DOMSTOLENS DOM

den 15 juni 1999 *

I mål C-140/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Landesgericht Linz (Österrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Walter Rechberger och Renate Greindl,
Hermann Hofmeister m.fl.

och

Republiken Österrike,

angående tolkningen av artikel 7 i rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang (EGT L 158, s. 59; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 53) samt förutsättningarna för en stats ansvar för skada som har orsakats enskilda genom att gemenskapsrätten åsidosatts,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch och P. Jann samt domarna G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (referent), L. Sevón och M. Wathelet,

generaladvokat: A. Saggio,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

smed beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Walter Rechberger och Renate Greindl, genom advokaten Wolfgang Graziani-Weiss, Wien,

— Hermann Hofmeister m.fl., genom advokaten Christian Ebert, Wien,

— Republiken Österrike, genom Harald Ropper, Hofrat, Finanzprokuratur, Wien,

— Frankrikes regering, genom Kareen Rispal-Bellanger, sous-directeur, internationella, ekonomiska och gemenskapsrättsliga frågor vid utrikesministeriets rättsavdelning, och Régine Loosli-Surrans, chargé de mission, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom Stephanie R. Ridley, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av Stephen Richards, och Jon Turner, barristers,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Pieter van Nuffel, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna Maria Pflügl och Thomas Eilmansberger, Bryssel,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 5 maj 1998 av: Walter Rechberger och Renate Greindl, företrädda av advokaten Wolfgang Graziani-Weiss, Hermann Hofmeister m.fl., företrädda av advokaten Christian Ebert, Republiken Österrike, företrädd av Harald Ropper, Sveriges regering, företrädd av Erik Brattgård, departementsråd, utrikesdepartementets rättsavdelning (EU), i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av Stephanie R. Ridley, biträdd av Jon Turner och Philip Sales, barrister, och kommissionen, företrädd av advokaterna Maria Pflügl och Thomas Eilmansberger,

och efter att den 25 juni 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Landesgericht Linz har genom beslut av den 26 mars 1997, som inkom till domstolen den 15 april samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt sex frågor om tolkningen av artikel 7 i rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang (EGT L 158, s. 59, svensk specialutgåva, område 6, volym 3,

s. 53, nedan kallat direktivet) samt förutsättningarna för en stats ansvar för skada som har åsamkats enskilda genom överträdelser av gemenskapsrätten.

2 Frågorna har uppkommit i skadeståndstvister mellan Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister m.fl. och Republiken Österrike angående denna stats ansvar till följd av att direktivet inte har införlivats på ett riktigt sätt, vilket har hindrat de förstnämnda från att erhålla återbetalning av belopp som har erlagts till en researrangör som har kommit på obestånd.

3 I artikel 1 i direktivet föreskrivs att syftet med direktivet är att inbördes närma medlemsstaternas lagar och andra författningar om resepaket som säljs eller bjuds ut till försäljning inom gemenskapens territorium.

4 I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

"I detta direktiv avses med:

1) Resepaket: en i förväg ordnad kombination av minst två av följande komponenter som säljs eller bjuds ut till försäljning till ett totalpris, om tjänsten varar längre än ett dygn eller inkluderar övernattning:

a) Transport.

b) Inkvartering.

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

Att olika delar i samma resepaket debiteras separat befriar inte arrangören eller återförsäljaren från skyldigheterna enligt detta direktiv.

2) Arrangör av resepaket: en person som inte enbart i enstaka fall anordnar resepaket och som direkt eller genom en återförsäljare säljer eller bjuder ut dem till försäljning.

...

4) Konsument: en person som köper eller överenskommer om köp av ett resepaket (köparen), eller varje person för vars räkning köparen överenskommer om köp av ett resepaket (annan kontrahent), eller en person till vilken köparen eller annan kontrahent överlåter resepaketet.

..."

5 I artiklarna 3—6 i direktivet finns bestämmelser om skydd för konsumenterna mot vissa risker som paketresor medför, nämligen vilseledande uppgifter i beskrivningen av paketresan, formerna för betalning av resepaketets pris och att ansvaret delas av arrangören och/eller återförsäljaren av resepaketet och de olika personer som tillhandahåller de tjänster som tillsammans utgör denna paketresa.

6 I artikel 7 i direktivet föreskrivs att researrangören skall visa "att han, i händelse av obestånd, har tillräcklig säkerhet för återbetalning av erlagda belopp och för hemtransport av konsumenten".

7 Enligt artikel 9 skulle medlemsstaterna före den 31 december 1992 sätta i kraft de bestämmelser som var nödvändiga för att följa direktivet. Republiken Österrike skulle emellertid, enligt Akt om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21, och EGT L 1, 1995, s. 1) genomföra direktivet senast den 1 januari 1995.

8 I den österrikiska rättsordningen har direktivet införlivats genom ett antal åtgärder av normativ karaktär. Vad beträffar artikel 7 i direktivet antog den österrikiska regeringen den 15 november 1994 Reisebüro-Sicherungsverordnung (förordningen om resebyråers försäkringar, *BGBl.* nr 881 av den 15 november 1994, s. 6501, nedan kallad förordningen). I 3 § första stycket i förordningen föreskrivs att researrangören, genom att teckna ett försäkringsavtal hos ett försäkringsbolag som har behörighet att verka i Österrike, skall garantera resenären återbetalning av redan erlagda belopp om resetjänsterna, till en del eller i sin helhet, inte har tillhandahållits med anledning av arrangörens obestånd, samt av de kostnader som är nödvändiga för hemtransporten och som uppkommit till följd av arrangörens obestånd. Enligt 4 § i förordningen kan researrangören även garantera resenären de ovannämnda tjänsterna genom att ställa en oåterkallelig och ovillkorlig bankgaranti hos ett kreditinstitut med behörighet att utöva verksamhet i Österrike eller genom att tillhandahålla en förklaring om liknande säkerhet från ett offentligrättsligt organ.

9 I 3 § andra stycket i förordningen föreskrivs att säkerheten "skall uppgå till minst 5 procent av omsättningen i arrangörens verksamhet motsvarande kvartal under föregående kalenderår. Under det första verksamhetsåret skall beräkningen ske på grundval av en uppskattning av den planerade verksamhetens omsättning. Om researrangören tar ut ett förskott av kunden som uppgår till mer än 10 procent av

resans pris eller om han tar ut återstoden av priset mer än 10 dagar före avresan skall det garanterade beloppet uppgå till minst 10 procent av det referensvärde som anges i föregående mening".

10 Förordningen är enligt 6 § i densamma tillämplig på alla paketresor som har beställts efter den 1 januari 1995 och vars avresedatum är fastställt till tidigast den 1 maj 1995.

11 Kärandena vid den nationella domstolen är prenumeranter på den österrikiska dagstidningen Neue Kronenzeitung (nedan kallad Kronenzeitung). I november 1994 erhöll de från tidningens förlag ett brev som upplyste dem om att Kronenzeitung, för att tacka sina prenumeranter för deras trofasthet, hade fått researrangören Arena-Club-Reisen att som gåva (bortsett från flygplatsskatter) erbjuda dem en resa på fyra till sju dagar till fyra resmål i Europa.

12 Erbjudandet innefattade bland annat följande tjänster: resa med flyg med mat ombord, tre eller sex övernattningar i dubbelrum med frukost på ett fyrstjärnigt hotell och rundtur med guide. De personer som medföljde prenumeranterna skulle betala det fullständiga pris som angavs i broschyren. Om en prenumerant bestämde sig för att resa ensam var han skyldig att betala ett enkelrumstillägg om 500 ÖS.

13 De prenumeranter som accepterade erbjudandet erhöll en bekräftelse på beställningen från researrangören och skulle till denne betala ett förskott om 10 procent av det belopp som prenumeranten stod för, medan återstoden skulle betalas senast 10 dagar före den planerade avresedagen.

14 Erbjudandet rönte dock en mycket större framgång än vad researrangören hade förväntat sig, vilket ledde till logistiska och finansiella svårigheter för denne. Under dessa förhållanden begärde researrangören den 4 juli 1995 att bli försatt i

konkurs. Därefter fastslog Högsta domstolen att den reklamkampanj som Kronenzeitung hade arrangerat stred mot den nationella konkurrensrätten.

15 Kärandena vid den nationella domstolen beställde sin resa mellan den 19 november 1994 och den 12 april 1995. Vissa avsåg att resa ensamma, andra i sällskap med en till tre personer. Samtliga betalade hela resekostnaden i förskott. Resorna, som enligt beställningarna skulle ha ägt rum mellan den 10 april och den 23 juli 1995, avbeställdes på förhand av olika anledningar.

16 För tre av kärandena vid den nationella domstolen som hade beställt resan år 1994 hade ingen säkerhet ställts, eftersom förordningen endast var tillämplig på paketresor som hade beställts efter den 1 januari 1995. Två av dem försökte göra sin fordran gällande i arrangörsbolagets konkursförfarande, dock utan att få någon utdelning ur konkursboet. För de tre av kärandena som hade beställt sin resa efter den 1 januari 1995 och som skulle avresa efter den 1 maj 1995 täcktes betalningarna i princip av en bankgaranti som ställts i enlighet med förordningen. Den bankgaranti om 4 000 000 ÖS som hade ställts av researrangören var emellertid inte tillräcklig för att återbetala de resekostnader som de hade erlagt. Således täcktes endast 25,38 procent av de erlagda beloppen.

17 Kärandena vid den nationella domstolen väckte talan mot Republiken Österrike vid den hänskjutande domstolen, vid vilken de i syfte att erhålla återbetalning av de erlagda beloppen, i den mån dessa inte redan hade återbetalats, gjorde gällande att sagda stat är skadeståndsansvarig på grund av att den har införlivat artikel 7 i direktivet för sent och ofullständigt. Republiken Österrike bestred ansvar och åberopade därvid bland annat att de prenumeranter som beställt för att resa ensamma inte omfattades av direktivets tillämpningsområde, att det inte förelåg någon klar överträdelse av gemenskapsrätten, med hänsyn till ikraftträdandedagen för direktivet och för övriga åtgärder som vidtagits för att genomföra direktivet och att det i det förevarande fallet saknades orsakssamband, eftersom det förutom ett eventuellt skadeståndsansvar för staten förelåg faktiska omständigheter som har haft ett avgörande inflytande på den skada som åsamkats resenärerna och som inte var normalt förutsebara.

18 Mot denna bakgrund beslutade den nationella domstolen att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:

"1) Omfattar skyddet i artikel 7 i rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang även resor för vilka avtalsparten enligt avtalet inte behöver betala för flygresan och övernattning i flerbäddsrum, utan endast

a) flygplatsavgift (utreseskatt) och enkelrumstillägg om han reser ensam, eller

b) enbart flygplatsavgift (utreseskatt) om han har sällskap med minst en person som betalar fullt pris?

2) Omfattas sådana resor av direktivets tillämpningsområde även då den dagstidning som har den största upplagan i en medlemsstat erbjuder sina prenumeranter dessa resor som 'gåva' inom ramen för en reklamkampanj som strider mot konkurrensrätten?

Om den första och den andra frågan besvaras jakande:

3) Har artikel 7 i direktivet genomförts inom de föreskrivna tidsfristerna om de nationella bestämmelser som kungjordes den 15 november 1994 endast skulle tillämpas på paketresor som bokats efter den 1 januari 1995 och för vilka avresedatum var fastställt till tidigast den 1 maj 1995, närmare bestämt

   a) mot bakgrund av att Österrike ingick i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet från och med den 1 januari 1994 och

   b) mot bakgrund av att Österrike anslöt sig till Europeiska unionen den 1 januari 1995?

Om den tredje frågan besvaras nekande:

4) Kan den omständigheten att enbart artikel 7 i direktivet inte genomförts inom den föreskrivna tidsfristen i sig anses utgöra en sådan tillräckligt allvarlig överträdelse av gemenskapsrätten som kan grunda ett skadeståndsanspråk, när medlemsstaten vidtagit åtgärder som överensstämmer med syftet för att genomföra alla de andra bestämmelserna i direktivet inom den föreskrivna tidsfristen?

5) Skall artikel 7 i direktivet tolkas så, att dess målsättningar inte är uppfyllda då det i de nationella bestämmelserna

a) för risktäckning endast föreskrivs att ett försäkringsavtal skall tecknas eller en bankgaranti ställas med ett försäkringsbelopp (täckning) om minst 5 procent av omsättningen i arrangörens verksamhet under motsvarande kvartal föregående kalenderår,

b) föreskrivs att arrangören under sitt första verksamhetsår endast är skyldig att vid bestämmandet av försäkringsbeloppet (täckningen) utgå från en uppskattning av omsättningen i arrangörens planerade verksamhet,

c) därvid inte beaktar ökningen av arrangörens omsättning under innevarande år, och

d) inte föreskrivs någon skyldighet för medlemsstaten att kontrollera att de nödvändiga säkerheterna ställts?

6) Föreligger ett direkt orsakssamband mellan underlåtenheten att inom den föreskrivna tidsfristen genomföra artikel 7 i direktivet och en skada som detta åsamkar en konsument och medför detta att medlemsstaten är skadeståndsskyldig och fullt ut skall ersätta de belopp som inte omfattas av säkerheten, även då medlemsstaten visar att orsaken (eller en väsentligt medverkande orsak) till skadan var att researrangören (tredje man) gjort sig skyldig till oegentligheter eller att risken ökat på ett fullständigt osedvanligt och oförutsebart sätt?"

Inledande anmärkningar

19 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna för att få klarhet i huruvida den skall bifalla kärandenas yrkanden avseende Republiken Österrikes ansvar enligt gemenskapsrätten för skada som åsamkats på grund av påstått försenat och ofullständigt införlivande av artikel 7 i direktivet.

20 Den hänskjutande domstolen har i det avseendet hänvisat till dom av den 8 oktober 1996 i de förenade målen C-178/94, C-179/94, C-188/94—C-190/94, Dillenkofer m.fl. (REG 1996, s. I-4845). I detta mål åberopades att artikel 7 i direktivet inte hade införlivats. Domstolen hade därför anledning att undersöka de förutsättningar som enligt gemenskapsrätten är nödvändiga för att det skall medges att en medlemsstat är ansvarig för skada som har åsamkats enskilda genom att ett direktiv inte införlivats inom den föreskrivna fristen.

21 Domstolen har i punkt 20 i den nämnda domen fastställt att principen om en medlemsstats ansvar för skada, som har orsakats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaten, utgör en väsentlig del av fördragets system och att förutsättningarna för att en rätt till skadestånd skall uppkomma beror på vilket slag av överträdelse av gemenskapsrätten som har orsakat den uppkomna skadan. I punkt 21 har domstolen dessutom slagit fast att enskilda skadelidande har rätt till skadestånd om tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att den gemenskapsbestämmelse som har överträtts har till syfte att ge dessa enskilda rättigheter, att överträdelsen är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan denna överträdelse och den skada som de enskilda har lidit.

22 Vad beträffar den första förutsättningen har domstolen i punkt 42 i samma dom slagit fast att det resultat som föreskrivs i artikel 7 i direktivet innebär att paketresenärer tillerkänns rättigheter, som innebär att de är garanterade återbetalning av erlagda belopp och hemtransport i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs. Domstolen har vidare i punkt 44 slagit fast att innehavarna av de rättigheter som följer av artikel 7 med tillräcklig exakthet

utpekas såsom de konsumenter som avses i artikel 2 i direktivet och att det förhåller sig på samma sätt med dessa rättigheters innehåll, vilket består i att säkerhet ställs för återbetalning av de belopp som köpare av resepaket har erlagt och för hemtransport av dessa köpare i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs. Domstolen fastslog att artikel 7 i direktivet under sådana förhållanden har till syfte att tillerkänna enskilda rättigheter vars innehåll kan bestämmas med tillräcklig exakthet.

23 Eftersom domstolen redan i domen i det ovannämnda målet Dillenkofer m.fl. slagit fast att artikel 7 innebär att enskilda tillerkänns rättigheter vars innehåll kan bestämmas, skall det konstateras att den nationella domstolen har ställt tolkningsfrågorna för att kunna ta ställning till först och främst om Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7 i direktivet gentemot kärandena vid den nationella domstolen, vidare om överträdelsen, i förekommande fall, är tillräckligt klar och slutligen om det finns ett orsakssamband.

Den första och den andra frågan

24 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka bör prövas samtidigt, för att få klarhet i huruvida artikel 7 i direktivet är tillämplig på resor som en dagstidning erbjuder enbart sina prenumeranter som gåva inom ramen för en reklamkampanj som strider mot den nationella konkurrensrätten och för vilka huvudkontrahenten endast betalar flygplatsavgift samt enkelrumstillägg om han reser ensam, eller endast flygplatsavgift om han har sällskap med minst en person som betalar fullt pris.

25 Kärandena vid den nationella domstolen, den franska regeringen och den brittiska regeringen samt kommissionen anser att denna fråga skall besvaras jakande.

26 Den österrikiska regeringen anser däremot bland annat att det är fråga om ett resepaket enbart när konsumenten måste betala ett i avtalet föreskrivet pris som vederlag för tjänsten i sin helhet, vilket motsvarar motvärdet av tjänsten i sin helhet och beräknas på grundval av detta. Om resenären, inom ramen för en resa som huvudsakligen erbjuds gratis med eventuella obetydliga tilläggsutgifter, enbart betalar ett enkelrumstillägg i stället för ett totalpris är det inte fråga om resepaket i den mening som avses i direktivet. Dessutom anser den österrikiska regeringen att direktivets tillämpningsområde inte omfattar resor som inte säljs på marknaden till ett obegränsat antal potentiella kunder eller bjuds ut till försäljning på sådana villkor, utan som ges som gåva enbart till en förutbestämd personkategori.

27 Domstolen erinrar inledningsvis om att syftet med artikel 7 är att skydda konsumenterna mot de ekonomiska risker som uppkommer när arrangörer av paketresor kommer på obestånd eller försätts i konkurs. Dessa risker, som ingår i avtalet mellan konsumenten och paketresearrangören, följer av att resan betalas i förskott och av att ansvaret är uppdelat mellan arrangören och de olika personer som tillhandahåller de tjänster som tillsammans utgör paketresan. Det resultat som föreskrivs i artikel 7 i direktivet innebär därför att resenären tillerkänns rättigheter som innebär att han är garanterad återbetalning av erlagda belopp och hemtransport i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs (dom av den 14 maj 1998 i mål C-364/96, Verein für Konsumenteninformation, REG 1998, s. I-2949, punkt 18).

28 I det förevarande fallet har kärandena i målet vid den nationella domstolen utsatts för sådana risker som artikel 7 i direktivet just syftar till att motverka. De har nämligen för det första, när de erlade belopp före avresan, utsatts för risken att förlora dessa belopp och för det andra utsatts för risken att bli strandsatta på vistelseorten i fall av researrangörens obestånd eller konkurs under pågående resa, då transportören på grund av obeståndet eller konkursen vägrar att tillhandahålla den tjänst som utgör återresan.

29 Enligt artikel 2.1 i direktivet är det, för att det skall vara fråga om ett resepaket, tillräckligt att det förekommer en i förväg ordnad kombination av minst två av de

tre komponenter som nämns i artikeln när det säljs eller bjuds ut till försäljning till ett totalpris.

30 Med hänsyn till syftet med artikel 7 och med beaktande av denna definition av begreppet resepaket, skall det konstateras att artikel 7 är tillämplig även om det vederlag som köparen måste erlägga inte motsvarar resans hela värde eller enbart motsvarar en enda komponent av resan.

31 Det finns vidare i direktivets lydelse inget stöd för att begränsa tillämpningsområdet för direktivet till paketresor som erbjuds till ett potentiellt obegränsat antal konsumenter, vilket skulle strida mot direktivets syfte. För att direktivet skall vara tillämpligt är det nämligen tillräckligt dels att resorna säljs eller bjuds ut till försäljning inom gemenskapens territorium till ett paketpris, dels att resepaketet innehåller åtminstone två av de komponenter som nämns i artikel 2.1 i direktivet.

32 Slutligen påpekar domstolen att omständigheten att reklamkampanjen, i form av resor som erbjuds som gåvor av dagstidningen Kronenzeitung, har bedömts strida mot den nationella konkurrensrätten inte leder till att dessa resor inte kan betecknas som paketresor i den mening som avses i direktivet.

33 Under dessa förhållanden skall den första och den andra frågan besvaras så, att artikel 7 i direktivet är tillämplig på resor som en dagstidning erbjuder enbart sina prenumeranter som gåva inom ramen för en reklamkampanj som strider mot den nationella konkurrensrätten och för vilka huvudkontrahenten endast betalar flygplatsavgift samt enkelrumstillägg om han reser ensam, eller endast flygplatsavgift om han har sällskap med minst en person som betalar fullt pris.

Den tredje frågan

34 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i fråga om vilka skyldigheter som åvilar Republiken Österrike avseende fristen för att införa den säkerhet som föreskrivs i artikel 7 i direktivet.

35 Den nationella domstolen, som hänvisar till att förordningen endast är tillämplig på paketresor som har beställts efter den 1 januari 1995 och vars avresedatum är fastställt till tidigast den 1 maj 1995, vill bland annat ha klarhet i vilken betydelse det i detta sammanhang kan ha att Republiken Österrike från och med den 1 januari 1994 anslutit sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

36 För det första skulle Republiken Österrike, i enlighet med artikel 7 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet mellan de Europeiska gemenskaperna, deras medlemsstater och Republiken Österrike, Republiken Finland, Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge, Konungariket Sverige och Schweiziska edsförbundet, undertecknat i Porto den 2 maj 1992 (EGT 1994, L 1, s. 3, nedan kallat EES-avtalet), jämförd med punkt 11 i protokoll I till detta avtal, ha införlivat direktivet från ikraftträdandet av det avtalet, det vill säga den 1 januari 1994.

37 Följaktligen vill den nationella domstolen ha klarhet i om Republiken Österrike, på grund av en eventuell överträdelse av denna skyldighet, enligt EES-avtalet kan vara skadeståndsansvarig för de skador som åsamkats enskilda genom överträdelsen.

38 I detta avseende är det tillräckligt att konstatera, såsom den svenska regeringen och kommissionen har påpekat och såsom framgår av domstolens dom denna dag i mål C-321/97, Andersson (punkterna 28—31), att domstolen varken enligt artikel 177 i fördraget eller enligt EES-avtalet är behörig att uttala sig om tolkningen av EES-avtalet vad beträffar Republiken Österrikes tillämpning av detta under perioden före dess anslutning till Europeiska unionen.

39 Med hänsyn till att en enhetlig tolkning och tillämpning är ett syfte som ligger till grund för EES-avtalet skall det dessutom erinras om att de principer som reglerar en EFTA-stats ansvar för överträdelse av ett direktiv som EES-avtalet hänvisar till har varit föremål för EFTA-domstolens dom av den 10 december 1998 i mål E-9/97, Sveinbjörnsdóttir (ännu inte publicerad i EFTA Court Reports).

40 Med hänsyn till det ovan anförda är domstolen således inte behörig att uttala sig om frågan huruvida en medlemsstat som har anslutit sig till Europeiska unionen den 1 januari 1995 har införlivat artikel 7 i direktivet på ett riktigt sätt om denna stat har antagit bestämmelser som skyddar de resenärer som har beställt paketresor efter den 1 januari 1995, när skyddet är begränsat till att enbart gälla resor med avresa tidigast den 1 maj 1995.

41 Kärandena i målet vid den nationella domstolen hävdar att artikel 7 i direktivet har införlivats för sent, eftersom medlemsstaten skulle ha införlivat bestämmelsen så att denna hade fått full verkan från och med 1 januari 1995.

42 Republiken Österrike har gjort gällande att när en medlemsstat inom den föreskrivna införlivandefristen har antagit bestämmelser som överensstämmer med ett direktivs syfte och som träder i kraft vid utgången av denna frist kan det inte vara fråga om att direktivet har införlivats för sent.

43 Kommissionen anser att bestämmelser som antagits av en medlemsstat som har anslutit sig till Europeiska unionen den 1 januari 1995, vilka skyddar enbart de resenärer som har gjort sin beställning efter den 1 januari 1995 och vars avresedatum är fastställt till tidigast den 1 maj 1995, inte har införlivat artikel 7 i direktivet på ett riktigt sätt.

44 Vad beträffar Republiken Österrikes skyldighet enligt gemenskapsrätten att genomföra direktivet efter sin anslutning till Europeiska unionen den 1 januari

1995, skall det påpekas att domstolen, i punkt 50 i domen i det ovannämnda målet Dillenkofer m.fl., har konstaterat att medlemsstaterna, för att säkerställa ett fullständigt genomförande av artikel 7 i direktivet, var tvungna att inom den föreskrivna fristen anta samtliga bestämmelser som var nödvändiga för att köpare av resepaket från och med den föreskrivna dagen för införlivande av direktivet skulle vara garanterade återbetalning av erlagda belopp och hemtransport i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs.

45 Av detta följer att de garantier som införts genom artikel 7 i direktivet skall täcka alla avtal om paketresor som ingåtts från och med den 1 januari 1995 för resor som skall äga rum efter denna dag. En införlivandebestämmelse, enligt vilken enbart de resenärer vars avresedatum är fastställt till tidigast den 1 maj 1995 är skyddade, strider således mot direktivet.

46 Skyldigheten för medlemsstaterna att anta nödvändiga åtgärder för att från och med den dag som föreskrivs för införlivande av direktivet garantera köpare av resor det skydd som föreskrivs i artikel 7 kan däremot inte omfatta reseavtal som ingåtts före den dag som föreskrivs för införlivande av direktivet. Med hänsyn till att en skyldighet att utsträcka garantin till avtal som gällde dagen för införlivande av direktivet inte har något stöd i artikel 9 i direktivet, där dagen för genomförande av direktivet fastställs, kan nämligen det skydd för konsumenterna som föreskrivs i artikel 7 inte utsträckas till en period under vilken garantisystemet ännu inte hade införts.

47 I detta sammanhang skall det erinras om att det i systemet enligt artikel 7 föreskrivs skydd för konsumenterna inom ramen för ett paketreseavtal och att dessa inte i förväg kan åtnjuta det skydd som tillerkänns dem genom detta system innan garantisystemet — som de i normalfallet skall bekosta — har införts.

48 Med hänsyn till det ovan anförda skall den tredje frågan besvaras så, att en medlemsstat som har anslutit sig till Europeiska unionen den 1 januari 1995 inte har införlivat artikel 7 i direktivet på ett riktigt sätt om denna stat har antagit bestämmelser som skyddar de resenärer som har beställt paketresor efter den 1 januari 1995, när skyddet är begränsat till att enbart gälla resor med avresa tidigast den 1 maj 1995.

Den fjärde frågan

49 Den nationella domstolen har ställt sin fjärde fråga för att få klarhet i huruvida ett sådant oriktigt införlivande av artikel 7 i direktivet utgör en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten för att ge rätt till skadestånd, då alla de andra bestämmelserna i direktivet har genomförts, såsom i det förevarande fallet.

50 Det framgår av domstolens rättspraxis att en överträdelse av gemenskapsrätten är tillräckligt klar om en institution eller en medlemsstat vid utövandet av normgivningsmakt uppenbart och allvarligt har överträtt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Det finns i detta hänseende anledning att, bland de omständigheter som den behöriga domstolen kan behöva ta hänsyn till, framhålla den överträdda regelns grad av klarhet och precision (dom av den 26 mars 1996 i mål C-392/93, British Telecommunications, REG 1996, s. I-1631, punkt 42).

51 I det förevarande fallet kan varken artikel 7 eller någon annan bestämmelse i direktivet tolkas så att den ger medlemsstaterna rätt att begränsa tillämpningen av den nämnda artikel 7 till resor som ägt rum en viss dag efter införlivandefristen. Medlemsstaten hade inget utrymme för skönsmässig bedömning avseende det datum från vilket bestämmelserna i artikel 7 skulle bli tillämpliga i dess rättsordning. Således är begränsningen av det skydd som föreskrivs i artikel 7 till enbart resor vars avresedatum är fastställt till tidigast den 1 maj 1995 uppenbart oförenlig med de skyldigheter som följer av direktivet och utgör således en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten.

52 Den omständigheten att medlemsstaten har genomfört alla de andra bestämmelserna i direktivet ändrar inte denna bedömning.

53 Med hänsyn till det ovan anförda skall den fjärde frågan besvaras så, att ett införlivande av artikel 7 i direktivet som begränsar det skydd som föreskrivs i denna bestämmelse till att enbart gälla resor vars avresedatum är fastställt till tidigast fyra månader efter fristen för införlivande av direktivet utgör en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten, även om medlemsstaten har genomfört alla de andra bestämmelserna i direktivet.

Den femte frågan

54 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 7 i direktivet har införlivats på ett riktigt sätt när det i nationella bestämmelser avseende risktäckning endast föreskrivs att ett försäkringsavtal skall ingås eller att en bankgaranti skall ställas för ett belopp som skall motsvara minst 5 procent av omsättningen i arrangörens verksamhet under motsvarande kvartal föregående kalenderår och det enligt dessa bestämmelser krävs att en arrangör som påbörjar sin verksamhet skall utgå från en uppskattning av den planerade verksamhetens omsättning, varvid det inte beaktas att omsättningen kan öka under innevarande kalenderår och det inte heller föreskrivs att medlemsstaterna skall kontrollera att de nödvändiga säkerheterna ställs.

55 Den franska regeringen och kommissionen har gjort gällande att artikel 7 i direktivet måste tolkas på så sätt att, med hänsyn till att det föreskrivs en skyldighet att uppnå ett resultat, dess mål inte uppnås när den nationelle lagstiftaren inte vidtar åtgärder som är ägnade att säkra återbetalningen av samtliga erlagda belopp och hemtransport av konsumenterna i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs.

56 Den brittiska regeringen anser att det ankommer på medlemsstaten att, med hänsyn till de särskilda förhållanden som råder på resebranschen i denna stat, försäkra sig om att det belopp för säkerheten som föreskrivs i dess nationella bestämmelser uppnår målsättningarna i artikel 7 i direktivet.

57 Den österrikiska regeringen hävdar att bedömningen av verkan av de rättsakter genom vilka medlemsstaterna införlivar direktiv i nationell rätt och av huruvida dessa är fullständiga bör ske med hänsyn till de kunskaper man har vid tidpunkten för införlivandet. Det skulle vara omöjligt att bedöma detta i efterhand, särskilt när det vid tidpunkten för införlivandet inte fanns några rättsliga instrument och ingen tidigare erfarenhet avseende de faktiska situationer som skulle regleras. Majoriteten av medlemsstaterna har, i likhet med Republiken Österrike, som säkerhet valt att ett försäkringsavtal skall ingås eller att en bankgaranti skall ställas av arrangören. Den rättsliga mekanism som valts utgör under alla omständigheter en införlivandeåtgärd som är lämplig och som överensstämmer med syftet.

58 Den österrikiska regeringen har vidare påpekat att det är lämpligt att beloppet för säkerheten är bundet till den berörda researrangörens omsättning, eftersom omsättningen utgör en bedömningsgrund som visar verksamhetens omfattning och den risk för obestånd som denna medför. Att säkerhetens belopp fastställs till 5 procent av omsättningen per kvartal under föregående kalenderår utgör en införlivandeåtgärd som överensstämmer med syftet [med direktivet] och som är tillräcklig, eftersom detta beräkningssätt visade sig vara tillräckligt i ett fall då en researrangör, som var störst i sitt slag och hade varit etablerad på marknaden många år, gick i konkurs efter att ha kommit på obestånd. Det skulle även vara rättsenligt att anknyta försäkringsbeloppet för researrangörer som är nya på marknaden till den förväntade omsättningen, i avsaknad av andra relevanta uppgifter. Den omständigheten att de av prenumeranternas fordringar i målet vid den nationella domstolen som omfattas av förordningens tillämpningsområde däremot enbart garanterades upp till 25,38 procent är enligt den österrikiska regeringen inte en direkt följd av ett ofullständigt införlivande av direktivet, utan det osedvanliga och oförutsebara sammanträffandet av tredje mans oegentliga handlande.

59 Såsom har konstaterats vid behandlingen av den första och den andra frågan är syftet med artikel 7 att skydda konsumenterna mot de ekonomiska risker som uppkommer när researrangörer kommer på obestånd eller försätts i konkurs.

60 Det framgår nämligen av själva lydelsen av artikel 7 i direktivet att ett genomförande av denna bestämmelse skall leda till en skyldighet för arrangören att förfoga över tillräcklig säkerhet för att garantera återbetalning av erlagda belopp och för hemtransport av konsumenten i händelse av att arrangören kommer på obestånd eller försätts i konkurs (domen i det ovannämnda målet Dillenkofer m.fl., punkt 34).

61 Artikel 7 i direktivet avser följaktligen att ge ett fullständigt skydd åt de i denna bestämmelse nämnda konsumenternas rättigheter och följaktligen att skydda dessa mot samtliga de risker som anges i denna artikel och som följer av researrangörens obestånd.

62 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 48 i sitt förslag till avgörande är dock de konkreta former som föreskrivits av den österrikiska regeringen otillräckliga, med hänsyn till att det belopp som garanteras beräknas i förhållande till den faktiska omsättningen hos en bestämd resebyrå föregående år eller, vad beträffar nya researrangörer, på grundval av den omsättning som arrangören själv gör en uppskattning av, eftersom förordningen enbart kräver en begränsad säkerhet såväl vad beträffar belopp som beräkningsgrund. På grund av systemets struktur förefaller således inte sådana händelser kunna beaktas inom den berörda ekonomiska sektorn som en betydande ökning av antalet beställningar i förhållande till antingen omsättningen under föregående år eller till den uppskattade omsättningen.

63 Det finns nämligen varken i övervägandena till direktivet eller i lydelsen av artikel 7 något som tyder på att den säkerhet som föreskrivs i denna bestämmelse kan vara begränsad, såsom är fallet vid genomförandet av säkerheten i Österrike. Även om det kan uppstå praktiska svårigheter vid inrättandet av ett säkerhets-

system som täcker samtliga risker som anges i artikel 7 i direktivet, såsom den österrikiska regeringen har påpekat, har icke desto mindre gemenskapslagstiftaren föreskrivit ett sådant system.

64 Sammanfattningsvis har skyldigheterna enligt artikel 7 i direktivet införlivats på ett riktigt sätt genom nationella bestämmelser endast om de, oavsett formerna för dem, leder till att faktiskt säkerställa att konsumenten erhåller återbetalning av samtliga erlagda belopp och hemtransport i händelse av researrangörens obestånd.

65 Vad beträffar frågan huruvida det enligt artikel 7 i direktivet föreligger en skyldighet för medlemsstaterna att införa ett system för kontroll av säkerhetsbeloppen skall det påpekas, vilket också den brittiska regeringen har gjort, att det inte föreskrivs någon sådan skyldighet i direktivet. Det har inte heller visats att införandet av ett system för kontroll av säkerhetsbeloppen är nödvändigt för att uppnå målen för artikel 7.

66 Med hänsyn till det ovan anförda skall den femte frågan besvaras så, att artikel 7 i direktivet inte har införlivats på ett riktigt sätt när det i nationella bestämmelser avseende risktäckning endast föreskrivs att ett försäkringsavtal skall ingås eller att en bankgaranti skall ställas för ett belopp som skall motsvara minst 5 procent av omsättningen i arrangörens verksamhet under motsvarande kvartal föregående kalenderår och det enligt dessa bestämmelser krävs att en arrangör som påbörjar sin verksamhet skall utgå från en uppskattning av den planerade verksamhetens omsättning, varvid det inte beaktas att omsättningen kan öka under innevarande kalenderår.

Den sjätte frågan

67 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte frågan för att få klarhet i om det, då det föreligger ett direkt orsakssamband mellan det beteende som innebär att en stat har införlivat ett direktiv på ett ofullständigt sätt och den skada som har åsamkats enskilda, kan förhålla sig så, att sagda orsakssamband likväl inte medför att staten blir skadeståndsskyldig, om den lyckas bevisa att researrangören har handlat oförsiktigt eller att osedvanliga och oförutsebara händelser har inträffat.

68 Kärandena i målet vid den nationella domstolen hävdar att researrangörens eller någon tredje mans oegentliga handlande inte kan befria den berörda medlemsstaten från dess skadeståndsansvar. Frågan om en osedvanlig och oförutsebar ökning av risken är i det förevarande fallet inte relevant, eftersom en kraftig ökning av omsättningen inte under några omständigheter kan vara oförutsebar och i vilket fall som helst borde ha föreskrivits av den nationelle lagstiftaren.

69 Republiken Österrike har gjort gällande att det i vilket fall som helst inte föreligger något direkt orsakssamband mellan det försenade eller ofullständiga införlivandet av artikel 7 i direktivet och den skada som har orsakats konsumenterna om datumet för införlivandet och räckvidden av införlivandeåtgärderna har kunnat bidra till att skadan har uppkommit enbart genom en följd av omständigheter som är fullständigt osedvanliga och oförutsebara.

70 Den brittiska och den svenska regeringen har anfört att det ankommer på den nationella domstolen att, i enlighet med de tillämpliga principerna i dess nationella rätt, avgöra om det i ett enskilt fall föreligger ett direkt orsakssamband mellan å ena sidan medlemsstatens bristande eller ofullständiga införlivande av artikel 7 inom fristen och å andra sidan den skada som har orsakats konsumenten, vilket gör att medlemsstatens skadeståndsansvar kan göras

gällande och att denna blir skyldig att fullt ut återbetala de belopp för vilka säkerhet inte har ställts.

71 Kommissionen anser att ett orsakssamband föreligger även när arrangörens obestånd och omfattningen av detta har orsaker som är fullständigt osedvanliga och oförutsebara.

72 Såsom domstolen har fastslagit i dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur och Factortame (REG 1996, s. I-1131, punkt 65) ankommer det på de nationella domstolarna att pröva om det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av statens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har åsamkats.

73 I det förevarande fallet skall det för det första anmärkas att den hänskjutande domstolen har konstaterat att det finns ett sådant direkt orsakssamband mellan den medlemsstats uppförande som på ofullständigt sätt har införlivat direktivet och den skada som har åsamkats enskilda.

74 Vidare innebär artikel 7 i direktivet en skyldighet att uppnå resultatet att paketresenärerna får rätt till säkerheten avseende återbetalning av erlagda belopp och hemtransport i händelse av researrangörens konkurs. Denna säkerhet är avsedd just att skydda konsumenten mot följderna av konkursen, oavsett vilka orsaker denna har.

75 Under dessa förhållanden bortfaller inte medlemsstatens skadeståndsansvar för överträdelse av artikel 7 i direktivet på grund av att researrangören gör sig

skyldig till oförsiktigt beteende eller att det inträffar osedvanliga och oförutsebara händelser.

76 Sådana omständigheter är nämligen, i den mån som de inte hade utgjort ett hinder för återbetalningen av erlagda belopp och för hemtransporten av konsumenterna om säkerhetssystemet hade genomförts i enlighet med artikel 7 i direktivet, inte av den arten att det är uteslutet att det föreligger ett direkt orsakssamband.

77 Den sjätte frågan skall följaktligen besvaras så, att om det fastställs att det föreligger ett direkt orsakssamband, är medlemsstatens skadeståndsansvar för åsidosättande av artikel 7 i direktivet inte uteslutet på grund av att researrangören gör sig skyldig till oförsiktigt beteende eller att osedvanliga och oförutsebara händelser inträffar.

Rättegångskostnader

78 De kostnader som har förorsakats den franska, den svenska respektive den brittiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 26 mars 1997 har ställts av Landesgericht Linz — följande dom:

1) Artikel 7 i rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang är tillämplig på resor som en dagstidning erbjuder enbart sina prenumeranter som gåva inom ramen för en reklamkampanj som strider mot den nationella konkurrensrätten och för vilka huvudkontrahenten endast betalar flygplatsavgift samt enkelrumstillägg om han reser ensam, eller endast flygplatsavgift om han har sällskap med minst en person som betalar fullt pris.

2) En medlemsstat som har anslutit sig till Europeiska unionen den 1 januari 1995 har inte införlivat artikel 7 i direktiv 90/314 på ett riktigt sätt om denna stat har antagit bestämmelser som skyddar de resenärer som har beställt paketresor efter den 1 januari 1995, när skyddet är begränsat till att enbart gälla resor med avresa tidigast den 1 maj 1995.

3) Ett införlivande av artikel 7 i direktiv 90/314 som begränsar det skydd som föreskrivs i denna bestämmelse till att enbart gälla resor vars avresedatum är fastställt till tidigast fyra månader efter fristen för införlivande av direktivet utgör en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten, även om medlemsstaten har genomfört alla de andra bestämmelserna i direktivet.

4) Artikel 7 i direktiv 90/314 har inte införlivats på ett riktigt sätt när det i nationella bestämmelser avseende risktäckning endast föreskrivs att ett försäkringsavtal skall ingås eller att en bankgaranti skall ställas för ett belopp som skall motsvara minst 5 procent av omsättningen i arrangörens verksamhet under motsvarande kvartal föregående kalenderår och det enligt dessa bestämmelser krävs att en arrangör som påbörjar sin verksamhet skall utgå från en uppskattning av den planerade verksamhetens omsättning, varvid det inte beaktas att omsättningen kan öka under innevarande kalenderår och det inte heller föreskrivs att medlemsstaterna skall kontrollera att de nödvändiga säkerheterna ställs.

5) Om det fastställs att det föreligger ett direkt orsakssamband är medlemsstatens skadeståndsansvar för åsidosättande av artikel 7 i direktiv 90/314 inte uteslutet på grund av oförsiktigt beteende av researrangören eller att osedvanliga och oförutsebara händelser inträffar.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 juni 1999.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare — Ordförande