DOMSTOLENS DOM
8. oktober 1996 *

I de forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/94,

angående anmodninger, som Landgericht Bonn i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Erich Dillenkofer,

Christian Erdmann,

Hans-Jürgen Schulte,

Anke Heuer,

Werner, Ursula og Torsten Knor

mod

Forbundsrepublikken Tyskland,

* Processprog: tysk.

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

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray og L. Sevón samt dommerne C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (refererende dommer), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann og H. Ragnemalm,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Anke Heuer ved advokat Gert Meier, Köln

— Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat Karlheinz Stöhr, Forbundsjustitsministeriet, Regierungsdirektor Alfred Dittrich, Forbundsjustitsministeriet, og Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, samt advokat Dieter Sellner, Bonn

— den nederlandske regering ved juridisch adviseur Adriaan Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor John Collins, som befuldmægtiget, og Barristers Stephen Richards og Rhodri Thompson

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Rolf Wägenbaur, som befuldmægtiget, og advokat Barbara Rapp, Bruxelles,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 17. oktober 1995 er afgivet mundtlige indlæg af Erich Dillenkofer ved advokat Roland Gappa, Dahn, af Anke Heuer ved advokat Gert Meier, af Werner, Torsten og Ursula Knor ved advokat Karin Schumacher-d'Hondt, Bonn, af Forbundsrepublikken Tyskland ved Ernst Röder og Dieter Sellner, af den nederlandske regering ved assistent juridisch adviseur Marc Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den franske regering ved sous-directeur i Direction des affaires juridiques Catherine de Salins, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved Stephen Richards og af Kommissionen ved Barbara Rapp,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. november 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af 6. juni 1994, indgået til Domstolen den 28. juni 1994 i sagerne C-178/94 og C-179/94 og den 1. juli 1994 i sagerne C-188/94, C-189/94 og C-190/94, har Landgericht Bonn i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen tolv præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (EFT L 158, s. 59, herefter »direktivet«).

2 Spørgsmålene er blevet stillet under erstatningssager, som henholdsvis Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer og Werner, Torsten og Ursula Knor (herefter »sagsøgerne«) har anlagt mod Forbundsrepublikken Tyskland på grund af de tab, de har lidt som følge af, at direktivet ikke blev gennemført inden for den fastsatte frist.

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 Artikel 2 indeholder en række definitioner. Det bestemmes således, at

»... [der] 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.

...

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

3) Formidler: en person, der sælger eller udbyder en pakkerejse tilrettelagt af rejsearrangøren til salg.

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

6 I artikel 8 præciseres det, at medlemsstaterne kan vedtage eller opretholde strengere bestemmelser til beskyttelse af forbrugerne på det område, der er omfattet af direktivet.

7 Ifølge artikel 9 skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet senest den 31. december 1992.

8 Den 24. juni 1994 vedtog den tyske lovgiver lov om gennemførelse af Rådets direktiv af 13. juni 1990 om pakkerejser (BGBl. I, s. 1322). Ved denne lov blev der i Bürgerliches Gesetzbuch (herefter »BGB«) indsat en ny § 651 k, som bestemmer:

»1. Rejsearrangøren skal garantere, at den rejsende får tilbagebetalt

1) den pris, der er betalt for rejsen, hvis de ydelser, der indgår i rejsen, ikke erlægges som følge af rejsearrangørens insolvens eller konkurs, og

2) de nødvendige udgifter, som den rejsende afholder til sin hjemtransport som følge af rejsearrangørens insolvens eller konkurs.

Rejsearrangøren kan kun opfylde de i første punktum fastsatte forpligtelser

1) ved en forsikring tegnet i et selskab, der er berettiget til at drive virksomhed inden for nærværende lovs anvendelsesområde eller

2) ved et betalingstilsagn fra et kreditinstitut, der er berettiget til at drive virksomhed inden for nærværende lovs anvendelsesområde.

2. ...

3. Til opfyldelse af forpligtelsen i henhold til stk. 1 skal rejsearrangøren drage omsorg for, at den rejsende kan gøre krav gældende direkte over for forsikringsselskabet eller kreditinstituttet og som bevis herfor overgive den rejsende en bekræftelse udstedt af det pågældende selskab (garantierklæring).

4. Bortset fra et acontobeløb på indtil 10% af rejsens pris, dog højst 500 DM, kan rejsearrangøren ikke før rejsens afslutning kræve eller modtage forudbetaling af den rejsende, medmindre han overgiver den rejsende en garantierklæring.

...«

9 Loven trådte i kraft den 1. juli 1994. Den finder anvendelse på aftaler indgået efter dette tidspunkt vedrørende rejser, der påbegyndes efter den 31. oktober 1994.

10 Sagsøgerne skulle deltage i pakkerejser, men fordi de to rejsearrangører, de havde købt rejserne hos, gik konkurs i 1993, kom de enten ikke af sted eller måtte rejse hjem fra feriestedet for egen regning uden at kunne få tilbagebetalt de beløb, de havde betalt til rejsearrangørerne, eller de udgifter, de havde afholdt til hjemrejsen.

11 Under de erstatningssager, sagsøgerne har anlagt mod Forbundsrepublikken Tyskland, har de gjort gældende, at hvis direktivets artikel 7 var blevet gennemført i tysk ret inden for den fastsatte frist, dvs. inden den 31. december 1992, ville de have været beskyttet mod konkurs hos de rejsearrangører, de havde købt pakkerejserne af.

12 Sagsøgerne har navnlig støttet sig på Domstolens dom af 19. november 1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl. (Sml. I, s. 5357, præmis 39 og 40, herefter »dommen i sagen Francovich m.fl.«), hvoraf fremgår, at når en medlemsstat tilsidesætter sin forpligtelse efter traktatens artikel 189, stk. 3, til at træffe alle de foranstaltninger, som er nødvendige for at nå det mål, der tilsigtes med et direktiv, er det for at sikre denne traktatbestemmelses fulde virkning nødvendigt, at der kan kræves erstatning, når det mål, der tilsigtes med direktivet, indebærer, at borgerne tillægges rettigheder, hvis indhold kan fastslås på grundlag af selve direkti-

vets bestemmelser, og når der er årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab. Ifølge sagsøgerne er disse bestemmelser opfyldt i de foreliggende sager. De har derfor rejst krav om tilbagebetaling af de beløb, de har betalt for rejserne, som ikke blev gennemført, eller de udgifter, de har afholdt til hjemrejsen.

13 Den tyske regering har afvist disse krav. Regeringen er af den opfattelse, at betingelserne i dommen i sagen Francovich m.fl. ikke er opfyldt i de foreliggende sager, og at en medlemsstat under alle omstændigheder kun kan ifalde ansvar for manglende gennemførelse af et direktiv inden for den fastsatte frist, hvis der foreligger en kvalificeret, dvs. en åbenbar og grov overtrædelse af fællesskabsretten, der kan tilregnes medlemsstaten.

14 Da Landgericht Bonn fandt, at der ikke i tysk ret var hjemmel til at give sagsøgerne medhold i erstatningskravene, men retten var i tvivl om konsekvenserne af dommen i sagen Francovich m.fl., besluttede den at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er formålet med Rådets direktiv af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (90/314/EØF), gennem de nationale gennemførelsesbestemmelser at tillægge den enkelte deltager i en pakkerejse en individuel ret til garanti for erlagte beløb og omkostninger til hjemtransporten i tilfælde af rejsearrangørens insolvens (jf. præmis 40 i dommen i sagen Francovich m.fl.)?

2) Kan indholdet af denne ret fastslås med tilstrækkelig bestemthed på grundlag af direktivet?

3) Hvilke mindstekrav skal der stilles til de 'nødvendige foranstaltninger', som medlemsstaterne skal træffe i henhold til direktivets artikel 9?

4) Ville det navnlig være tilstrækkeligt til at opfylde direktivets artikel 9, hvis den nationale lovgiver inden den 31. december 1992 skabte de nødvendige lovgivningsmæssige rammer for retligt at forpligte rejsearrangøren og/eller formidleren til at træffe foranstaltninger til at stille garanti i henhold til direktivets artikel 7?

Eller skulle den hertil nødvendige lovændring under hensyntagen til forberedelsestiden i rejse-, forsikrings- og kreditbranchen træde i kraft i så god tid før den 31. december 1992, at garantien faktisk fungerede på pakkerejsemarkedet fra den 1. januar 1993?

5) Er det tilstrækkeligt til at opfylde direktivets eventuelle beskyttelsesformål, hvis medlemsstaten tillader rejsearrangøren at kræve et acontobeløb på indtil 10% af rejsens pris, dog højst 500 DM, allerede før der udleveres værdibærende dokumenter?

6) I hvilket omfang er medlemsstaterne ifølge direktivet forpligtet til at handle (ad lovgivningsvejen) for at forebygge egen forsømmelighed hos deltagere i pakkerejser?

7) a) Kunne Forbundsrepublikken Tyskland i betragtning af Bundesgerichtshof's 'Vorkasse'-dom af 12. marts 1987 (BGHZ 100, 157; NJW 86, 1613) helt have undladt at indføre bestemmelser til gennemførelse af direktivets artikel 7?

b) Mangler 'garantien', som omhandlet i direktivets artikel 7, også, hvis de rejsende ved betaling af rejsens pris var i besiddelse af værdibærende dokumenter, som retsgyldigt tilsikrer dem krav på en ydelse i forhold til de enkelte tjenesteydere (flyselskab/hotelejer)?

8) a) Er den blotte overskridelse af den i direktivets artikel 9 nævnte frist som ansvarsbegrundende omstændighed tilstrækkelig til, at det kan statueres, at der foreligger en ret til erstatning, som omhandlet i dommen i sagen Francovich m.fl., eller kan medlemsstaten fremsætte den indsigelse, at gennemførelsesfristen har vist sig at være for kort?

b) Såfremt medlemsstaten er afskåret fra at fremsætte denne indsigelse, spørges:

Gælder dette også i tilfælde, hvor den enkelte medlemsstat ikke kan gennemføre direktivets beskyttelsesformål blot ved en lovændring (som f.eks. ved sikring af lønmodtagernes krav ved arbejdsgiverens konkurs), men der også kræves medvirken fra private tredjemænd (rejsearrangører, forsikrings- og kreditbranche)?

9) Forudsætter medlemsstatens ansvar for overtrædelse af fællesskabsretten en kvalificeret, dvs. åbenbar og grov pligtforsømmelse?

10) Er det en forudsætning for medlemsstatens ansvar, at den forud for skadetilføjelsen er blevet dømt for traktatbrud?

11) Kan det udledes af dommen i sagen Francovich m.fl., at det ikke er afgørende for, om der består en ret til erstatning på grund af overtrædelse af fællesskabsretten, at medlemsstaten generelt har handlet culpøst eller i hvert fald pligtstridigt har undladt at udstede retsregler?

12) Hvis dette ikke kan udledes af dommen, spørges:

Kan det på grundlag af Bundesgerichtshof's 'Vorkasse'-dom antages, at det var berettiget eller undskyldeligt, at Forbundsrepublikken Tyskland først gennemførte direktivet efter udløbet af den i artikel 9 nævnte frist, jf. EF-Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål 4 og 7?«

Betingelserne for statens ansvar (spørgsmål 8, 9, 10, 11 og 12)

15 Der må først tages stilling til det ottende, niende, tiende, ellevte og tolvte spørgsmål, hvori den nationale ret rejser spørgsmålet om betingelserne for statens ansvar over for borgerne ved manglende gennemførelse af et direktiv inden for den fastsatte frist.

16 Med disse spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om manglende gennemførelse af et direktiv inden for den fastsatte frist i sig selv er tilstrækkelig til at give de skadelidte ret til erstatning, eller om der også må tages andre betingelser i betragtning.

17 Den nationale ret rejser specielt spørgsmålet om den betydning, der skal tillægges den tyske regerings indsigelse om, at fristen for gennemførelse af direktivet har vist sig af være for kort (spørgsmål 8). Den ønsker endvidere oplyst, om medlemsstatens ansvar forudsætter en kvalificeret, dvs. en åbenbar og grov tilsidesættelse af dens fællesskabsretlige forpligtelser (spørgsmål 9), om tilsidesættelsen skal være fastslået forud for skadetilføjelsen (spørgsmål 10), om ansvaret forudsætter en culpøs handling eller undladelse fra medlemsstatens side i forbindelse med udstedelse af retsregler (spørgsmål 11), og endelig — hvis sidstnævnte spørgsmål besvares

bekræftende — om ansvaret kan udelukkes på grundlag af en dom som Bundesgerichtshof's »Vorkasse«-dom, der er omhandlet i det syvende præjudicielle spørgsmål (spørgsmål 12).

18 Den tyske og den nederlandske regering samt Det Forenede Kongeriges regering har navnlig gjort gældende, at en stat kun kan ifalde ansvar for forsinket gennemførelse af et direktiv, hvis der kan tilregnes den en kvalificeret, dvs. åbenbar og grov overtrædelse af fællesskabsretten. Efter deres opfattelse må dette spørgsmål afgøres på grundlag af samtlige de omstændigheder, som har givet anledning til overskridelsen af fristen.

19 Med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål skal der indledningsvis erindres om Domstolens praksis vedrørende retten til erstatning for tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes en medlemsstat.

20 Domstolen har fastslået, 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 (dommen i sagen Francovich m.fl., præmis 35, dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 31, af 26.3.1996, sag C-392/93, British Telecommunications, Sml. I, s. 1631, præmis 38, og af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 24). Domstolen har endvidere fastslået, at betingelserne for, at der kan kræves erstatning på grundlag af princippet om statens ansvar, afhænger af karakteren af den tilsidesættelse af fællesskabsretten, der har forvoldt tabet (jf. de nævnte domme i sagen Francovich m.fl., præmis 38, i sagen Brasserie du Pêcheur og Factortame, præmis 38, og i sagen Hedley Lomas, præmis 24).

21 I dommene i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame, præmis 50 og 51, i sagen British Telecommunications, præmis 39 og 40, og i sagen Hedley Lomas, præmis 25 og 26, har Domstolen under hensyntagen til omstændighederne i disse sager fastslået, 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 overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen og det tab, borgerne har lidt.

22 I øvrigt fremgår det af dommen i sagen Francovich m.fl., der — ligesom de foreliggende sager — vedrørte et tilfælde, hvor der ikke var truffet foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv inden for den fastsatte frist, at det for at sikre den fulde virkning af traktatens artikel 189, stk. 3, er nødvendigt, at der kan kræves erstatning, når det mål, der tilsigtes med direktivet, indebærer, at borgerne tillægges rettigheder, hvis indhold kan fastslås på grundlag af selve direktivets bestemmelser, og når der er årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab.

23 De betingelser, der er opstillet i disse enkelte domme, er reelt de samme, idet betingelsen om, at overtrædelsen skal være tilstrækkelig kvalificeret, som ganske vist ikke omtales i dommen i sagen Francovich m.fl., ikke desto mindre efter omstændighederne i sagen var underforstået.

24 Ved at bekræfte, at betingelserne for, at der kan kræves erstatning på grundlag af princippet om statens ansvar, afhænger af karakteren af den tilsidesættelse af fællesskabsretten, der har forvoldt tabet, har Domstolen i realiteten fundet, at bedømmelsen af, om disse betingelser er opfyldt, afhænger af hver type situation.

25 På den ene side er en overtrædelse således 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 (jf. dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 6, dommene i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame, præmis 55, og i sagen British Telecommunications, præmis 42); på den anden side kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse, såfremt medlemsstaten på det tidspunkt,

hvor den begik overtrædelsen, ikke stod over for et valg af generelle retsakter og havde et stærkt begrænset eller intet skøn (jf. Hedley Lomas-dommen, præmis 28).

26 Når en medlemsstat — som i sagen Francovich m.fl. — i strid med traktatens artikel 189, stk. 3, ikke træffer nogen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå det mål, der tilsigtes med et direktiv, inden for den i direktivet fastsatte frist, overskrider den således åbenbart og groft grænserne for sine beføjelser.

27 En sådan overtrædelse medfører derfor en ret for borgerne til at få erstatning, når det mål, der tilsigtes med direktivet, indebærer, at der tillægges dem rettigheder, hvis indhold kan fastslås på grundlag af selve direktivets bestemmelser, og når der er årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab, uden at der er grund til at tage andre betingelser i betragtning.

28 Erstatning af tabet kan navnlig ikke gøres betinget af, at Domstolen forinden har fastslået, at der foreligger en overtrædelse af fællesskabsretten, der må tilregnes staten (jf. dommen Brasserie du pêcheur, præmis 94, 95 og 96) eller af, at der foreligger culpa (forsæt eller uagtsomhed) hos det statslige organ, overtrædelsen må tilregnes (jf. præmis 75-80 i samme dom).

29 Det ottende, niende, tiende, ellevte og tolvte spørgsmål må derfor besvares med, at den omstændighed, at der ikke er truffet nogen foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv for at nå det mål, der tilsigtes med direktivet, inden for den i direktivet fastsatte frist, i sig selv er en kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten og derfor medfører en ret til erstatning for de skadelidte borgere, dels for så vidt som det mål, der tilsigtes med direktivet, indebærer, at der tillægges borgerne rettigheder, hvis indhold kan fastslås, dels for så vidt som der er årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og det lidte tab.

Spørgsmålet om, hvorvidt der tillægges borgerne rettigheder, hvis indhold kan fastslås med tilstrækkelig bestemthed (spørgsmål 1 og 2)

30 Med de to første spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om det mål, der tilsigtes med direktivets artikel 7, indebærer, at der tillægges deltagere i en pakkerejse ret til garanti for tilbagebetaling af erlagte beløb og for hjemtransport i tilfælde af insolvens eller konkurs hos arrangøren af pakkerejsen og/eller formidleren, der er part i kontrakten (herefter »rejsearrangøren«), og om indholdet af denne ret kan fastslås med tilstrækkelig bestemthed.

31 Ifølge sagsøgerne og Kommissionen bør begge disse spørgsmål besvares bekræftende. Artikel 7 anerkender nemlig klart og utvetydigt, at deltageren i en pakkerejse, betragtet som forbruger, har ret til tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs.

32 Den tyske og den nederlandske regering samt Det Forenede Kongeriges regering har imødegået dette synspunkt.

33 Der må først tages stilling til, om det mål, der tilsigtes med direktivets artikel 7, indebærer, at der tillægges borgerne rettigheder.

34 I den forbindelse henvises der til selve ordlyden af artikel 7, hvoraf det fremgår, 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.

35 Da formålet med disse garantier er at beskytte forbrugerne mod de økonomiske risici, der følger af insolvens eller konkurs hos arrangørerne af pakkerejser, har fællesskabslovgiver pålagt rejsearrangørerne en forpligtelse til at godtgøre, at de stiller sådanne garantier, for at beskytte forbrugerne mod de nævnte risici.

36 Heraf følger, at formålet med direktivets artikel 7 er at beskytte forbrugerne, som således har ret til tilbagebetaling eller hjemtransport i tilfælde af insolvens eller konkurs hos den rejsearrangør, de har købt rejsen af. Enhver anden fortolkning ville nemlig være meningsløs, for så vidt som hensigten med de garantier, rejsearrangørerne skal stille i henhold til direktivets artikel 7, er at gøre det muligt at tilbagebetale beløb, forbrugeren har erlagt, eller at sikre hans hjemtransport.

37 Dette resultat bekræftes i øvrigt af næstsidste betragtning til direktivet, hvorefter det både for forbrugerne og pakkerejsebranchen vil være en fordel, hvis rejsearrangørerne forpligtes til at dokumentere, at de er dækket af en garanti i tilfælde af insolvens eller konkurs.

38 I den forbindelse kan den tyske regering og Det Forenede Kongeriges regering ikke fremsætte den indvending, at direktivet, som er udstedt på grundlag af traktatens artikel 100 A, i det væsentlige tilsigter at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser, og — mere generelt — den frie konkurrence.

39 Det bemærkes nemlig dels, at der flere steder i betragtningerne til direktivet henvises til forbrugerbeskyttelsesformålet, dels, at den omstændighed, at direktivet skal sikre andre formål, ikke kan udelukke, at dets bestemmelser også tilsigter at beskytte forbrugerne. Ifølge traktatens artikel 100 A, stk. 3, skal Kommissionens forslag i henhold til denne artikel, bl. a. inden for forbrugerbeskyttelse, nemlig bygge på et højt beskyttelsesniveau.

40 Der kan heller ikke gives den tyske regering og Det Forenede Kongeriges regering medhold i argumentet om, at det følger af selve ordlyden af artikel 7, at denne bestemmelse blot pålægger arrangørerne af pakkerejser en forpligtelse til at godtgøre, at de stiller tilstrækkelig garanti, og at den omstændighed, at der slet ikke henvises til en eventuel ret for forbrugerne til at nyde godt af en sådan garanti, tyder på, at denne ret kun er indirekte og afledt.

41 Det er i den forbindelse tilstrækkeligt at gøre opmærksom på, at forpligtelsen til at godtgøre, at der er stillet garanti, nødvendigvis forudsætter en forpligtelse for rejsearrangørerne til faktisk at tegne sådanne garantier. Endvidere giver forpligtelsen i artikel 7 kun mening, såfremt der faktisk foreligger garantier, der i givet fald gør det muligt at tilbagebetale erlagte beløb, eller at sikre forbrugerens hjemtransport.

42 Det må derfor konkluderes, 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.

43 Det må dernæst undersøges, om indholdet af de omhandlede rettigheder kan fastslås alene på grundlag af direktivets bestemmelser.

44 I den forbindelse må det konstateres, at det med tilstrækkelig bestemthed kan fastslås, at indehaverne af de rettigheder, artikel 7 indebærer, er forbrugerne som defineret i direktivets artikel 2. Det samme gælder med hensyn til indholdet af disse rettigheder. Som allerede anført ovenfor består de i garanti for tilbagebetaling af beløb, deltagerne i pakkerejser har erlagt, og hjemtransport i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs. Under disse omstændigheder må det lægges til grund, at direktivets artikel 7 har til formål at tillægge borgerne rettigheder, hvis indhold kan fastslås med tilstrækkelig bestemthed.

45 Det kan ikke ændre ved denne konklusion, at direktivet — som den tyske regering har understreget — giver medlemsstaterne et vidt skøn med hensyn til valget af midler til at nå til det mål, direktivet forfølger. Det er nemlig uden betydning, at staten kan vælge mellem en lang række midler med henblik på at nå det mål, der tilsigtes med et direktiv, når direktivet har til formål at tillægge borgerne rettigheder, hvis indhold kan fastslås med tilstrækkelig bestemthed.

46 De to første spørgsmål må derfor besvares med, 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 for hjemtransport i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs, og at indholdet af denne ret kan fastslås med tilstrækkelig bestemthed.

Spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet (spørgsmål 3, 4, 5, 6 og 7)

Spørgsmål 3 og 4

47 Med det tredje og det fjerde spørgsmål anmoder den nationale ret i det væsentlige Domstolen om nærmere at angive, hvilke »nødvendige foranstaltninger« medlemsstaterne skulle træffe for at overholde direktivets artikel 9.

48 Indledningsvis skal det understreges, at bestemmelserne i et direktiv efter Domstolens faste praksis skal gennemføres ved udstedelsen af utvivlsomt bindende regler, som konkret udgør bestemte, klare regler, der opfylder kravet om retssikkerhed (dom af 30.5.1991, sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 24).

49 Det må dernæst fastslås, at artikel 9 forpligtede medlemsstaterne til at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre den fulde virkning af direktivets bestemmelser og dermed at sikre, at det mål, der tilsigtes med direktivet, nås, idet den bestemmer, at medlemsstaterne skulle træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet senest den 31. december 1992.

50 Når henses til besvarelsen af de to første spørgsmål må det derfor fastslås, 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 den 1. januar 1993 at sikre deltagerne i pakkerejser tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs.

51 Heraf følger, at gennemførelsen af artikel 7 ikke ville have været fuldstændig, hvis den nationale lovgiver inden fristens udløb blot havde skabt de nødvendige lovgivningsmæssige rammer for retligt at forpligte rejsearrangøren til at godtgøre, at han har truffet foranstaltninger til at stille garanti.

52 Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, har den tyske regering gjort gældende, at fristen for gennemførelse af direktivet var for kort, navnlig på grund af de store vanskeligheder, der i Tyskland var forbundet med at indføre en garantiordning for den pågældende branche i overensstemmelse med direktivet. I den forbindelse har den tyske regering understreget, at direktivet ikke kunne gennemføres blot ved lovændringer, men at der også krævedes medvirken fra private (rejsearrangører, forsikrings- og kreditbranchen).

53 Det bemærkes, at en sådan omstændighed ikke kan retfærdiggøre, at et direktiv ikke gennemføres inden for den fastsatte frist. Ifølge Domstolens faste praksis kan en medlemsstat nemlig ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser og frister i

henhold til et direktiv (jf. bl. a. dom af 21.6.1988, sag 283/86, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3271, præmis 7).

54 Endvidere bemærkes, at hvis fristen for gennemførelse af et direktiv viser sig at være for kort, er der kun én mulighed for den pågældende medlemsstat, som er forenelig med fællesskabsretten, nemlig inden for Fællesskabets rammer at tage initiativ til, at den kompetente fællesskabsinstitution vedtager den nødvendige forlængelse af fristen (jf. dom af 26.2.1976, sag 52/75, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 277, præmis 12).

55 Det tredje og det fjerde spørgsmål må derfor besvares med, at medlemsstaten for at overholde direktivets artikel 9 inden for den fastsatte frist skulle have truffet alle de nødvendige foranstaltninger til fra den 1. januar 1993 at sikre borgerne en effektiv beskyttelse mod risikoen for insolvens og konkurs hos rejsearrangørerne.

Spørgsmål 5

56 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om beskyttelsesformålet med direktivets artikel 7 er opfyldt, når en medlemsstat tillader rejsearrangøren at kræve et acontobeløb på indtil 10% af rejsens pris, dog højst 500 DM, før der til kunden udleveres dokumenter, som den forelæggende ret betegner som »værdibærende dokumenter«, dvs. dokumenter, der giver forbrugeren ret til forskellige tjenesteydelser, der indgår i pakkerejsen (fra flyselskaber eller hoteller).

57 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at dette spørgsmål refererer til BGB § 651 k, stk. 4, som er gengivet ovenfor i præmis 8, og til Bundesgerichtshof's såkaldte »Vorkasse«-dom af 12. marts 1987, som er omhandlet i det syvende spørgsmål, og som erklærede rejsearrangørernes almindelige forretningsbetingelser ugyldige, for så vidt som de forpligtede den rejsende til at indbetale et acontobeløb på 10% af rejsens pris uden at have modtaget værdibærende dokumenter.

58 Det fremgår desuden af forelæggelseskendelsen, at retten med dette spørgsmål i det væsentlige ønsker oplyst, om den nationale lovgivning opfylder artikel 7, for så vidt som den lader forbrugeren bære risikoen med hensyn til det nævnte acontobeløb, således at dette ikke er dækket af den i bestemmelsen omhandlede garanti.

59 Som fastslået i forbindelse med det første og det andet spørgsmål har direktivets artikel 7 til formål at beskytte forbrugeren mod de i denne bestemmelse angivne risici, der skyldes rejsearrangørens insolvens eller konkurs. Det ville være i modstrid med dette formål at begrænse beskyttelsen, således at det eventuelt indbetalte acontobeløb ikke er omfattet af garantien for tilbagebetaling eller hjemtransport. Direktivet giver heller ikke noget grundlag for en sådan begrænsning af de rettigheder, artikel 7 sikrer.

60 Heraf følger, at en national bestemmelse, som tillader rejsearrangøren at kræve et acontobeløb af de rejsende, kun kan være forenelig med direktivets artikel 7, hvis der også stilles garanti for tilbagebetalingen af acontobeløbet i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs.

61 Det femte spørgsmål må derfor besvares med, at når en medlemsstat tillader rejsearrangøren at kræve et acontobeløb på indtil 10% af rejsens pris, dog højst 500 DM, er beskyttelsesformålet med direktivets artikel 7 kun opfyldt, såfremt der

også stilles garanti for tilbagebetalingen af acontobeløbet i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs.

Spørgsmål 7

62 Med den anden del af det syvende spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om de garantier, rejsearrangørerne i henhold til direktivets artikel 7 skal »godtgøre«, at de stiller, også mangler, hvis de rejsende ved betaling af rejsens pris er i besiddelse af værdibærende dokumenter.

63 Ifølge den tyske regering mangler den ved artikel 7 sikrede beskyttelse ikke, hvis den rejsende er i besiddelse af dokumenter, der sikrer et direkte krav på den, der faktisk leverer tjenesteydelserne (flyselskabet eller hotellet). I denne situation kan den rejsende nemlig kræve ydelserne udført, således at der ikke er nogen risiko for, at han ikke modtager dem på grund af rejsearrangørens insolvens.

64 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Den beskyttelse, artikel 7 sikrer forbrugerne, ville nemlig kunne blive bragt i fare, hvis forbrugerne var tvunget til at gøre værdibærende dokumenter gældende over for tredjemænd, som ikke har pligt til at respektere dem under alle omstændigheder, og som i øvrigt også selv er udsat for risikoen for at gå konkurs.

65 Den anden del af det syvende spørgsmål må derfor besvares med, at direktivets artikel 7 skal fortolkes således, at de garantier, rejsearrangørerne skal »godtgøre«, at de stiller, også mangler, hvis de rejsende ved betaling af rejsens pris er i besiddelse af værdibærende dokumenter.

66 I den første del af det syvende spørgsmål anmoder den forelæggende ret Domstolen om at oplyse, om Forbundsrepublikken Tyskland under hensyn til Bundesgerichtshof's »Vorkasse«-dom kunne undlade at gennemføre direktivets artikel 7.

67 Uden hensyn til, om en domspraksis kan sikre en korrekt gennemførelse af direktivet, må det fastslås, at besvarelsen af dette spørgsmål under alle omstændigheder følger af besvarelsen af det femte spørgsmål og anden del af det syvende spørgsmål. Eftersom artikel 7 har til formål at beskytte forbrugeren mod de i denne bestemmelse angivne risici, der skyldes rejsearrangørens insolvens eller konkurs, kan en dom som Bundesgerichtshof's »Vorkasse«-dom ikke opfylde direktivets krav, for så vidt som den dels lader forbrugeren bære risikoen for rejsearrangørens insolvens og konkurs i relation til det tilladte acontobeløb, dels, når forbrugeren har modtaget værdibærende dokumenter, lader ham bære risikoen for, at den, der faktisk leverer tjenesteydelserne, ikke respekterer dokumenterne, eller bliver insolvent.

68 Det syvende spørgsmål må derfor besvares med, at direktivets artikel 7 skal fortolkes således dels, at de garantier, rejsearrangørerne skal »godtgøre«, at de stiller, også mangler, hvis de rejsende ved betaling af rejsens pris er i besiddelse af værdibærende dokumenter, dels at Forbundsrepublikken Tyskland ikke under hensyn til Bundesgerichtshof's »Vorkasse«-dom kunne undlade at gennemføre direktivet.

Spørgsmål 6

69 Med det sjette spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om medlemsstaterne ifølge direktivet er forpligtet til at træffe særlige foranstaltninger til at forebygge egen forsømmelighed hos deltagere i pakkerejser.

70 Som spørgsmålet er formuleret, giver det anledning til følgende tre bemærkninger.

71 For det første er medlemsstaterne hverken efter direktivet eller dettes specifikke bestemmelser forpligtet til at træffe særlige foranstaltninger i henhold til artikel 7 for at forebygge egen forsømmelighed hos deltagere i pakkerejser.

72 Dernæst kan den nationale ret altid ved afgørelsen af, hvilket tab der skal erstattes, undersøge, om den skadelidte på passende måde har søgt at undgå skaden eller begrænse dens omfang (jf. bl. a. dommen i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame, præmis 84).

73 Endelig bemærkes, at selv om dette princip også finder anvendelse i forbindelse med sager om erstatning, der støttes på manglende gennemførelse af et direktiv som omhandlet i de foreliggende sager, følger det af besvarelsen af det femte og det syvende spørgsmål, at en deltager i en pakkerejse, som har betalt hele rejsens pris, ikke kan anses for forsømmelig, blot fordi han ikke har benyttet sig af muligheden for i henhold til »Vorkasse«-dommen ikke at betale mere end 10% af rejsens fulde pris, før han har modtaget værdibærende dokumenter.

74 Det sjette spørgsmål må derfor besvares med, at medlemsstaterne ikke ifølge direktivet er forpligtet til at træffe særlige foranstaltninger i henhold til artikel 7 for at forebygge egen forsømmelighed hos deltagere i pakkerejser.

Sagens omkostninger

75 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den nederlandske og den franske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, 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 Landgericht Bonn ved kendelser af 6. juni 1994, for ret:

1) **Den omstændighed, at der ikke er truffet nogen foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv for at nå det mål, der tilsigtes med direktivet, inden for den i direktivet fastsatte frist, er i sig selv en kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten og medfører derfor en ret til erstatning for de skadelidte borgere, dels for så vidt som det mål, der tilsigtes med direktivet, indebærer, at der tillægges borgerne rettigheder, hvis indhold kan fastslås, dels for så vidt som der er årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og det lidte tab.**

2) Det mål, der tilsigtes med artikel 7 i Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure, indebærer, at der tillægges deltagere i en pakkerejse ret til garanti for tilbagebetaling af erlagte beløb og for hjemtransport i tilfælde af insolvens eller konkurs hos arrangøren af pakkerejsen og/eller formidleren, der er part i kontrakten, og at indholdet af denne ret kan fastslås med tilstrækkelig bestemthed.

3) For at overholde artikel 9 i direktiv 90/314 skulle medlemsstaten inden for den fastsatte frist have truffet alle de nødvendige foranstaltninger til fra den 1. januar 1993 at sikre borgerne en effektiv beskyttelse mod risikoen for insolvens og konkurs hos arrangøren af pakkerejsen og/eller formidleren, der er part i kontrakten.

4) Når en medlemsstat tillader arrangøren af pakkerejsen og/eller formidleren, der er part i kontrakten, at kræve et acontobeløb på indtil 10% af rejsens pris, dog højst 500 DM, er beskyttelsesformålet med direktivets artikel 7 kun opfyldt, såfremt der også stilles garanti for tilbagebetalingen af acontobeløbet i tilfælde af insolvens eller konkurs hos arrangøren af pakkerejsen og/eller formidleren, der er part i kontrakten.

5) Artikel 7 i direktiv 90/314 skal dels fortolkes således, at de garantier, arrangøren af pakkerejsen og/eller formidleren, der er part i kontrakten, skal »godtgøre«, at de stiller, også mangler, hvis de rejsende ved betaling af rejsens pris er i besiddelse af værdibærende dokumenter, dels således, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke under hensyn til Bundesgerichtshof's »Vorkasse«-dom af 12. marts 1987 kunne undlade at gennemføre direktivet.

6) Medlemsstaterne er ikke ifølge direktiv 90/314 forpligtet til at træffe særlige foranstaltninger i henhold til artikel 7 for at forebygge egen forsømmelighed hos deltagere i pakkerejser.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris

Kapteyn Gulmann Edward

Puissochet Hirsch Jann Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. oktober 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident