ARREST VAN HET HOF

15 juni 1999 *

In zaak C-140/97,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van het Landesgericht Linz (Oostenrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

W. Rechberger en R. Greindl,

H. Hofmeister e.a.

en

Republiek Oostenrijk,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 7 van richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten (PB L 158, blz. 59), alsmede over de voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de lidstaat voor ten gevolge van schendingen van het gemeenschapsrecht aan particulieren berokkende schade,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch en P. Jann, kamerpresidenten, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (rapporteur), L. Sevón en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: A. Saggio

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Rechberger en Greindl, vertegenwoordigd door W. Graziani-Weiss, advocaat te Wenen,

— Hofmeister e.a., vertegenwoordigd door C. Ebert, advocaat te Wenen,

— de Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door H. Ropper, Hofrat bij de Finanzprokuratur te Wenen,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger, onderdirecteur internationaal economisch recht en gemeenschapsrecht bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en R. Loosli-Surrans, chargé de mission bij die directie, als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. R. Ridley, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door S. Richards en J. Turner, Barristers,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. van Nuffel, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door M. Pflügl en T. Eilmansberger, advocaten te Brussel,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Rechberger en Greindl, vertegenwoordigd door W. Graziani-Weiss; Hofmeister e.a., vertegenwoordigd door C. Ebert; de Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door H. Ropper; de Zweedse regering, vertegenwoordigd door E. Brattgård, departementsråd bij het juridisch secretariaat (UE) van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. R. Ridley, bijgestaan door J. Turner en P. Sales, Barrister, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Pflügl en T. Eilmansberger, ter terechtzitting van 5 mei 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 juni 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 26 maart 1997, ingekomen bij het Hof op 15 april daaraanvolgend, heeft het Landesgericht Linz krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) het Hof zes prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 7 van richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten

(PB L 158, blz. 59; hierna: „richtlijn"), alsmede over de voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de lidstaat voor ten gevolge van schendingen van het gemeenschapsrecht aan particulieren berokkende schade.

2 Deze vragen zijn gerezen in gedingen tussen Rechberger, Greindl en Hofmeister e.a., enerzijds, en de Republiek Oostenrijk, anderzijds, betreffende de aansprakelijkheid van deze laatste ten gevolge het feit dat zij de richtlijn niet correct heeft omgezet, waardoor aan eerstgenoemden de door hen aan de insolvent geworden reisorganisator betaalde bedragen niet zijn terugbetaald.

3 Artikel 1 van de richtlijn bepaalt, dat deze de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake op het grondgebied van de Gemeenschap verkochte of ten verkoop aangeboden pakketreizen, vakantiepakketten en rondreispakketten tot doel heeft.

4 Artikel 2 van de richtlijn luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) 'pakket': de van tevoren georganiseerde combinatie van niet minder dan twee van de volgende diensten, welke voor een gezamenlijke prijs wordt verkocht of ten verkoop aangeboden en een periode van meer dan 24 uur beslaat of een overnachting behelst:

a) vervoer,

b) logies,

c) andere, niet met vervoer of logies verband houdende toeristische diensten die een significant deel van het pakket uitmaken.

Afzonderlijke facturering van diverse onderdelen van een zelfde pakket ontslaat de organisator of de doorverkoper niet van de verplichtingen van deze richtlijn;

2) 'organisator': de persoon die niet-incidenteel pakketten samenstelt en deze rechtstreeks of via een doorverkoper verkoopt of ten verkoop aanbiedt;

(...)

4) 'consument': de persoon die het pakket koopt of zich daartoe verbindt ('de hoofdcontractant'), of elke persoon namens wie de hoofdcontractant zich ertoe verbindt het pakket te kopen ('de andere begunstigden'), of elke persoon aan wie de hoofdcontractant of een van de andere begunstigden het pakket overdraagt ('de cessionaris');

(...)"

5 De artikelen 3 tot en met 6 van de richtlijn bevatten bepalingen ter bescherming van de consument tegen een reeks gevaren die inherent zijn aan pakketreizen, zoals misleidende elementen in de beschrijving en de betalingsvoorwaarden van het pakket en onduidelijkheid omtrent de verdeling van de aansprakelijkheid tussen de organisator en/of doorverkoper en de verschillende dienstverrichters wier diensten deel uitmaken van het pakket.

6 Artikel 7 van de richtlijn bepaalt, dat de reisorganisator dient aan te tonen „over voldoende garanties te beschikken om in geval van insolvabiliteit of faillissement te zorgen voor terugbetaling van reeds betaalde bedragen en voor repatriëring van de consument".

7 Ingevolge artikel 9 moesten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om uiterlijk op 31 december 1992 aan de richtlijn te voldoen. Ingevolge de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1), moest de Republiek Oostenrijk de richtlijn evenwel uiterlijk op 1 januari 1995 uitvoeren.

8 De richtlijn is bij verschillende wettelijke bepalingen in Oostenrijks recht omgezet. Ter omzetting van artikel 7 van de richtlijn stelde de Oostenrijkse regering op 15 november 1994 de Reisebüro-Sicherungsverordnung (reisbureaugarantieverordening, *BGBl* nr. 881 van 15 november 1994, blz. 6501; hierna: „garantieverordening") vast. Volgens § 3, lid 1, van de garantieverordening moet de reisorganisator, door een verzekering te sluiten bij een verzekeringsmaatschappij die in Oostenrijk haar bedrijf mag uitoefenen, garanderen dat de reeds betaalde bedragen, indien de met de reis verband houdende diensten geheel of gedeeltelijk niet worden verricht ten gevolge van insolvabiliteit of faillissement van de reisorganisator, alsmede de noodzakelijke uitgaven voor de terugreis als gevolg van de insolvabiliteit van de reisorganisator worden terugbetaald. Krachtens § 4 van de garantieverordening kan de reisorganisator de hiervoor bedoelde terugbetaling aan de reiziger ook garanderen door middel van een onherroepelijke en onvoorwaardelijke bankgarantie van een kredietinstelling die in Oostenrijk haar bedrijf mag uitoefenen of door middel van een soortgelijke garantie van een publiekrechtelijk lichaam.

9 § 3, lid 2, van de garantieverordening bepaalt, dat het bedrag van de garantie „ten minste 5 % van de omzet uit het reisorganisatiebedrijf in het desbetreffende kwartaal van het voorafgaande kalenderjaar [moet] bedragen. In het eerste jaar van zijn activiteiten als reisorganisator moet van een geraamde omzet uit de voorgenomen activiteiten worden uitgegaan. Aanvaardt de reisorganisator van de

klant een bedrag van meer dan 10 % van de reissom als voorschot of ontvangt hij het saldo meer dan 10 dagen vóór de vertrekdatum, dan moet het verzekerde bedrag ten minste 10 % van de in de eerste volzin genoemde omzet bedragen."

10 Ingevolge § 6 is de garantieverordening van toepassing op alle pakketreizen die na 1 januari 1995 worden geboekt en waarvan de vertrekdatum ten vroegste op 1 mei 1995 is bepaald.

11 Verzoekers in het hoofdgeding zijn geabonneerd op het dagblad „Neue Kronenzeitung" (hierna: „Kronenzeitung"). In november 1994 ontvingen zij een brief van de uitgeverij, waarin hun werd meegedeeld, dat de Kronenzeitung ervoor had gezorgd dat de reisorganisator Arena-Club-Reisen hun als dank voor hun trouw als abonnee een vier- of zevendaagse reis (exclusief luchthavenbelasting) naar vier bestemmingen in Europa aanbood.

12 In het aanbod waren onder meer de volgende prestaties begrepen: vlucht met maaltijd aan boord, drie respectievelijk zes overnachtingen, met ontbijt, in een tweepersoonskamer in een viersterrenhotel en rondleidingen. Personen die abonnees vergezelden, dienden de in de brochure vermelde prijs te betalen. Alleenreizende abonnees betaalden een toeslag voor een eenpersoonskamer van 500 ÖS.

13 De abonnee die op het aanbod inging, ontving een boekingsbevestiging van de reisorganisator en diende aan deze laatste een voorschot van 10 % van het door hem te betalen bedrag te betalen; het saldo moest uiterlijk tien dagen vóór de voorziene vertrekdatum worden voldaan.

14 De vraag bleek veel groter dan de reisorganisator had verwacht, waardoor hij in operationele en financiële moeilijkheden raakte. Ten gevolge daarvan vroeg de reisorganisator op 4 juli 1995 zijn faillissement aan. Nadien is de reclameactie

van de Kronenzeitung door het Oberste Gerichtshof in strijd met het nationale mededingingsrecht verklaard.

15 Verzoekers in het hoofdgeding boekten hun reis tussen 19 november 1994 en 12 april 1995; sommigen zouden alleen reizen, anderen zouden door een tot drie personen worden vergezeld. Allen betaalden zij de volledige reiskosten op voorhand. De reizen, die volgens de boekingsbevestiging tussen 10 april en 23 juli 1995 moesten plaatsvinden, zijn vóór die data om diverse redenen geannuleerd.

16 Aangezien drie verzoekers in het hoofdgeding hun reis in 1994 hadden geboekt, is hun geen enkele garantie toegekend, daar de garantieverordening slechts op na 1 januari 1995 geboekte reispakketten van toepassing is. Twee van hen hebben hun vordering in het passief van de reisorganisator laten opnemen, doch hoewel die inschrijving werd aanvaard, werden zij niet uit de boedel vergoed. Voor de drie verzoekers die hun reis na 1 januari 1995 hadden geboekt en na 1 mei 1995 hadden moeten vertrekken, was de terugbetaling in beginsel gedekt door een overeenkomstig de garantieverordening verstrekte garantie. De door de reisorganisator gestelde bankgarantie van 4 000 000 ÖS volstond echter niet om de door hen reeds betaalde reiskosten te vergoeden; uiteindelijk bedroeg het dekkingspercentage 25,38 % van het betaalde bedrag.

17 Verzoekers stelden voor de verwijzende rechter een vordering in tegen de Republiek Oostenrijk, waarin zij deze staat aansprakelijk stelden voor de te late en onvolledige omzetting van artikel 7 van de richtlijn. Zij vorderden terugbetaling van alle door hen reeds betaalde en nog niet terugbetaalde bedragen. De Republiek Oostenrijk betwist haar aansprakelijkheid. Zij betoogt met name, dat de abonnees die als individuele reizigers hebben geboekt, niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn vielen; dat er gezien het tijdstip van inwerkingtreding van de garantieverordening en de andere ter omzetting van de richtlijn genomen maatregelen geen sprake is van een gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht, en dat er in casu geen causaal verband bestaat, omdat er naast een eventuele aansprakelijkheid van de staat feitelijke, normaliter onvoorzienbare omstandigheden waren die van beslissende invloed op de aan de reizigers berokkende schade waren.

18 Onder die omstandigheden heeft de nationale rechter besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Strekt de bescherming van artikel 7 van richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten, zich uit tot reizen waarvoor de hoofdcontractant op grond van de overeenkomst

a) als individuele reiziger behalve de luchthavenbelasting (uitreisbelasting) enkel de toeslag voor een eenpersoonskamer, of

b) vergezeld van ten minste één volledig betalende persoon, enkel de luchthavenbelasting moet betalen,

terwijl hij voor de vlucht en de overnachting in een kamer voor twee of meer personen geen vergoeding behoeft te betalen?

2) Vallen dergelijke reizen ook binnen de werkingssfeer van de richtlijn, indien zij door het dagblad met de grootste oplage in een lidstaat exclusief voor zijn abonnees als 'geschenk' worden aangeboden in het kader van een reclameactie die in strijd is met het mededingingsrecht?

Indien de eerste en de tweede vraag bevestigend worden beantwoord:

3) Is sprake van een tijdige omzetting van artikel 7 van de richtlijn, indien de op 15 november 1994 bekendgemaakte nationale regeling slechts van toepassing was op pakketreizen, vakantiepakketten en rondreispakketten, die na 1 januari 1995 werden geboekt en waarvan de vertrekdatum ten vroegste op 1 mei 1995 was bepaald, in het bijzonder

   a) gezien de deelname van Oostenrijk aan de Europese Economische Ruimte vanaf 1 januari 1994, en

   b) gezien de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie op 1 januari 1995?

Indien de derde vraag ontkennend wordt beantwoord:

4) Levert de te late omzetting van alleen artikel 7 van de richtlijn op zich reeds een gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht op en doet zij derhalve een recht op schadevergoeding voor de gelaedeerden ontstaan, wanneer de lidstaat tijdig aan de doelstellingen beantwoordende maatregelen tot omzetting van alle andere bepalingen van de richtlijn heeft genomen?

5) Moet artikel 7 van de richtlijn aldus worden uitgelegd, dat aan de daarmee nagestreefde doelstellingen niet wordt voldaan, wanneer een nationale regeling

a) tot dekking van het risico slechts een verzekeringsovereenkomst of een bankgarantie met een verzekerd bedrag (dekking) van ten minste 5 % van de omzet uit het reisorganisatiebedrijf in het overeenkomstige kwartaal van het voorafgaande kalenderjaar vereist,

b) de reisorganisator in het eerste jaar van zijn activiteiten enkel verplicht, voor de vaststelling van het verzekerde bedrag (dekking) uit te gaan van de geraamde omzet uit de voorgenomen activiteiten als reisorganisator,

c) daarbij geen rekening houdt met eventuele hogere omzetten van de organisator in het lopende jaar, en

d) aan de lidstaat geen verplichting oplegt om toezicht uit te oefenen op de benodigde garantiebedragen?

6) Bestaat tussen een te late of onvolledige omzetting van artikel 7 van de richtlijn en een daardoor voor de consument ontstane schade ook dan een direct causaal verband, waardoor de lidstaat aansprakelijk is voor de volledige terugbetaling van de niet-gegarandeerde bedragen, indien de lidstaat aantoont, dat onrechtmatige gedragingen van de organisator (derde) of een uiterst ongewoon, onvoorzienbaar hoger risico de oorzaak (of een van de wezenlijke oorzaken) van de schade zijn?"

Voorafgaande opmerkingen

19 Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of hij de vorderingen van verzoekers in het hoofdgeding betreffende de aansprakelijkheid van de Republiek Oostenrijk op grond van het gemeenschapsrecht voor de schade die het gevolg is van de gestelde te late en onvolledige omzetting van artikel 7 van de richtlijn, moet toewijzen.

20 Hij verwijst naar het arrest van 8 oktober 1996, Dillenkofer e.a. (C-178/94, C-179/94 en C-188/94 — C-190/94, Jurispr. blz. I-4845), waarin het Hof, waarvoor was aangevoerd dat artikel 7 van de richtlijn niet was omgezet, heeft onderzocht, aan welke voorwaarden volgens het gemeenschapsrecht voldaan moet zijn, opdat een lidstaat aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade die particulieren is berokkend doordat een richtlijn niet binnen de voorgeschreven termijn is omgezet.

21 In punt 20 van dat arrest stelde het Hof vast, dat het beginsel van de aansprakelijkheid van de staat voor schade veroorzaakt aan particulieren door aan hem toe te rekenen schendingen van het gemeenschapsrecht, inherent is aan het systeem van het Verdrag, en dat de voorwaarden waaronder de aansprakelijkheid van de staat een recht op schadevergoeding doet ontstaan, afhankelijk zijn van de aard van de aan de schade ten grondslag liggende schending van het gemeenschapsrecht. Voorts oordeelde het Hof in punt 21, dat de benadeelde particulieren recht op schadevergoeding hebben wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat de geschonden regel van gemeenschapsrecht ertoe strekt hun rechten toe te kennen, dat sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending, en dat er een direct causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade.

22 Met betrekking tot de eerste voorwaarde stelde het Hof in punt 42 van dat arrest vast, dat het door artikel 7 van de richtlijn voorgeschreven resultaat inhoudt, dat bij insolvabiliteit of faillissement van de organisator aan de koper van een pakketreis een recht op terugbetaling van de reeds betaalde bedragen en op repatriëring wordt toegekend. Voorts stelde het in punt 44 vast, dat voldoende duidelijk bepaald is, wie de houders van de uit artikel 7 voortvloeiende rechten

zijn, namelijk de consumenten, zoals omschreven in artikel 2 van de richtlijn, en dat hetzelfde geldt voor de inhoud van deze rechten: verzekering van de terugbetaling van de reeds betaalde bedragen en van de repatriëring van de kopers van pakketreizen in geval van insolvabiliteit of faillissement. Het Hof was dan ook van oordeel, dat artikel 7 van de richtlijn ertoe strekt, particulieren rechten toe te kennen waarvan de inhoud met voldoende nauwkeurigheid kan worden bepaald.

23 Aangezien het Hof in het arrest Dillenkofer e.a., reeds aangehaald, reeds heeft geoordeeld, dat artikel 7 particulieren rechten toekent waarvan de inhoud kan worden bepaald, moet worden vastgesteld dat de prejudiciële vragen in de onderhavige zaak zijn gesteld om de nationale rechter in staat te stellen om uit te maken of de Republiek Oostenrijk jegens verzoekers in het hoofdgeding de krachtens artikel 7 van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, vervolgens, of het, in voorkomend geval, om een voldoende gekwalificeerde schending gaat, en ten slotte of er een causaal verband bestaat.

De eerste en de tweede vraag

24 Met zijn eerste twee vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 7 van toepassing is op reizen die een dagblad in het kader van een naar nationaal mededingingsrecht onrechtmatige reclameactie uitsluitend aan zijn abonnees als geschenk aanbiedt en waarvoor de hoofdcontractant, zo hij alleen reist, de luchthavenbelasting en de toeslag voor een eenpersoonskamer betaalt, dan wel, zo hij door ten minste één volledig betalende persoon wordt vergezeld, enkel de luchthavenbelasting betaalt.

25 Volgens verzoekers in het hoofdgeding, de Franse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie moet die vraag bevestigend worden beantwoord.

26 Daarentegen merkt de Oostenrijkse regering onder meer op, dat er slechts sprake is van een pakketreis, wanneer de consument voor de totale in de overeenkomst bepaalde prestatie een prijs moet betalen die overeenkomt met de tegenwaarde van deze totale prestatie en die op basis daarvan is berekend. Wanneer de reiziger voor een reis die hem, eventuele geringe kosten in verband daarmee daargelaten, wordt aangeboden, in plaats van een totale prijs alleen de toeslag voor een eenpersoonskamer betaalt, is er daarentegen geen sprake van een pakketreis in de zin van de richtlijn. Overigens vallen reizen die niet aan een onbeperkt aantal potentiële klanten te koop worden aangeboden, of die wel als zodanig te koop worden aangeboden, maar slechts aan een vooraf bepaalde categorie van personen als geschenk worden aangeboden, niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn.

27 Vooraf zij eraan herinnerd, dat het doel van artikel 7 erin bestaat, de consument tegen de met insolvabiliteit of faillissement van de reisorganisator samenhangende risico's te beschermen. Die risico's, die vastzitten aan de tussen de consument en de organisator van de pakketreis gesloten overeenkomst, zijn een uitvloeisel van de omstandigheid dat de reissom vooraf wordt betaald, en van de onduidelijke verdeling van de aansprakelijkheid tussen de organisator en de verschillende dienstverrichters wier diensten het pakket uitmaken. Het ingevolge artikel 7 te bereiken resultaat houdt dus in, dat de reiziger bij insolvabiliteit of faillissement van de organisator recht heeft op terugbetaling van de bedragen die hij reeds heeft betaald, en op repatriëring (arrest van 14 mei 1998, Verein für Konsumenteninformation, C-364/96, Jurispr. blz. I-2949, punt 18).

28 In casu zijn verzoekers in het hoofdgeding blootgesteld aan de risico's die artikel 7 van de richtlijn juist beoogt te verhelpen. In de eerste plaats liepen zij namelijk het risico dat bedragen die zij voor het vertrek betaalden, verloren zouden gaan, en in de tweede plaats, dat zij in geval van insolvabiliteit of faillissement van de reisorganisator tijdens de reis, vast zouden komen te zitten in hun vakantieverblijfplaats, wanneer de vervoerder wegens die insolvabiliteit of dat faillissement weigert de terugreis te verrichten.

29 Voorts is volgens artikel 2, punt 1, van de richtlijn reeds sprake van een pakketreis, wanneer een van tevoren georganiseerde combinatie van ten minste

twee van de drie in die bepaling genoemde diensten voor een gezamenlijke prijs wordt verkocht of ten verkoop wordt aangeboden.

30 Gelet op het doel van artikel 7 en deze definitie van het begrip „pakketreis", is artikel 7 ook van toepassing, indien de door de koper te betalen prijs niet overeenkomt met de totale waarde van de reis of slechts één dienst in het kader van de reis vertegenwoordigt.

31 Bovendien is er in de tekst van de richtlijn geen steun te vinden om de werkingssfeer van de richtlijn te beperken tot pakketreizen die aan een potentieel onbeperkt aantal consumenten worden aangeboden; een dergelijke beperking zou in strijd zijn met het doel van de richtlijn. Voor de toepasselijkheid van de richtlijn volstaat het immers, dat de reizen op het grondgebied van de Gemeenschap voor een gezamenlijke prijs worden verkocht of ten verkoop aangeboden, en dat de pakketreis ten minste twee van de in artikel 2, punt 1, van de richtlijn genoemde diensten omvat.

32 Het feit ten slotte, dat de reclameactie waarbij het dagblad Kronenzeitung reizen als geschenk aanbood, in strijd met het nationale mededingingsrecht is verklaard, belet niet, dat die reizen als pakketreizen in de zin van de richtlijn kunnen worden aangemerkt.

33 Mitsdien moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord, dat artikel 7 van de richtlijn van toepassing is op reizen die een dagblad in het kader van een naar nationaal mededingingsrecht onrechtmatige reclameactie uitsluitend aan zijn abonnees als geschenk aanbiedt en waarvoor de hoofdcontractant, zo hij alleen reist, de luchthavenbelasting en de toeslag voor een eenpersoonskamer betaalt, dan wel, zo hij door ten minste één volledig betalende persoon wordt vergezeld, enkel de luchthavenbelasting betaalt.

De derde vraag

34 De derde vraag van de verwijzende rechter betreft de verplichtingen die op de Republiek Oostenrijk rusten ten aanzien van de termijn waarbinnen de in artikel 7 van de richtlijn voorziene garantie moest worden ingevoerd.

35 De verwijzende rechter wijst erop, dat de garantieverordening slechts van toepassing is op na 1 januari 1995 geboekte pakketreizen waarvan de vertrekdatum ten vroegste op 1 mei 1995 is bepaald, en vraagt welke invloed de toetreding van de Republiek Oostenrijk op 1 januari 1994 tot de Europese Economische Ruimte in dat verband heeft.

36 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat de Republiek Oostenrijk ingevolge artikel 7 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte tussen de Europese Gemeenschappen, hun lidstaten en de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland, de Republiek IJsland, het Vorstendom Liechtenstein, het Koninkrijk Noorwegen, het Koninkrijk Zweden en de Zwitserse Bondsstaat, die op 2 mei 1992 te Porto is ondertekend (PB 1994, L 1, blz. 3; hierna: „EER-overeenkomst"), juncto punt 11 van protocol 1 bij deze overeenkomst, de richtlijn met ingang van de inwerkingtreding van de overeenkomst, dus op 1 januari 1994, moest omzetten.

37 De verwijzende rechter vraagt zich dan ook af, of de Republiek Oostenrijk op grond van de EER-overeenkomst aansprakelijk kan worden gesteld voor de aan particulieren berokkende schade die het gevolg is van een eventuele schending van die verplichting.

38 Zoals de Zweedse regering en de Commissie hebben opgemerkt en zoals blijkt uit het arrest van het Hof van heden in de zaak Anderson (C-321/97, punten 28-31), is het Hof noch op grond van artikel 177 van het Verdrag, noch krachtens de EER-overeenkomst bevoegd om deze overeenkomst uit te leggen met betrekking tot haar toepassing door de Republiek Oostenrijk in de periode vóór haar toetreding tot de Europese Unie.

39 Gelet op het doel van de uniforme uitlegging en toepassing, dat de EER-overeenkomst inspireert, zij er overigens aan herinnerd, dat het Hof van de EVA zich in zijn arrest van 10 december 1998, Sveinbjörnsdóttir (E-9/97, nog niet gepubliceerd in de EFTA Court Reports), heeft uitgesproken over de beginselen inzake de aansprakelijkheid van een EVA-lidstaat voor de schending van een richtlijn waarnaar in de EER-overeenkomst wordt verwezen.

40 Het Hof is dus alleen bevoegd om zich uit te spreken over de vraag, of een lidstaat die op 1 januari 1995 tot de Europese Unie is toegetreden, artikel 7 van de richtlijn correct heeft omgezet, indien hij een regeling heeft vastgesteld die de reizigers beschermt die na 1 januari 1995 een pakketreis hebben geboekt, wanneer die bescherming beperkt is tot reizen waarvan het vertrek ten vroegste op 1 mei 1995 is bepaald.

41 Verzoekers in het hoofdgeding betogen, dat artikel 7 van de richtlijn te laat is omgezet, daar de Republiek Oostenrijk dit op zodanige wijze had moeten doen, dat deze bepaling haar volle werking met ingang van 1 januari 1995 ontplooide.

42 De Republiek Oostenrijk stelt, dat wanneer een lidstaat binnen de voorgeschreven omzettingstermijn maatregelen heeft vastgesteld die aan het doel van een richtlijn beantwoorden en die bij het verstrijken van die termijn in werking treden, geen sprake kan zijn van een te late omzetting van deze richtlijn.

43 De Commissie is van mening, dat een regeling die is vastgesteld door een op 1 januari 1995 tot de Europese Unie toegetreden lidstaat en die alleen de reizigers beschermt die na 1 januari 1995 hebben geboekt en wier vertrek ten vroegste 1 mei 1995 is bepaald, geen correcte omzetting van artikel 7 van de richtlijn inhoudt.

44 Met betrekking tot de krachtens het gemeenschapsrecht op de Republiek Oostenrijk na haar toetreding tot de Europese Unie rustende verplichting de

richtlijn per 1 januari 1995 uit te voeren, zij opgemerkt, dat het Hof in het arrest Dillenkofer e.a., reeds aangehaald, heeft vastgesteld, dat de lidstaten, ter verzekering van de volledige uitvoering van artikel 7 van de richtlijn, binnen de voorgeschreven termijn alle maatregelen dienden vast te stellen die noodzakelijk waren om met ingang van de voor de omzetting van de richtlijn bepaalde datum in geval van insolvabiliteit of faillissement van de reisorganisator de kopers van pakketreizen de terugbetaling van de reeds betaalde bedragen alsmede de repatriëring te garanderen.

45 Daaruit volgt, dat de bij artikel 7 van de richtlijn ingevoerde garanties alle contracten betreffende pakketreizen moeten dekken die met ingang van 1 januari 1995 zijn gesloten voor reizen die na die datum zullen worden gemaakt, zodat een omzettingsbepaling die alleen de reizigers beschermt wier vertrek ten vroegste op 1 mei 1995 is bepaald, in strijd met de richtlijn is.

46 De op de lidstaten rustende verplichting om de nodige maatregelen te nemen om de kopers van reizen met ingang van de voor de omzetting van de richtlijn bepaalde datum de in artikel 7 bedoelde bescherming te garanderen, strekt zich evenwel niet uit tot de reiscontracten die vóór die omzettingsdatum zijn gesloten. Immers, aangezien artikel 9 van de richtlijn, waarin de omzettingsdatum is bepaald, geen grondslag biedt voor de verplichting om de garantie uit te breiden tot de contracten die op de voorgeschreven omzettingsdatum liepen, kan de in artikel 7 voorziene consumentenbescherming niet worden uitgebreid tot een periode tijdens welke de garantieregeling nog niet ingevoerd behoefde te zijn.

47 Artikel 7 beschermt de consumenten wanneer zij een contract betreffende een pakketreis sluiten, en de consumenten hebben geen vooruitzicht op de door die regeling verleende bescherming, voordat de garantieregeling — waarvan zij in de regel de kosten moeten dragen — is ingevoerd.

48 Gelet op het voorgaande moet op de derde vraag worden geantwoord, dat een lidstaat die op 1 januari 1995 tot de Europese Unie is toegetreden, artikel 7 van de richtlijn niet correct heeft omgezet indien hij een regeling heeft vastgesteld die de reizigers beschermt die na 1 januari 1995 een pakketreis hebben geboekt, wanneer die bescherming beperkt is tot reizen waarvan het vertrek ten vroegste op 1 mei 1995 is bepaald.

De vierde vraag

49 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of een dergelijke niet-correcte omzetting van artikel 7 van de richtlijn een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht oplevert, die een recht op schadevergoeding doet ontstaan, indien, zoals in casu, alle andere bepalingen van de richtlijn wel zijn uitgevoerd.

50 Volgens de rechtspraak van het Hof is een schending voldoende gekwalificeerd, wanneer een instelling of een lidstaat bij de uitoefening van zijn normatieve bevoegdheid de grenzen waarbinnen de uitoefening van die bevoegdheid dient te blijven, kennelijk en ernstig heeft miskend. Een van de elementen die in dit verband door de bevoegde rechterlijke instantie in de beschouwing kan worden betrokken, is de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel (arrest van 26 maart 1996, British Telecommunications, C-392/93, Jurispr. blz. I-1631, punt 42).

51 In casu moet worden vastgesteld dat artikel 7 noch enige andere bepaling van de richtlijn aldus kan worden uitgelegd, dat de lidstaten het recht zouden hebben de toepassing van artikel 7 te beperken tot de reizen die worden gemaakt op een bepaalde datum na afloop van de omzettingstermijn. Met betrekking tot de inwerkingtreding van artikel 7 in zijn nationale rechtsorde beschikte de lidstaat dus over geen enkele beoordelingsvrijheid, zodat de beperking van de bij dat artikel voorgeschreven bescherming tot reizen waarvan het vertrek ten vroegste op 1 mei 1995 is bepaald, kennelijk in strijd is met de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen en dus een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht oplevert.

52 Het feit dat de lidstaat alle andere bepalingen van de richtlijn wel heeft uitgevoerd, doet daaraan niet af.

53 Gelet op het voorgaande moet op de vierde vraag worden geantwoord, dat een omzetting van artikel 7 van de richtlijn waarbij de in die bepaling voorgeschreven bescherming wordt beperkt tot reizen waarvan het vertrek op een datum ten vroegste vier maanden na het verstrijken van de omzettingsdatum van de richtlijn is bepaald, een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht oplevert, ook al heeft de lidstaat alle andere bepalingen van de richtlijn wel uitgevoerd.

De vijfde vraag

54 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 7 van de richtlijn correct is omgezet, wanneer een nationale regeling tot dekking van het risico slechts een verzekeringsovereenkomst of een bankgarantie met een verzekerd bedrag van ten minste 5 % van de omzet uit het reisorganisatiebedrijf in het overeenkomstige kwartaal van het voorafgaande kalenderjaar vereist, en voorschrijft dat de reisorganisator in het eerste jaar van zijn activiteiten moet uitgaan van de geraamde omzet uit de voorgenomen activiteiten als reisorganisator, waarbij geen rekening wordt gehouden met eventuele hogere omzetten van de organisator in het lopende jaar en aan de lidstaat geen verplichting wordt opgelegd, de benodigde garantiebedragen te controleren.

55 Volgens de Franse regering en de Commissie moet artikel 7 van de richtlijn aldus worden uitgelegd dat, aangezien zij een resultaatsverplichting oplegt, de doelstellingen ervan niet worden bereikt, wanneer de nationale wetgever niet de nodige maatregelen neemt om in geval van insolvabiliteit of faillissement van de organisator de terugbetaling van reeds betaalde bedragen en de repatriëring van de consument te garanderen.

56 De regering van het Verenigd Koninkrijk is van mening, dat de lidstaat ervoor dient te zorgen dat, rekening houdend met de specifieke omstandigheden in de sector van de markt voor reizen op zijn grondgebied, het bedrag van de in zijn wettelijke regeling voorziene garantie beantwoordt aan het doel van artikel 7 van de richtlijn.

57 De Oostenrijkse regering betoogt, dat de doeltreffendheid en de volledigheid van de handelingen waarbij lidstaten richtlijnen in nationaal recht omzetten, moeten worden beoordeeld met inachtneming van hetgeen bekend was op het ogenblik van de omzetting. Dit kan onmogelijk achteraf worden beoordeeld, in het bijzonder wanneer er voor de te regelen feitelijke situatie ten tijde van de omzetting geen rechtsinstrumenten of empirische gegevens bestonden. Ter verwezenlijking van de garantie hebben de meeste lidstaten, net als de Republiek Oostenrijk, voor een verzekeringscontract of een door de organisator te verstrekken bankgarantie geopteerd. Deze juridische constructie is hoe dan ook een passende omzettingsmaatregel die aan het gestelde doel beantwoordt.

58 Vervolgens merkt de Oostenrijkse regering op, dat het bedrag van de garantie/ terecht aan de omzet van de betrokken reisorganisator is gekoppeld, omdat de omzet een criterium is dat de omvang van de activiteiten en van het daaraan verbonden insolvabiliteitsrisico aangeeft. Een verzekerd bedrag van ten minste 5 % van de kwartaalomzet van het voorafgaande kalenderjaar is op zich een aan het gestelde doel beantwoordende en toereikende omzettingsmaatregel, aangezien bij een faillissement ten gevolge van de insolvabiliteit van een reisorganisator die wegens zijn omvang een unieke positie inneemt en die al vele jaren bestond, die berekeningsmethode voldoende is gebleken. Ook is het legitiem, voor nieuwe reisorganisatoren het bedrag van de garantie aan de geraamde omzet te koppelen, daar er in dat geval geen andere relevante gegevens bestaan. Het feit dat in het hoofdgeding de binnen de werkingssfeer van de garantieverordening vallende schuldvorderingen van de abonnees slechts ten belope van 25,38 % waren gegarandeerd, is niet rechtstreeks het gevolg van een ontoereikende omzetting van de richtlijn, maar van de uitzonderlijke en onvoorzienbare samenloop van onrechtmatige gedragingen van derden.

59 Er zij aan herinnerd dat, zoals bij het onderzoek van de eerste en de tweede vraag is vastgesteld, het doel van artikel 7 erin bestaat, de consument tegen de met

insolvabiliteit of faillissement van de reisorganisator samenhangende risico's te beschermen.

60 Uit de tekst zelf van artikel 7 van de richtlijn volgt, dat het door deze bepaling voorgeschreven resultaat de verplichting voor de organisator is om over voldoende garanties te beschikken om in geval van insolvabiliteit of faillissement voor de terugbetaling van de reeds betaalde bedragen en de repatriëring van de consument te zorgen (arrest Dillenkofer e.a., reeds aangehaald, punt 34).

61 Artikel 7 van de richtlijn beoogt bijgevolg de in die bepaling vermelde rechten van de consumenten volledig te beschermen, en deze laatsten dus te vrijwaren tegen alle in dat artikel opgesomde risico's die uit de insolvabiliteit van de reisorganisator voortvloeien.

62 Gelijk de advocaat-generaal in punt 48 van zijn conclusie heeft opgemerkt, was de concrete oplossing waarvoor de Oostenrijkse regering heeft gekozen, echter ontoereikend, omdat de verzekeringssom wordt berekend op basis van de omzet die de reisorganisator in het voorafgaande jaar heeft behaald, respectievelijk, bij nieuwe reisorganisatoren, de door de organisator zelf geraamde omzet. Daarmee verlangt de garantieverordening immers slechts een garantie die zowel wat het bedrag als de berekeningsgrondslag betreft beperkt is. In dit systeem is het dus structureel onmogelijk om rekening te houden met gebeurtenissen in de onderhavige economische sector, zoals een sterke stijging van het aantal boekingen ten opzichte van het voorafgaande jaar of van de geraamde omzet.

63 Immers, de considerans van de richtlijn of de tekst van artikel 7 bevat niets waaruit blijkt dat de in deze bepaling voorziene garantie zou kunnen worden beperkt, zoals dat bij de invoering van de garantie in Oostenrijk is gebeurd. Weliswaar kunnen, zoals de Oostenrijkse regering heeft opgemerkt, bij de

invoering van een garantiesysteem dat alle in artikel 7 van de richtlijn vermelde risico's dekt, praktische moeilijkheden rijzen, dat neemt niet weg, dat een dergelijk systeem door de gemeenschapswetgever is voorgeschreven.

64 De conclusie moet bijgevolg luiden, dat een nationale regeling de bij artikel 7 van de richtlijn opgelegde verplichtingen slechts correct omzet, wanneer zij, ongeacht de modaliteiten van de regeling, tot resultaat heeft, dat in geval van insolvabiliteit van de reisorganisator daadwerkelijk de terugbetaling van alle betaalde bedragen en de repatriëring van de consument gegarandeerd zijn.

65 Met betrekking tot de vraag, of de lidstaten op grond van artikel 7 van de richtlijn verplicht zijn een controlesysteem voor de garantiebedragen tot stand te brengen, zij mèt de regering van het Verenigd Koninkrijk opgemerkt, dat de richtlijn geen verplichting in die zin bevat. Evenmin is aangetoond, dat de instelling van een controlesysteem voor de garantiebedragen noodzakelijk is ter bereiking van de doelstellingen van artikel 7.

66 Gelet op het voorgaande moet op de vijfde vraag worden geantwoord, dat artikel 7 van de richtlijn niet correct is omgezet, wanneer een nationale regeling tot dekking van het risico slechts een verzekeringsovereenkomst of een bankgarantie met een verzekerd bedrag van ten minste 5 % van de omzet uit het reisorganisatiebedrijf in het overeenkomstige kwartaal van het voorafgaande kalenderjaar vereist, en voorschrijft dat de reisorganisator in het eerste jaar van zijn activiteiten moet uitgaan van de geraamde omzet uit de voorgenomen activiteit als reisorganisator, waarbij geen rekening wordt gehouden met eventuele hogere omzetten van de organisator in het lopende jaar.

De zesde vraag

67 Met zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, wanneer er een direct causaal verband bestaat tussen het gedrag van een lidstaat die een richtlijn onvolledig heeft omgezet en de door particulieren geleden schade, dit direct causaal verband niettemin niet de aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat tot gevolg heeft, indien hij aantoont, dat de reisorganisator onvoorzichtig heeft gehandeld of zich buitengewone of onvoorzienbare gebeurtenissen hebben voorgedaan.

68 Verzoekers in het hoofdgeding betogen, dat de onrechtmatige gedragingen van de reisorganisator of van enige andere derde de betrokken lidstaat niet van zijn aansprakelijkheid kunnen ontslaan. Het probleem van buitengewone en onvoorzienbare hogere risico's is in casu niet relevant, daar een sterke stijging van de omzet nooit onvoorzienbaar kan zijn en de nationale wetgever daar in ieder geval rekening mee had moeten houden.

69 De Republiek Oostenrijk stelt, dat er hoe dan ook geen enkel direct causaal verband bestaat tussen de te late of onvolledige omzetting van artikel 7 van de richtlijn en de door de consumenten geleden schade, wanneer de datum en de omvang van de omzettingsmaatregelen slechts ten gevolge van een zeer uitzonderlijke en onvoorzienbare samenloop van omstandigheden tot de schade hebben kunnen bijgedragen.

70 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Zweedse regering merken op, dat de nationale rechter, overeenkomstig de geldende beginselen van zijn nationale recht dient uit te maken, of er in een bepaald geval tussen het feit dat de lidstaat artikel 7 van de richtlijn binnen de gestelde termijn niet of onvolledig heeft omgezet, en de schade die de consument heeft geleden, een direct causaal verband

bestaat, waardoor de lidstaat aansprakelijk is en hij de niet-verzekerde bedragen integraal moet terugbetalen.

71 Volgens de Commissie bestaat dat causaal verband zelfs, wanneer de insolvabiliteit van de organisator en de omvang van die insolvabiliteit door zeer uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden zijn veroorzaakt.

72 In zijn arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 en C-48/93, Jurispr. blz. I-1029, blz. 65), oordeelde het Hof, dat het aan de nationale rechterlijke instanties staat om na te gaan, of er een direct causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de gelaedeerde personen geleden schade.

73 In casu heeft de verwijzende rechter vastgesteld, dat er een direct causaal verband bestaat tussen het gedrag van de lidstaat, die de richtlijn onvolledig heeft omgezet, en de door de particulieren geleden schade.

74 Verder legt artikel 7 van de richtlijn de resultaatsverplichting op om reizigers die een pakketreis hebben geboekt, in geval van faillissement van de organisator een recht te verlenen op de garantie dat de reeds betaalde bedragen worden terugbetaald en zij worden gerepatrieerd. Deze garantie beoogt de consument juist te beschermen tegen de gevolgen van het faillissement, ongeacht de oorzaken daarvan.

75 Onvoorzichtige gedragingen van de reisorganisator of het intreden van uitzonderlijke of onvoorzienbare gebeurtenissen laten de aansprakelijkheid

van de lidstaat wegens schending van artikel 7 van de richtlijn dan ook onverlet.

76 Voor zover dergelijke gebeurtenissen de terugbetaling van de betaalde bedragen en de repatriëring van de consumenten niet zouden hebben belet, indien het garantiesysteem overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn was ingevoerd, sluiten zij het bestaan van een direct causaal verband namelijk niet uit.

77 Mitsdien moet op de zesde vraag worden geantwoord dat, wanneer volstaat dat er een direct causaal verband bestaat, onvoorzichtige gedragingen van de reisorganisator of het intreden van uitzonderlijke of onvoorzienbare gebeurtenissen de aansprakelijkheid van de lidstaat wegens schending van artikel 7 van de richtlijn onverlet laten.

Kosten

78 De kosten door de Franse en de Zweedse regering alsmede door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Landesgericht Linz bij beschikking van 26 maart 1997 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Artikel 7 van richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten, is van toepassing op reizen die een dagblad in het kader van een naar nationaal mededingingsrecht onrechtmatige reclameactie uitsluitend aan zijn abonnees als geschenk aanbiedt en waarvoor de hoofdcontractant, zo hij alleen reist, de luchthavenbelasting en de toeslag voor een eenpersoonskamer betaalt, dan wel, zo hij door ten minste één volledig betalende persoon wordt vergezeld, enkel de luchthavenbelasting betaalt.

2) Een lidstaat die op 1 januari 1995 tot de Europese Unie is toegetreden, heeft artikel 7 van richtlijn 90/314 niet correct omgezet, indien hij een regeling heeft vastgesteld die de reizigers beschermt die na 1 januari 1995 een pakketreis hebben geboekt, wanneer die bescherming beperkt is tot reizen waarvan het vertrek ten vroegste op 1 mei 1995 is bepaald.

3) Een omzetting van artikel 7 van richtlijn 90/314 waarbij de in die bepaling voorgeschreven bescherming wordt beperkt tot reizen waarvan het vertrek op een datum ten vroegste vier maanden na het verstrijken van de omzettingsdatum van de richtlijn is bepaald, levert een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht op, ook al heeft de lidstaat alle andere bepalingen van de richtlijn wel uitgevoerd.

4) Artikel 7 van richtlijn 90/314 is niet correct omgezet, wanneer een nationale regeling tot dekking van het risico slechts een verzekeringsovereenkomst of een bankgarantie met een verzekerd bedrag van ten minste 5 % van de omzet uit het reisorganisatiebedrijf in het overeenkomstige kwartaal van het voorafgaande kalenderjaar vereist, en voorschrijft dat de reisorganisator in het eerste jaar van zijn activiteiten moet uitgaan van de geraamde omzet uit de voorgenomen activiteiten als reisorganisator, waarbij geen rekening wordt gehouden met eventuele hogere omzetten van de organisator in het lopende jaar.

5) Wanneer vaststaat dat er een direct causaal verband bestaat, laten onvoorzichtige gedragingen van de reisorganisator of het intreden van uitzonderlijke of onvoorzienbare gebeurtenissen de aansprakelijkheid van de lidstaat wegens schending van artikel 7 van richtlijn 90/314 onverlet.

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 juni 1999.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias