Da tre af sagsøgerne i hovedsagen havde foretaget bestilling i 1994, var de ikke dækket af nogen forsikring, da bekendtgørelsen først fandt anvendelse på pakkerejser bestilt efter den 1. januar 1995. To sagsøgere anmeldte deres krav i rejsearrangørens konkursbo, men selv om kravene blev anerkendt, fik de intet udbetalt af boet. For tre sagsøgeres vedkommende, der havde bestilt deres rejse efter den 1. januar 1995, og som skulle rejse efter den 1. maj 1995, var betalingen i princippet dækket af en garanti ifølge bekendtgørelsen. Imidlertid var den af rejsearrangøren stillede bankgaranti på 4 000 000 ATS ikke tilstrækkelig til at dække de rejseudgifter, de havde afholdt, således at dækningsgraden til slut lå på 25,38 % af det indbetalte beløb.

17 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt sag mod Republikken Østrig for den forelæggende ret, for hvilken de gør gældende, at staten er ifaldet ansvar for forsinket og ufuldstændig gennemførelse af direktivets artikel 7, idet de herved vil opnå tilbagebetaling af deres indbetalinger, for så vidt som dette ikke allerede er sket. Republikken Østrig har bestridt at være ansvarlig og gør herved navnlig gældende, at de abonnenter, som reserverede for at rejse alene, ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde, at der ikke foreligger nogen kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten henset til tidspunktet for bekendtgørelsens ikrafttræden og til de øvrige tiltag med henblik på at gennemføre direktivet, og at der konkret savnes årsagsforbindelse, idet der, selv om et ansvar for staten måtte foreligge, findes faktiske omstændigheder, som havde afgørende indflydelse på de rejsendes tab, og som man normalt ikke kunne påregne.

18 Under disse omstændigheder har den nationale ret besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen nedenstående præjudicielle spørgsmål:

»1) Omfatter beskyttelsesformålet med artikel 7 i Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (herefter 'direktivet'), også rejser, for hvilke hovedkontrahenten i henhold til aftalen,

a) hvis han rejser alene, ud over lufthavnssikkerhedsafgift (udrejseafgift) kun skal betale tillæg for enkeltværelse, eller

b) hvis han ledsages af mindst endnu én person, som betaler fuldt ud, kun skal betale lufthavnssikkerhedsafgift (udrejseafgift),

mens hovedkontrahenten ikke skal betale vederlag for flyrejsen og overnatningen i et flersengsværelse?

2) Er sådanne rejser også omfattet af direktivets anvendelsesområde, når de af det dagblad i en medlemsstat, der har det største oplag, udelukkende tilbydes dettes abonnenter som 'gave' inden for rammerne af en reklamekampagne, der er i strid med konkurrencereglerne?

Såfremt spørgsmål 1) og 2) besvares bekræftende, ønskes følgende spørgsmål besvaret:

3) Er direktivets artikel 7 gennemført inden for den fastsatte frist, når de nationale bestemmelser, der blev offentliggjort den 15. november 1994, kun skulle anvendes på deltagere i pakkerejser, som blev bestilt efter den 1. januar 1995, og hvor afrejsen tidligst skulle finde sted den 1. maj 1995, nærmere bestemt

   a) når henses til Østrigs deltagelse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde fra den 1. januar 1994 og

   b) når henses til Østrigs tiltrædelse af Den Europæiske Union den 1. januar 1995?

Såfremt spørgsmål 3) besvares benægtende, ønskes følgende spørgsmål besvaret:

4) Udgør den ikke-rettidige gennemførelse af bestemmelsen i direktivets artikel 7 i sig selv en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, og medfører den dermed en ret til erstatning for de skadelidte, når medlemsstaten inden fristens udløb har truffet egnede foranstaltninger til gennemførelse af alle de andre bestemmelser i direktivet?

5) Skal direktivets artikel 7 fortolkes således, at de mål, der tilsigtes med denne bestemmelse, ikke nås, når nationale bestemmelser

a) til dækning af risikoen kun foreskriver, at der skal foreligge en forsikringsaftale eller en bankgaranti med en forsikringssum (dækning) på mindst 5 % af omsætningen i forbindelse med rejsearrangørens virksomhed i det tilsvarende kvartal i det foregående kalenderår

b) med hensyn til det første år, hvor rejsearrangøren driver virksomhed, kun forpligter ham til ved fastlæggelsen af forsikringssummen (dækningen) at lægge den anslåede omsætning i forbindelse med den påtænkte virksomhed som rejsearrangør til grund

c) i denne forbindelse ikke tager hensyn til rejsearrangørens omsætningsstigning i det løbende år, og

d) ikke fastsætter nogen kontrolpligt for medlemsstaten med hensyn til de nødvendige forsikringssummer?

6) Er der også en direkte årsagsforbindelse mellem en ikke-rettidig eller ufuldstændig gennemførelse af direktivets artikel 7 og et tab, der er påført forbrugeren som følge heraf, som medfører, at medlemsstaten hæfter for fuldstændig tilbagebetaling af alle beløb, der ikke er stillet garanti for, når staten godtgør, at årsagen (eller en væsentlig medvirkende årsag) til skaden var rejsearrangørens (tredjemands) retsstridige handlinger eller en helt usædvanlig og uforudselig forøgelse af risikoen?«

Indledende bemærkninger

19 Med disse spørgsmål søger den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om den skal give sagsøgerne i hovedsagen medhold i deres påstand om, at Republikken Østrig i medfør af fællesskabsretten er ansvarlig for den skade, der er en følge af den angiveligt forsinkede og ufuldstændige gennemførelse af direktivets artikel 7.

20 Den forelæggende ret har i den forbindelse henvist til dommen af 8. oktober 1996, forenede sager C-178/94, C-179/94 og C-188/94, C-189/94 og C-190/94, Dillenkofer m.fl. (Sml. I, s. 4845), hvori Domstolen, for hvilken der var påberåbt manglende gennemførelse af direktivets artikel 7, undersøgte de betingelser, der ifølge fællesskabsretten er nødvendige for at pålægge en medlemsstat ansvar for skade forvoldt borgerne i tilfælde af, at et direktiv ikke er blevet gennemført inden for den fastsatte frist.

21 I dommen fastslog Domstolen i præmis 20, at der af selve traktatens system følger et princip om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes staten, og at betingelserne for, at der kan kræves erstatning på grundlag af princippet om statens ansvar, afhænger af den tilsidesættelse af fællesskabsretten, der har forvoldt tabet. Domstolen fastslog tillige i præmis 21, at de skadelidte borgere har ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den fællesskabsretlige bestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge dem rettigheder, at tilsidesættelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen og det tab, borgerne har lidt.

22 Vedrørende den første betingelse fastslog Domstolen i præmis 42 i samme dom, at det mål, der tilsigtes med direktivets artikel 7, indebærer, at der tillægges deltageren i en pakkerejse ret til garanti for tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs. Den fastslog desuden i præmis 44, at det med tilstrækkelig bestemthed kan fastslås, at indehaverne af de rettigheder, artikel 7 indebærer, er forbrugerne som defineret i

direktivets artikel 2, og at det samme gælder med hensyn til indholdet af disse rettigheder, der består i garanti for tilbagebetaling af beløb, deltagerne i pakkerejser har erlagt, samt hjemtransport i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs. Under disse omstændigheder måtte det lægges til grund, at direktivets artikel 7 har til formål at tillægge borgerne rettigheder, hvis indhold kan fastslås med tilstrækkelig bestemthed.

23 Da Domstolen allerede i sagen Dillenkofer m.fl. fastslog, at artikel 7 tildeler borgerne rettigheder, hvis indhold kan defineres, må det fastslås, at de her forelagte præjudicielle spørgsmål skal gøre det muligt for den nationale ret at tage stilling først til spørgsmålet, om Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser ifølge direktivets artikel 7 i forhold til sagsøgerne i hovedsagen, dernæst til spørgsmålet, om tilsidesættelsen er tilstrækkeligt kvalificeret, og endelig, om der foreligger årsagsforbindelse.

Første og andet spørgsmål

24 Med det første og andet spørgsmål, som skal besvares samlet, spørger den nationale ret nærmere bestemt, om direktivets artikel 7 finder anvendelse på rejser, der — i forbindelse med en efter national konkurrenceret ulovlig reklamekampagne — af et dagblad tilbydes som gave alene til abonnenterne, og for hvilke hovedkontrahenten, såfremt han rejser alene, betaler lufthavnsafgift og tillæg for eneværelse, eller, når den pågældende ledsages af mindst én fuldtbetalende person, kun betaler lufthavnsafgift.

25 Sagsøgerne i hovedsagen, den franske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har anført, at dette spørgsmål bør besvares bekræftende.

26 Derimod anfører den østrigske regering, at der kun foreligger en pakkerejse, når forbrugeren skal betale en pris som modydelse for den samlede ydelse ifølge kontrakten, svarende til modværdien af den samlede ydelse og beregnet på grundlag af denne. Såfremt den rejsende for en rejse, som i det væsentlige er en gave, bortset fra eventuelt medfølgende, men ubetydelige omkostninger, kun betaler et tillæg for eneværelse i stedet for den samlede pris, foreligger der ikke en pakkerejse i direktivets forstand. Endvidere dækker direktivets anvendelsesområde ikke rejser, der ikke sælges på markedet til et ubegrænset antal potentielle kunder, eller som udbydes under disse omstændigheder, men som alene som gave tildeles en forudfastsat gruppe af personer.

27 Indledningsvis må det påpeges, at formålet med artikel 7 er at beskytte forbrugerne mod de risici, der følger af rejsearrangørens insolvens eller konkurs. Disse risici, som er uadskilleligt forbundet med den kontrakt, der er indgået mellem forbrugeren og arrangøren af pakkerejsen, er en følge af forudbetalingen af pakkerejsens pris og fordelingen af ansvaret på rejsearrangøren og de forskellige tjenesteydere, hvis ydelser tilsammen udgør pakkerejsen. Det mål, der tilsigtes med direktivets artikel 7, indebærer således, at der tillægges deltageren i en pakkerejse rettigheder, der garanterer tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs (jf. dom af 14.5.1998, sag C-364/96, Verein für Konsumenteninformation, Sml. I, s. 2949, præmis 18).

28 Hvad angår denne sag må det først bemærkes, at sagsøgerne i hovedsagen var udsat for de risici, som direktivets artikel 7 netop har til formål at imødegå. Ved at foretage indbetaling før afrejsen udsatte de sig for det første for risikoen for at miste dette beløb, og for det andet — i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs under rejsens gennemførelse — for risikoen for ikke at kunne returnere fra opholdsstedet, hvis transportøren som følge af insolvensen eller konkursen afviser at præstere den ydelse, der svarer til hjemrejsen.

29 Det skal i øvrigt påpeges, at det ifølge direktivets artikel 2, nr. 1, er tilstrækkeligt for at antage, at der foreligger en pakkerejse, at der på forhånd består en

kombination af mindst to af tre elementer, som nævnes dér, når rejsen sælges eller udbydes til salg til en samlet pris.

30 Henset til formålet med artikel 7 og i betragtning af denne definition af begrebet »pakkerejse« må det fastslås, at artikel 7 finder anvendelse, selv om den modydelse, som køberen skal erlægge, ikke svarer til rejsens totalpris eller kun svarer til en del af rejsen.

31 Det må tillige anføres, at det ikke har hjemmel i direktivet og vil være i strid med dets formål, såfremt man begrænser dets anvendelsesområde til pakkerejser, der tilbydes et potentielt ubegrænset antal forbrugere. For at direktivet finder anvendelse, er det således tilstrækkeligt dels, at rejserne sælges eller udbydes til salg på Fællesskabets område til en fast pris, dels at den faste pris indeholder mindst to af de elementer, som nævnes i direktivets artikel 2, nr. 1.

32 Endelig må det fastslås, at det forhold, at reklamekampagnen i form af rejser tilbudt som gave fra dagbladet Kronenzeitung er blevet kendt stridende mod national konkurrenceret, ikke indebærer, at disse rejser ikke må betegnes som pakkerejser i direktivets forstand.

33 Under disse omstændigheder må det første og det andet spørgsmål besvares således, at direktivets artikel 7 finder anvendelse på rejser, som — i forbindelse med en efter national konkurrenceret ulovlig reklamekampagne — tilbydes som gave af et dagblad alene til abonnenterne, og for hvilke hovedkontrahenten, såfremt han rejser alene, betaler lufthavnsafgift og tillæg for eneværelse, eller, såfremt han ledsages af mindst én fuldtbetalende person, kun betaler lufthavnsafgift.

Tredje spørgsmål

34 Med det tredje spørgsmål ønsker den nationale ret oplysning vedrørende de forpligtelser, der påhviler Republikken Østrig med hensyn til at indføre den i direktivets artikel 7 omhandlede garanti.

35 Den nationale ret — der henviser til, at bekendtgørelsen kun finder anvendelse på pakkerejser bestilt efter den 1. januar 1995, og hvis afrejsedato var fastsat til tidligst den 1. maj 1995 — spørger navnlig, hvilken betydning det i den forbindelse kan have, at Republikken Østrig med virkning fra den 1. januar 1994 indtrådte i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

36 Det skal først bemærkes, at ifølge artikel 7 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, der blev indgået mellem De Europæiske Fællesskaber, deres medlemsstater og Republikken Finland, Republikken Island, Fyrstendømmet Liechtenstein, Kongeriget Norge, Det Schweiziske Edsforbund, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige, undertegnet i Porto den 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«), sammenholdt med punkt 11 i protokol nr. 1 til nævnte aftale, skulle Republikken Østrig gennemføre direktivet straks fra aftalens ikrafttræden, dvs. den 1. januar 1994.

37 Den nationale ret rejser følgelig det spørgsmål, om Republikken Østrig, på grund af en eventuel tilsidesættelse af denne forpligtelse, i medfør af EØS-aftalen kan være ansvarlig for skade forvoldt borgerne ved denne tilsidesættelse.

38 I den henseende skal det blot fastslås, at Domstolen, som anført af den svenske regering og af Kommissionen, og således som det fremgår af Domstolens d.d. afsagte dom i Andersson-sagen (sag C-321/97, præmis 28-31), ikke har kompetence, hverken efter traktatens artikel 177 eller efter EØS-aftalen, til at udtale sig om fortolkningen af EØS-aftalen hvad angår dens gennemførelse af Republikken Østrig i et tidsrum, der ligger før tiltrædelsen til Den Europæiske Union.

39 Det skal i øvrigt, henset til den målsætning om ensartet fortolkning og anvendelse, der ligger til grund for EØS-aftalen, påpeges, at de grundsætninger, der gælder for at kunne pålægge en EFTA-stat ansvar for tilsidesættelse af et direktiv, som der henvises til i EØS-aftalen, er blevet behandlet i dom afsagt af EFTA-Domstolen den 10. december 1998 i Sveinbjörnsdóttir-sagen (E-9/97, endnu ikke trykt i EFTA Court Reports).

40 Henset til de ovenstående bemærkninger har Domstolen således kun kompetence til at udtale sig om spørgsmålet, om en medlemsstat, der tiltrådte Den Europæiske Union den 1. januar 1995, korrekt har gennemført direktivets artikel 7, såfremt den har vedtaget en lovgivning, der beskytter rejsende, som bestilte pakkerejser efter den 1. januar 1995, når beskyttelsen begrænses til alene at gælde rejser, hvis afrejsedato tidligst var den 1. maj 1995.

41 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at gennemførelsen af direktivets artikel 7 er sket for sent, eftersom medlemsstaten burde have foretaget gennemførelsen således, at artikel 7 kunne få fuld retsvirkning fra den 1. januar 1995.

42 Republikken Østrig har gjort gældende, at et direktiv ikke kan antages at være for sent gennemført, når en medlemsstat inden for den fastsatte gennemførelsesfrist har vedtaget foranstaltninger, der er i overensstemmelse med direktivets formål, og som træder i kraft ved fristens udløb.

43 Kommissionen har anført, at en lovgivning vedtaget af en medlemsstat, der tiltrådte Den Europæiske Union den 1. januar 1995, og som alene beskytter rejsende, der bestilte en rejse efter den 1. januar 1995, med afrejse fastsat til tidligst den 1. maj 1995, ikke korrekt gennemfører direktivets artikel 7.

44 Hvad angår den forpligtelse, Republikken Østrig ifølge fællesskabsretten har til at gennemføre direktivet efter sin tiltræden af Den Europæiske Union den

1. januar 1995, bemærkes, at Domstolen i dommen i sagen Dillenkofer m.fl. i præmis 50 fastslog, at medlemsstaterne, for at sikre en fuldstændig gennemførelse af direktivets artikel 7, inden for den fastsatte frist skulle træffe alle de nødvendige foranstaltninger for fra direktivets gennemførelsesfrist at sikre deltagerne i pakkerejser tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs.

45 Heraf følger, at garantierne efter direktivets artikel 7 skal dække samtlige kontrakter om pakkerejser, der er afsluttet efter den 1. januar 1995, og som skal finde sted efter denne dato, hvorfor en gennemførelsesbestemmelse, der kun beskytter rejsende, hvis afrejse er fastsat til tidligst den 1. maj 1995, er i strid med direktivet.

46 Det må imidlertid konstateres, at medlemsstaternes forpligtelse til at vedtage de nødvendige foranstaltninger for at garantere køberne af rejser den ved artikel 7 fastsatte beskyttelse allerede fra den for direktivets gennemførelse fastsatte dato ikke kan udvides til kontrakter om rejser indgået før den dato, der er fastsat for direktivets gennemførelse. Da en forpligtelse til at udvide garantien til kontrakter, som består på datoen for direktivets gennemførelse, ikke har noget grundlag i direktivets artikel 9 — som fastsætter datoen for, hvornår direktivet skal være gennemført — kan beskyttelsen af forbrugerne, jf. artikel 7, ikke udvides til et tidsrum, i hvilket garantiordningen endnu ikke skulle have været indført.

47 Herved skal det påpeges, at artikel 7's ordning indeholder beskyttelse af forbrugere, der indgår en kontrakt om pakkerejse, og at den beskyttelse, ordningen giver disse, ikke kan påregnes at gælde for rejsende, før garantiordningen — som de normalt skal finansiere — er blevet indført.

48 Henset til de ovenstående betragtninger må det tredje spørgsmål besvares med, at en medlemsstat, der tiltrådte Den Europæiske Union den 1. januar 1995, ikke har gennemført direktivets artikel 7 korrekt, såfremt den har vedtaget en lovgivning til beskyttelse af rejsende, som bestilte deres pakkerejser efter den 1. januar 1995, når beskyttelsen begrænses til rejser med afrejse tidligst den 1. maj 1995.

Fjerde spørgsmål

49 Med det fjerde spørgsmål spørger den nationale ret nærmere bestemt, om en sådan ukorrekt gennemførelse af direktivets artikel 7 er en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, der medfører ret til erstatning, skønt alle de øvrige direktivbestemmelser er blevet gennemført, således som det er tilfældet i sagen.

50 Det fremgår af Domstolens praksis, at en tilsidesættelse er tilstrækkelig kvalificeret, såfremt en institution eller en medlemsstat under udøvelsen af sin kompetence til at udstede generelle retsakter åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine beføjelser. Den kompetente retsinstans kan i den forbindelse bl.a. tage i betragtning, hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er (dom af 26.3.1996, sag C-292/93, British Telecommunications, Sml. I, s. 1631, præmis 42).

51 Det må i denne sag fastslås, at hverken artikel 7 eller nogen anden bestemmelse i direktivet kan fortolkes således, at den giver medlemsstaterne ret til at begrænse artiklens anvendelse til rejser foretaget på en bestemt dato, der ligger efter gennemførelsesfristen. Medlemsstaten havde ingen ret til frit at skønne hvad angår gennemførelsen af bestemmelserne i artikel 7 i sin retsorden, således at begrænsningen af den beskyttelse, der foreskrives i artikel 7, til kun at gælde rejser, hvis afgangsdato var fastsat til tidligst den 1. maj 1995, klart er uforenelig med de af direktivet flydende forpligtelser og derfor er en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten.

52 Det forhold, at medlemsstaten har gennemført samtlige andre bestemmelser i direktivet, ændrer ikke denne bedømmelse.

53 På baggrund af de ovenstående betragtninger må der svares på det fjerde spørgsmål, at en gennemførelse af direktivets artikel 7, der begrænser den beskyttelse, som foreskrives ved denne bestemmelse, til kun at gælde rejser, hvis afgangsdato er blevet fastsat til tidligst fire måneder efter fristen for at gennemføre direktivet, er en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, uanset at medlemsstaten har gennemført samtlige andre bestemmelser i direktivet.

Femte spørgsmål

54 Med det femte spørgsmål søger den nationale ret klarlagt, om direktivets artikel 7 er blevet korrekt gennemført, når en national lovgivning for at dække risikoen begrænser sig til at kræve en forsikringsaftale eller en bankgaranti, hvis størrelse skal svare til mindst 5 % af rejsearrangørens omsætning i det tilsvarende kvartal i det foregående kalenderår, og når lovgivningen kræver af en ny rejsearrangør på markedet at tage udgangspunkt i den anslåede omsætning i forbindelse med den af rejsearrangøren påtænkte virksomhed uden at tage hensyn til rejsearrangørens omsætningsstigning i det løbende år samt uden at fastsætte nogen kontrol fra medlemsstatens side af de nødvendige forsikringssummer.

55 Den franske regering og Kommissionen har gjort gældende, at direktivets artikel 7 skal fortolkes således, at det foreskriver en forpligtelse til at opnå et resultat, hvorfor dets mål ikke nås, når den nationale lovgiver ikke træffer foranstaltninger, der kan sikre tilbagebetaling af alle forudbetalte beløb og hjemtransport af forbrugerne i tilfælde af arrangørens insolvens eller konkurs.

56 Ifølge Det Forenede Kongeriges regering tilkommer det medlemsstaten, henset til de særlige forhold, der hersker på dens område i rejsebranchen, at sikre, at garantisummen ifølge den nationale lovgivning når målene i direktivets artikel 7.

57 Den østrigske regering har gjort gældende, at den effektive virkning og fuldstændige karakter af de retsakter, ved hvilke medlemsstaterne gennemfører direktiver i national ret, skal bedømmes i forhold til, hvad man havde kendskab til på tidspunktet for gennemførelsen. Det er umuligt at foretage en efterfølgende bedømmelse i den henseende, hvilket navnlig gælder, når der vedrørende faktiske forhold, der skal reguleres, på tidspunktet for gennemførelsen ikke fandtes noget juridisk instrument og ingen erfaring. Flertallet af medlemsstaterne valgte, hvad angår garantien, ligesom Republikken Østrig, at stille krav om en forsikringsaftale eller om en bankgaranti fra arrangørens side. Den valgte juridiske mekanisme udgør under alle omstændigheder en egnet gennemførelsesforanstaltning i overensstemmelse med formålet.

58 Den østrigske regering anfører herefter, at det er hensigtsmæssigt at forbinde garantisummen med rejsearrangørens omsætning, eftersom omsætningen er et element, der afslører omfanget af hans virksomhed og af den heraf følgende risiko for insolvens. Fastsættelsen af garantisummen til 5 % af omsætningen i forbindelse med arrangørens virksomhed i det tilsvarende kvartal i det foregående kalenderår er i sig selv en tilstrækkelig gennemførelsesforanstaltning i overensstemmelse med direktivets formål, idet denne beregningsmåde har vist sig tilstrækkelig i forbindelse med en konkurs, der fulgte efter insolvens hos en langt større rejsearrangør, der i årevis havde været etableret på markedet. Tilsvarende er det for en ny rejsearrangør berettiget at forbinde forsikringssummen med den forventede omsætning, når der ikke findes andre relevante forhold. Det forhold, at de i hovedsagen omhandlede abonnenter, havde fordringer, der falder ind under bekendtgørelsens anvendelsesområde, men som kun var sikret op til 25,38 %, er ikke den direkte følge af en ufuldstændig gennemførelse af direktivet, men et helt usædvanligt og uforudseligt sammenfald af retsstridige handlinger fra tredjemands side.

59 Det må i overensstemmelse med, hvad der blev fastslået under gennemgangen af det første og andet spørgsmål, påpeges, at direktivets artikel 7 har til formål at beskytte forbrugeren mod risikoen ved rejsearrangørens insolvens eller konkurs.

60 Det fremgår således af selve ordlyden af artikel 7, at det mål, der tilsigtes med gennemførelsen af denne bestemmelse, er, at rejsearrangøren forpligtes til at stille tilstrækkelig garanti til i tilfælde af insolvens eller konkurs at sikre tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport af forbrugeren (dommen i Dillenkofer m.fl.-sagen, præmis 34).

61 Følgelig tilsigter direktivets artikel 7 fuldt ud at beskytte de i denne bestemmelse nævnte forbrugeres rettigheder og dermed at beskytte disse mod samtlige de i artiklen omhandlede risici, der står i forbindelse med rejsearrangørens insolvens.

62 Som generaladvokaten har anført i punkt 48 i forslaget til afgørelse, var de konkrete tiltag fra den østrigske regerings side — henset til det forhold, at garantisummen beregnes ud fra et bestemt bureaus omsætning i det foregående år, eller i tilfælde af, at rejsearrangøren er ny på markedet, ud fra den af ham beregnede/forventede omsætning — utilstrækkelige, eftersom bekendtgørelsen kun kræver en størrelsesmæssigt og beregningsmæssigt begrænset garanti. Denne ordning kan således ikke strukturelt imødegå begivenhederne i den pågældende økonomiske sektor, såsom en betydelig forhøjelse af forudbestilingernes antal i forhold enten til omsætningen det foregående år eller til den forventede omsætning.

63 Der findes hverken i betragtningerne til direktivet eller i artikel 7's ordlyd nogen antydning af, at den i artikel 7 omhandlede garanti kan begrænses, således som det er sket ved Østrigs gennemførelse af garantiordningen. Det kan vel med den østrigske regering antages, at der kan opstå praktiske vanskeligheder ved at

indrette et garantisystem, der dækker samtlige de i direktivets artikel 7 omhandlede risici, men ikke desto mindre er det et sådant system, fællesskabslovgiveren har indført.

64 Det må derfor konkluderes, at en national lovgivning kun korrekt opfylder forpligtelserne efter direktivets artikel 7, såfremt den, uanset den nærmere udformning, har til virkning effektivt at sikre forbrugeren tilbagebetaling af samtlige erlagte beløb og hjemtransport i tilfælde af rejsearrangørens insolvens.

65 Vedrørende spørgsmålet, om medlemsstaterne efter direktivets artikel 7 har en forpligtelse til at indføre en ordning med kontrol af garantibeløbene, må det bemærkes, således som Det Forenede Kongeriges regering har gjort, at direktivet ikke indeholder nogen forpligtelse hertil. Det er heller ikke blevet godtgjort, at indførelsen af en kontrolordning for garantisummerne er nødvendig for at nå målene med artikel 7.

66 I betragtning af de ovenstående bemærkninger må det femte spørgsmål besvares med, at direktivets artikel 7 ikke er blevet korrekt gennemført, når en national lovgivning for at dække risikoen begrænser sig til at kræve en forsikringsaftale eller en bankgaranti, hvis størrelse skal svare til mindst 5 % af rejsearrangørens omsætning i det tilsvarende kvartal i det foregående kalenderår, og når lovgivningen af en ny arrangør på markedet kræver, at der skal tages udgangspunkt i den anslåede omsætning af den af arrangøren påtænke virksomhed uden hensyn til arrangørens omsætningsstigning i det løbende år.

Sjette spørgsmål

67 Den nationale rets sjette spørgsmål går nærmere bestemt ud på, om en direkte årsagsforbindelse, når en sådan foreligger mellem adfærden fra den stats side, som ufuldstændigt har gennemført direktivet, og den af borgerne lidte skade, ikke vil pådrage staten ansvar, når denne godtgør, at rejsearrangøren har handlet uagtsomt, eller når helt usædvanlige eller uforudselige begivenheder er indtrådt.

68 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at misligheder fra rejsearrangørens eller tredjemands side ikke kan fritage medlemsstaten for ansvar. Spørgsmålet om en helt usædvanlig og uforudselig forøgelse af faren er konkret uden betydning, for så vidt som en stærkt stigende omsætning ikke under nogen omstændigheder kan være uforudselig og under alle omstændigheder burde have været forudset af den nationale lovgiver.

69 Republikken Østrig har gjort gældende, at der i hvert fald ikke foreligger direkte årsagsforbindelse mellem den ikke-rettidige eller ufuldstændige gennemførelse af direktivets artikel 7 og den af forbrugerne lidte skade, såfremt tidspunktet for og omfanget af gennemførelsesforanstaltningerne ikke har kunnet medvirke til skadens opståen på anden måde end ved et helt usædvanligt og uforudseligt begivenhedsforløb.

70 Det Forenede Kongeriges regering og den svenske regering har anført, at det tilkommer den nationale ret at afgøre efter grundsætningerne i national ret, om der konkret er direkte årsagsforbindelse mellem på den ene side helt manglende eller utilstrækkelig gennemførelse af artikel 7 fra medlemsstatens side inden for fristen, og på den anden side den af forbrugerne lidte skade, således at

medlemsstaten bliver ansvarlig og har pligt til fuldstændigt at godtgøre de beløb, der ikke er dækket.

71 Ifølge Kommissionen må det antages, at denne årsagsforbindelse også foreligger, når arrangørens insolvens og dennes omfang har helt usædvanlige og uforudselige årsager.

72 I den forbindelse må det anføres, således som Domstolen fastslog i dommen af 5. marts 1996 (forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 65), at det tilkommer de nationale retsinstanser at tage stilling til, om der er en direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen af den forpligtelse, der påhviler staten, og de skadelidtes tab.

73 Det må i denne sag bemærkes, at den forelæggende ret har fastslået, at der fandtes en sådan direkte årsagsforbindelse mellem den medlemsstats adfærd, som ufuldstændigt har gennemført direktivet, og den af borgerne lidte skade.

74 Dernæst må det anføres, at direktivets artikel 7 indebærer en forpligtelse til at nå det resultat, at deltagerne i pakkerejser opnår en ret til garanteret tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport i tilfælde af rejsearrangørens konkurs. Denne garanti skal netop sikre, at forbrugeren beskyttes mod virkningerne af konkursen, uanset dens årsager.

75 Under disse omstændigheder bevirker uagtsomhed hos rejsearrangøren eller indtræden af helt usædvanlige eller uforudselige begivenheder ikke, at medlemsstaten ikke ifalder ansvar for tilsidesættelse af direktivets artikel 7.

76 Sådanne omstændigheder er i det omfang, hvori de ikke måtte have været en hindring for tilbagebetaling af de erlagte beløb og for hjemtransport af forbrugerne, såfremt garantiordningen var blevet iværksat i overensstemmelse med direktivets artikel 7, derfor ikke af en sådan karakter, at direkte årsagsforbindelse ikke kan antages at foreligge.

77 Det sjette spørgsmål skal følgelig besvares med, at når der foreligger bevis for direkte årsagsforbindelse, bevirker uagtsom adfærd fra rejsearrangørens side eller indtræden af helt usædvanlige eller uforudseelige begivenheder ikke, at medlemsstaten ikke ifalder ansvar for tilsidesættelse af direktivets artikel 7.

Sagens omkostninger

78 De udgifter, der er afholdt af den franske regering, den svenske 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Landesgericht Linz ved kendelse af 26. marts 1997, for ret:

1) Artikel 7 i Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure, finder anvendelse på rejser, der — i forbindelse med en efter national konkurrenceret ulovlig reklamekampagne — tilbydes som gave af et dagblad alene til abonnenterne, og for hvilke hovedkontrahenten, såfremt han rejser alene, betaler lufthavnsafgift og tillæg for eneværelse, eller, såfremt han ledsages af mindst én fuldtbetalende person, kun betaler lufthavnsafgift.

2) En medlemsstat, der tiltrådte Den Europæiske Union den 1. januar 1995, har ikke gennemført artikel 7 i direktiv 90/314 korrekt, såfremt den har vedtaget en lovgivning til beskyttelse af rejsende, som bestilte deres pakkerejser efter den 1. januar 1995, når beskyttelsen begrænses til rejser med afrejse tidligst den 1. maj 1995.

3) En gennemførelse af artikel 7 i direktiv 90/314, der begrænser den beskyttelse, som foreskrives ved denne bestemmelse, til kun at gælde rejser, hvis afgangsdato er blevet fastsat til tidligst fire måneder efter fristen for at gennemføre direktivet, er en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, uanset at medlemsstaten har gennemført samtlige andre bestemmelser i direktivet.

4) Artikel 7 i direktiv 90/314 er ikke blevet korrekt gennemført, når en national lovgivning for at dække risikoen begrænser sig til at kræve en forsikringsaftale eller en bankgaranti, hvis størrelse skal svare til mindst 5 % af rejsearrangørens omsætning i det tilsvarende kvartal i det foregående kalenderår, og når lovgivningen af en ny arrangør på markedet kræver, at der skal tages udgangspunkt i den anslåede omsætning af den af arrangøren påtænke virksomhed uden hensyn til arrangørens omsætningsstigning i det løbende år.

5) Når der foreligger bevis for direkte årsagsforbindelse, bevirker uagtsom adfærd fra rejsearrangørens side eller indtræden af helt usædvanlige eller uforudseelige begivenheder ikke, at medlemsstaten ikke ifalder ansvar for tilsidesættelse af direktivets artikel 7.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Hirsch
Jann	Mancini	Moitinho de Almeida
Gulmann	Sevón	Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. juni 1999.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær — Præsident