ARREST VAN HET HOF

8 oktober 1996 *

In de gevoegde zaken C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 en C-190/94,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Landgericht Bonn, in de aldaar aanhangige gedingen tussen

E. Dillenkofer,

C. Erdmann,

H.-J. Schulte,

A. Heuer,

W., U. en T. Knor

en

Bondsrepubliek Duitsland,

* Procestaal: Duits.

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten (PB 1990, L 158, blz. 59),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray en L. Sevón, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (rapporteur), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann en H. Ragnemalm, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— A. Heuer, vertegenwoordigd door G. Meier, advocaat te Keulen,

— de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door K. Stöhr, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Justitie, A. Dittrich, Regierungsdirektor bij hetzelfde ministerie, E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigden, en D. Sellner, advocaat te Bonn,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, en S. Richards en R. Thompson, Barristers,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Wägenbaur, juridisch hoofdadviseur, als gemachtigde, en B. Rapp, advocaat te Brussel,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van E. Dillenkofer, vertegenwoordigd door R. Gappa, advocaat te Dahn, A. Heuer, vertegenwoordigd door G. Meier, W. en T. Knor en U. Knor, vertegenwoordigd door K. Schumacher-d'Hondt, advocaat te Bonn, de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder en D. Sellner, de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Fierstra, assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Richards, en de Commissie, vertegenwoordigd door B. Rapp, ter terechtzitting van 17 oktober 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 november 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikkingen van 6 juni 1994, ingekomen bij het Hof op 28 juni daaraanvolgend, in de zaken C-178/94 en C-179/94, en op 1 juli 1994, in de zaken C-188/94, C-189/94 en C-190/94, heeft het Landgericht Bonn krachtens artikel 177 EG-Verdrag het Hof twaalf prejudiciële vragen gesteld betreffende de uitlegging van richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten (PB 1990, L 158, blz. 59; hierna: „de richtlijn").

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van schadevorderingen van E. Dillenkofer, C. Erdmann, H.-J. Schulte, A. Heuer, alsmede W. en T. Knor en U. Knor (hierna: „verzoekers") tegen de Bondsrepubliek Duitsland wegens schade die zij hebben geleden ten gevolge van de niet-omzetting van de richtlijn binnen de voorgeschreven termijn.

3 Ingevolge artikel 1 ervan heeft de richtlijn tot doel de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake op het grondgebied van de Gemeenschap verkochte of ten verkoop aangeboden pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten.

4 Artikel 2 bevat een aantal definities. Zo is bepaald, dat

„(...) 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.

(...)

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

3) ‚doorverkoper': de persoon die het door de organisator samengestelde pakket 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 Artikel 7 bepaalt: „De organisator en/of de doorverkoper die partij zijn bij de overeenkomst, dienen aan te tonen over voldoende garanties te beschikken om in geval van insolvabiliteit of faillissement te zorgen voor terugbetaling van de reeds voldane bedragen en voor repatriëring van de consument."

6 Artikel 8 bepaalt, dat de Lid-Staten op het onder deze richtlijn vallende gebied strengere bepalingen ter bescherming van de consument kunnen vaststellen of handhaven.

7 Volgens artikel 9 moesten de Lid-Staten de maatregelen treffen die nodig waren om uiterlijk op 31 december 1992 aan de richtlijn te voldoen.

8 Op 24 juni 1994 heeft de Duitse wetgever de wet vastgesteld tot toepassing van de richtlijn van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen (*BGBl.* I, blz. 1322). Bij deze wet is in het Bürgerliches Gesetzbuch (hierna: „BGB") een nieuw artikel 651 k ingevoegd, dat als volgt luidt:

„1. de reisorganisator moet garanderen dat de consument van pakketreizen terugbetaling ontvangt van

1) de betaalde som indien de met de reis verband houdende diensten niet worden verricht ten gevolge van insolvabiliteit of faillissement van de reisorganisator, en

2) de noodzakelijke uitgaven die de reiziger dient te maken voor zijn repatriëring ten gevolge van insolvabiliteit of faillissement van de reisorganisator.

De organisator kan enkel aan de hierboven voorgeschreven verplichtingen voldoen

1) door een verzekering te sluiten bij een maatschappij die gemachtigd is tot het verrichten van activiteiten op het onder de onderhavige wet vallende gebied, of

2) door een betalingsbelofte over te leggen van een kredietinstelling die gemachtigd is tot het verrichten van activiteiten op het onder de onderhavige wet vallende gebied.

2. (...)

3. Ter voldoening aan de in lid 1 bedoelde verplichting, dient de organisator de reiziger een rechtstreekse aanspraak te verschaffen tegen de verzekeraar of de kredietinstelling en dit te bewijzen door hem een door die onderneming afgegeven bevestiging (garantiebewijs) ter hand te stellen.

4. Met uitzondering van een voorschot van ten hoogste 10 % van de reissom, welk voorschot evenwel niet meer mag bedragen dan 500 DM, mag de organisator vóór het einde van de reis van de reiziger slechts betaling van de reissom eisen of aanvaarden, wanneer hij hem een garantiebewijs heeft overhandigd.

(...)."

9 Deze wet is in werking getreden op 1 juli 1994. Hij geldt voor de na deze datum gesloten contracten, betreffende reizen die na 31 oktober 1994 moesten beginnen.

10 Verzoekers zijn kopers van pakketreizen die wegens het faillissement in 1993 van twee reisorganisatoren bij wie zij hun reis hadden geboekt, niet zijn vertrokken dan wel op eigen kosten naar huis zijn moeten terugkeren, en die de aan deze organisatoren betaalde bedragen of de kosten voor hun terugkeer niet hebben kunnen recupereren.

11 In het kader van schadevorderingen tegen de Bondsrepubliek Duitsland hebben zij aangevoerd dat, indien artikel 7 van de richtlijn binnen de voorgeschreven termijn, dus vóór 31 december 1992, in Duits recht was omgezet, zij beschermd zouden zijn geweest tegen het faillissement van de organisatoren bij wie zij hun pakketreis hebben gekocht.

12 Verzoekers beroepen zich met name op het arrest van het Hof van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich e. a. , Jurispr. 1991, blz. I-5357, r. o. 39 en 40, hierna: „arrest Francovich"), waarin het Hof heeft verklaard dat, wanneer een Lid-Staat niet voldoet aan de krachtens artikel 189, derde alinea, van het Verdrag op hem rustende verplichting om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om het door een richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken, er ter verzekering van de volle werking van deze gemeenschapsrechtelijke bepaling een recht op schadevergoeding moet bestaan wanneer het door de richtlijn voorgeschreven resultaat de toekenning inhoudt van rechten aan particulieren, waarvan de inhoud kan worden vastgesteld op basis van de bepalingen van de richtlijn, en er

een causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade. Volgens verzoekers is in casu aan deze voorwaarden voldaan. Zij vorderen derhalve de terugbetaling van de bedragen die zijn betaald voor de reizen die niet zijn kunnen doorgaan of de kosten die zij hebben gemaakt om naar huis terug te keren.

13 De Duitse regering verzet zich tegen deze vorderingen. Zij is van mening, dat in casu niet aan de voorwaarden van het arrest Francovich is voldaan, en dat in ieder geval de niet-omzetting van een richtlijn binnen de termijn niet de aansprakelijkheid van een Lid-Staat kan teweegbrengen, behalve wanneer hem een gekwalificeerde, dit wil zeggen een kennelijke en ernstige schending van het gemeenschapsrecht kan worden toegerekend.

14 Van oordeel dat het Duitse recht geen grond oplevert om de schadevorderingen toe te wijzen, doch in twijfel verkerend over de gevolgen van het arrest Francovich, heeft het Landgericht Bonn besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Heeft richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 tot doel, de individuele consumenten van pakketreizen via de nationale uitvoeringsbepalingen het individuele recht te verlenen op garanties voor reeds betaalde bedragen en de terugreiskosten in geval van insolvabiliteit van de reisorganisator (vgl. arrest Hof van 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich, Jurispr. 1991, blz. I-5357, r. o. 40)?

2) Is de inhoud van dit recht op basis van de richtlijn voldoende bepaald?

3) Welke minimumvereisten moeten worden gesteld aan de door de Lid-Staten te treffen ‚maatregelen die nodig zijn' in de zin van artikel 9 van de richtlijn?

4) Volstond, inzonderheid gelet op artikel 9 van de richtlijn, dat de nationale wetgever vóór 31 december 1992 het wettelijk kader beschikbaar stelde om de reisorganisator en/of de doorverkoper wettelijk te verplichten tot garantiemaatregelen in de zin van artikel 7 van de richtlijn?

Of moest de hiervoor noodzakelijke wetswijziging, rekening houdend met een passende aanloopperiode in de reis-, verzekerings- en kredietsector, zo tijdig vóór 31 december 1992 in werking treden, dat de garantieregeling vanaf 1 januari 1993 daadwerkelijk op de pakketreismarkt functioneerde?

5) Is het in overeenstemming met de door de richtlijn beoogde bescherming, wanneer de Lid-Staat de reisorganisator toestaat, reeds vóór de overhandiging van een titel een aanbetaling op de reissom ten bedrage van 10 % daarvan, met een maximum van 500 DM, te verlangen?

6) In hoeverre zijn de Lid-Staten op grond van de richtlijn verplicht een (wettelijke) regeling vast te stellen, ter bescherming van consumenten van pakketreizen tegen hun eigen nalatigheid?

7) a) Had de Bondsrepubliek Duitsland na het ‚vooruitbetalingsarrest' van het Bundesgerichtshof van 12 maart 1987 (BGHZ 100, 157; NJW 86, blz. 1613) geheel mogen afzien van normatieve omzetting van artikel 7 van de richtlijn?

b) Ontbreken de ‚garanties' in de zin van artikel 7 van de richtlijn ook dan, wanneer de reizigers bij betaling van de reissom in het bezit kwamen van een titel die aanspraak verleende op diensten van de verschillende dienstverrichters (luchtvaartmaatschappij/hotelhouder)?

8) a) Vormt de enkele overschrijding van de in artikel 9 van de richtlijn genoemde termijn een voldoende grondslag voor de toewijzing van een schadevordering in de zin van het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Francovich, of moet rekening worden gehouden met het bezwaar van de Lid-Staat, dat de omzettingstermijn te kort is gebleken?

b) Wanneer dat bezwaar niet opgaat: geldt dit ook in gevallen waarin de individuele Lid-Staat de door de richtlijn beoogde bescherming niet enkel door wetswijziging (zoals bij voorbeeld bij de vergoeding van werknemers in geval van faillissement van de werkgever) kan realiseren, maar de medewerking van particuliere derden (reisorganisatoren, verzekerings- en kredietsector) noodzakelijk is?

9) Onderstelt de aansprakelijkheid van de Lid-Staat wegens schending van het gemeenschapsrecht een gekwalificeerde, dat wil zeggen een kennelijke en ernstige, niet-nakoming van verplichtingen?

10) Is een aan het schadeveroorzakende feit voorafgaande veroordeling in een niet-nakomingsprocedure een voorwaarde voor aansprakelijkheid?

11) Kan op grond van het arrest-Francovich worden geconcludeerd, dat het voor het recht op schadevergoeding wegens schending van het gemeenschapsrecht niet erop aankomt, of een Lid-Staat schuld treft in algemene zin, of althans doordat hij in strijd met zijn verplichtingen heeft verzuimd normatief op te treden?

12) Wanneer deze conclusie onjuist is: kan het ‚vooruitbetalingsarrest' van het Bundesgerichtshof een geldige rechtvaardiging of verontschuldiging voor de Bondsrepubliek Duitsland zijn geweest om pas na afloop van de in artikel 9 genoemde termijn over te gaan tot omzetting van de richtlijn in de zin van de antwoorden van het Hof op de vierde en de zevende vraag?"

De voorwaarden voor aansprakelijkheid van de staat (achtste, negende, tiende, elfde en twaalfde vraag)

15 In de eerste plaats moet worden ingegaan op de achtste, de negende, de tiende, de elfde en de twaalfde vraag, waarin de nationale rechter het heeft over de voorwaarden waaronder de staat tegenover particulieren aansprakelijk kan worden gesteld wegens niet-omzetting van een richtlijn binnen de voorgeschreven termijn.

16 Met deze vragen wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de niet-omzetting van een richtlijn binnen de voorgeschreven termijn op zich volstaat om ten gunste van de benadeelde particulieren een recht op schadevergoeding te doen ontstaan, dan wel of ook nog aan andere voorwaarden moet zijn voldaan.

17 Meer in het bijzonder vraagt de nationale rechter zich af, welk belang moet worden toegekend aan het bezwaar van de Duitse regering, dat de termijn voor omzetting van de richtlijn ontoereikend is gebleken (achtste vraag). Bovendien vraagt hij zich af, of voor de aansprakelijkheid van de Lid-Staat een gekwalificeerde, dit wil zeggen een kennelijke en ernstige, niet-nakoming van diens communautaire verplichtingen vereist is (negende vraag), of de niet-nakoming moet zijn vastgesteld voordat de schade is ontstaan (tiende vraag), of voor de aansprakelijkheid het bestaan van schuld, door handelen of verzuim, vereist is bij de vaststelling van normatieve handelingen door de Lid-Staat (elfde vraag), en ten slotte, in geval van een bevestigend antwoord op deze laatste vraag, of de aansprakelijkheid kan worden

uitgesloten wegens het bestaan van een arrest zoals het „vooruitbetalingsarrest" van het Bundesgerichtshof, als bedoeld in de zevende prejudiciële vraag (twaalfde vraag).

18 De Duitse, de Nederlandse en de Britse regering hebben met name aangevoerd, dat een staat slechts aansprakelijk kan zijn wegens te late omzetting van een richtlijn indien hem een gekwalificeerde, dit wil zeggen een kennelijke en ernstige, schending van het gemeenschapsrecht kan worden toegerekend. Volgens deze regeringen is een dergelijke toerekening afhankelijk van de omstandigheden die de overschrijding van de termijn hebben veroorzaakt.

19 Met het oog op de beantwoording van deze vragen moet vooraf worden herinnerd aan de rechtspraak van het Hof betreffende het recht op vergoeding van aan particulieren veroorzaakte schade door aan een Lid-Staat toe te rekenen schendingen van het gemeenschapsrecht.

20 Het Hof heeft vastgesteld, 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 (arrest Francovich, r. o. 35; arresten van 5 maart 1996, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du pêcheur en Factortame, Jurispr. 1996, blz. I-1029, r. o. 31; 26 maart 1996, zaak C-392/93, British Telecommunications, Jurispr. 1996, blz. I-1631, r. o. 38; en 23 mei 1996, zaak C-5/94, Hedley Lomas, Jurispr. 1996, blz. I-2553, r. o. 24). Bovendien heeft het Hof verklaard, 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 (reeds aangehaalde arresten Francovich, r. o. 38, Brasserie du pêcheur en Factortame, r. o. 38, en Hedley Lomas, r. o. 24).

21 In de reeds aangehaalde arresten Brasserie du pêcheur en Factortame (r. o. 50 en 51), British Telecommunications (r. o. 39 en 40) en Hedley Lomas (r. o. 25 en 26) heeft het Hof, gelet op de omstandigheden van de zaken, geoordeeld, 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 Overigens volgt uit het arrest in de zaak Francovich (reeds aangehaald), waarin het, zoals in de onderhavige zaken, ging over het uitblijven van een maatregel tot omzetting van een richtlijn binnen de voorgeschreven termijn, dat ter verzekering van de volle werking van artikel 189, derde alinea, van het Verdrag een recht op schadevergoeding moet worden toegekend wanneer het door de richtlijn voorgeschreven resultaat de toekenning inhoudt van rechten aan particulieren, waarvan de inhoud kan worden vastgesteld op basis van de bepalingen van de richtlijn, en er een causaal verband bestaan tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade.

23 In wezen zijn de in deze verschillende arresten gestelde voorwaarden dezelfde, nu de voorwaarde van een voldoende gekwalificeerde schending, hoewel zij in het arrest Francovich weliswaar niet werd vermeld, wel inherent was aan de omstandigheden van de zaak.

24 Waar het Hof heeft vastgesteld, dat de voorwaarden waaronder een recht op schadevergoeding ontstaat, afhankelijk zijn van de aard van de aan de schade ten grondslag liggende schending van het gemeenschapsrecht, heeft het in feite verklaard, dat deze voorwaarden steeds aan de hand van de concrete situatie moeten worden beoordeeld.

25 Immers, in de eerste plaats is een schending voldoende gekwalificeerd, wanneer een instelling of een Lid-Staat bij de uitoefening van zijn normatieve bevoegdheid de grenzen waarbinnen hij bij de uitoefening van zijn bevoegdheden dient te blijven, kennelijk en ernstig heeft miskend (arresten van 25 mei 1978, gevoegde zaken 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, HNL e. a. , Jurispr. 1978, blz. 1209, r. o. 6; arresten Brasserie du pêcheur en Factortame, reeds aangehaald, r. o. 55, en British Telecommunications, reeds aangehaald, r. o. 42); in de tweede plaats kan, wanneer de betrokken Lid-Staat op het moment van de inbreuk niet voor normatieve keuzes stond en slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge had, de enkele inbreuk op het gemeenschapsrecht volstaan om een voldoende

gekwalificeerde schending te doen vaststaan (zie arrest Hedley Lomas, reeds aangehaald, r. o. 28).

26 Wanneer dus, zoals in de zaak Francovich, een Lid-Staat in strijd met artikel 189, derde alinea, van het Verdrag binnen de gestelde termijn geen enkele van de maatregelen neemt die noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat, miskent hij kennelijk en ernstig de grenzen waarbinnen hij bij de uitoefening van zijn bevoegdheden dient te blijven.

27 Een dergelijke schending doet bijgevolg ten gunste van particulieren een recht op schadevergoeding ontstaan wanneer het door de richtlijn voorgeschreven resultaat de toekenning aan die particulieren inhoudt van rechten waarvan de inhoud kan worden vastgesteld op basis van de bepalingen van de richtlijn, en indien er een causaal verband bestaan tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade, zonder dat andere voorwaarden in aanmerking moeten worden genomen.

28 In het bijzonder kan de vergoeding van de schade niet afhankelijk worden gesteld van het vereiste van een voorafgaande vaststelling door het Hof van een aan de staat toe te rekenen schending van het gemeenschapsrecht (arrest Brasserie du pêcheur, r. o. 94-96), en evenmin van het bestaan van schuld (opzet of onzorgvuldigheid) bij het overheidsorgaan waaraan de schending is toe te rekenen (zelfde arrest, r. o. 75-80).

29 Op de achtste, de negende, de tiende, de elfde en de twaalfde vraag, moet dus worden geantwoord, dat het uitblijven binnen de daartoe vastgestelde termijn van elke maatregel van omzetting van een richtlijn ter verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat, op zich een gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht vormt, en derhalve voor de benadeelde particulieren een recht op schadevergoeding doet ontstaan, voor zover het door de richtlijn voorgeschreven resultaat de toekenning van rechten aan particulieren inhoudt, waarvan de inhoud kan worden bepaald, en er een causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de geleden schade.

De toekenning aan particulieren van rechten waarvan de inhoud voldoende kan worden bepaald (eerste en tweede vraag)

30 Met zijn eerste twee vragen wenst de verwijzende rechter te vernemen, of het door artikel 7 van de richtlijn voorgeschreven resultaat de toekenning aan de koper van pakketreizen inhoudt van rechten op terugbetaling van betaalde bedragen en op repatriëringskosten in geval van insolvabiliteit of faillissement van de organisator van de pakketreizen en/of van de doorverkoper, die partij is bij de overeenkomst (hierna: „organisator"), en of de inhoud van deze rechten voldoende kan worden bepaald.

31 Volgens verzoekers en de Commissie moeten deze twee vragen bevestigend worden beantwoord. Artikel 7 zou namelijk een duidelijke en eenduidige erkenning vormen van het recht van de koper van een pakketreis, beschouwd als consument, op terugbetaling van de reeds voldane bedragen en op repatriëring in geval van insolvabiliteit of faillissement van de organisator.

32 De Duitse, de Nederlandse en Britse regering betwisten deze zienswijze.

33 In de eerste plaats moet worden onderzocht, of het door artikel 7 van de richtlijn voorgeschreven resultaat de toekenning van rechten aan particulieren inhoudt.

34 In dit verband moet worden gerefereerd aan de tekst zelf van artikel 7, waaruit 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 de terugbetaling van de reeds voldane bedragen en de repatriëring van de consument te verzekeren.

35 Nu deze garanties ertoe strekken de consumenten te beschermen tegen de economische risico's voortvloeiend uit de insolvabiliteit of het faillissement van de organisatoren van pakketreizen, heeft de gemeenschapswetgever de handelaren de verplichting opgelegd het bewijs te leveren van deze garanties ter bescherming van de consumenten tegen bedoelde risico's.

36 Hieruit volgt, dat het doel van artikel 7 van de richtlijn de bescherming is van de consumenten, die aldus aanspraak hebben op terugbetaling of repatriëring in geval van insolvabiliteit of faillissement van de organisator bij wie zij de reis hebben gekocht. Een andere uitlegging zou geen zin hebben, nu de garanties die de organisatoren ingevolge artikel 7 van de richtlijn moeten geven, ertoe strekken de terugbetaling van de door de consument betaalde bedragen dan wel zijn repatriëring mogelijk te maken.

37 Deze conclusie wordt overigens bevestigd door de voorlaatste overweging van de considerans van de richtlijn, naar luid waarvan het zowel voor de consument als de pakketreizensector goed zou zijn dat de organisatoren moeten aantonen dat zij in geval van insolvabiliteit of faillissement over voldoende garanties beschikken.

38 De Duitse en de Britse regering kunnen hiertegen niet inbrengen, dat de richtlijn, die gebaseerd is op artikel 100 A van het Verdrag, er in wezen toe strekt de vrijheid van dienstverrichting, en meer in het algemeen, de vrije mededinging te verzekeren.

39 Er zij namelijk in de eerste plaats op gewezen, dat in de considerans van de richtlijn bij herhaling de doelstelling van de bescherming van de consument ter sprake komt, en anderzijds, dat het feit dat de richtlijn ook andere doelstellingen nastreeft, niet uitsluit dat de bepalingen ervan ook de bescherming van de consumenten op het oog hebben. Naar luid van artikel 100 A, lid 3, van het Verdrag moet de Commissie immers bij haar in dit artikel bedoelde voorstellen, met name op het gebied van de consumentenbescherming, uitgaan van een hoog beschermingsniveau.

40 Evenmin kan het argument van de Duitse en de Britse regering worden aanvaard, dat uit de tekst zelf van artikel 7 volgt, dat deze bepaling zich ertoe beperkt de organisatoren van pakketreizen de verplichting op te leggen het bewijs te leveren dat zij over voldoende garanties beschikken, en dat de afwezigheid van enige verwijzing naar een eventueel recht van de consument om op deze garanties een beroep te doen, erop wijst dat het slechts om een onrechtstreeks en afgeleid recht gaat.

41 In dit verband zij eraan herinnerd, dat de verplichting het bewijs te leveren van voldoende garanties, voor de betrokken handelaren noodzakelijkerwijs de verplichting meebrengt om daadwerkelijk ervoor te zorgen dat zij over die garanties beschikken. Overigens heeft de verplichting waarin artikel 7 voorziet, alleen zin wanneer er daadwerkelijk garanties bestaan, zodat de consument in voorkomend geval zijn geld terugkrijgt of wordt gerepatrieerd.

42 De conclusie dient dus te luiden, dat het door artikel 7 van de richtlijn voorgeschreven resultaat inhoudt dat voor het geval van insolvabiliteit of faillissement van de organisator aan de koper van een pakketreis een recht wordt toegekend op terugbetaling van de reeds voldane bedragen en op repatriëring.

43 Vervolgens moet worden onderzocht, of de inhoud van de betrokken rechten kan worden vastgesteld op de enkele grondslag van de bepalingen van de richtlijn.

44 In dit verband moet worden vastgesteld, dat voldoende duidelijk bepaald is, dat de houders van de uit artikel 7 voortvloeiende rechten de consumenten zijn, zoals omschreven in artikel 2 van de richtlijn. Hetzelfde geldt voor de inhoud van deze rechten. Zoals hierboven reeds uiteengezet, houden deze rechten in dat in geval van insolvabiliteit of faillissement de terugbetaling van de reeds voldane bedragen en de repatriëring van de kopers van pakketreizen wordt verzekerd. Onder die voorwaarden moet worden gesteld, dat artikel 7 van de richtlijn ertoe strekt ten behoeve van particulieren rechten toe te kennen waarvan de inhoud met voldoende nauwkeurigheid kan worden bepaald.

45 Aan deze conclusie doet niet af dat, zoals de Duitse regering opmerkt, de richtlijn de Lid-Staten een ruime beoordelingsmarge laat wat de keuze betreft van de middelen ter verwezenlijking van het door de richtlijn nagestreefde resultaat. Dat de staat ter verwezenlijking van het door een richtlijn voorgeschreven resultaat de keuze heeft uit een groot aantal mogelijkheden, is irrelevant, wanneer deze richtlijn ertoe strekt particulieren rechten toe te kennen waarvan de inhoud voldoende nauwkeurig kan worden vastgesteld.

46 Op de eerste twee vragen moet dus worden geantwoord, dat het door artikel 7 van de richtlijn voorgeschreven resultaat voor het geval van insolvabiliteit of faillissement van de organisator inhoudt dat aan de koper van een pakketreis rechten worden toegekend inzake de terugbetaling van de reeds voldane bedragen alsmede zijn repatriëring, waarvan de inhoud voldoende kan worden bepaald.

De noodzakelijke maatregelen ter verzekering van een juiste omzetting van de richtlijn (derde, vierde, vijfde, zesde en zevende vraag)

De derde en de vierde vraag

47 Met zijn derde en zijn vierde vraag wenst de nationale rechter in wezen van het Hof te vernemen, wat is te verstaan onder de „maatregelen die nodig zijn", die de Lid-Staten moeten treffen om te voldoen aan artikel 9 van de richtlijn.

48 Vooraf zij erop gewezen, dat volgens een vaste rechtspraak, de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid (arrest van 30 mei 1991, zaak C-59/89, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-2607, r. o. 24).

49 Vervolgens moet worden vastgesteld, dat artikel 9, waar het bepaalt dat de Lid-Staten de maatregelen dienden te treffen die nodig waren om uiterlijk op 31 december 1992 aan de richtlijn te voldoen, voor de Lid-Staten de verplichting inhield om alle noodzakelijke maatregelen vast te stellen ter verzekering van de volle werking van de bepalingen van de richtlijn, en dus ter bereiking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat.

50 Gelet op het antwoord op de eerste twee vragen, moet dus worden vastgesteld dat ter verzekering van de volledige tenuitvoerlegging van artikel 7 van de richtlijn, de Lid-Staten binnen de voorgeschreven termijn alle maatregelen dienden vast te stellen die noodzakelijk waren om met ingang van 1 januari 1993 in geval van insolvabiliteit of faillissement van de reisorganisator de kopers van pakketreizen de terugbetaling van de reeds voldane bedragen alsmede de repatriëring te verzekeren.

51 Hieruit volgt, dat de tenuitvoerlegging van artikel 7 onvolledig zou zijn geweest indien binnen de gestelde termijn de nationale wetgever zich ertoe zou hebben beperkt het nodige wettelijke kader te creëren om de organisator de wettelijke verplichting op te leggen het bewijs van de garantiemaatregelen te leveren.

52 Blijkens de verwijzingsbeschikking heeft de Duitse regering aangevoerd, dat de voor de omzetting van de richtlijn vastgestelde termijn te kort was, met name omdat de invoering van een met de richtlijn overeenstemmende garantieregeling voor de betrokken bedrijfstak in Duitsland op aanzienlijke problemen zou stuiten. De Duitse regering heeft in dit verband uiteengezet, dat voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn meer nodig was dan loutere wetswijzigingen, en dat daarvoor de medewerking van particuliere derden (reisorganisatoren, de verzekeringssector en de kredietinstellingen) vereist was.

53 Opgemerkt moet worden, dat een dergelijke omstandigheid het uitblijven van de omzetting van een richtlijn binnen de voorgeschreven termijn niet kan rechtvaardigen. Het is namelijk vaste rechtspraak, dat een Lid-Staat zich niet kan beroepen op bepalingen, praktijken of omstandigheden in zijn nationale rechtsorde, ter

rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen en daarin voorgeschreven termijnen (zie inzonderheid het arrest van 21 juni 1988, zaak 283/86, Commissie/België, Jurispr. 1988, blz. 3271, r. o. 7).

54 Overigens, wanneer de termijn voor uitvoering van een richtlijn te kort blijkt te zijn, bestaat de enige met het gemeenschapsrecht verenigbare mogelijkheid die de betrokken Lid-Staat rest, hierin, dat hij op communautair niveau passende stappen neemt teneinde de bevoegde gemeenschapsinstelling tot de noodzakelijke verlenging van de termijn te bewegen (arrest van 26 februari 1976, zaak 52/75, Commissie/Italië, Jurispr. 1976, blz. 277, r. o. 12).

55 Op de derde en de vierde vraag moet derhalve worden geantwoord, dat de Lid-Staat, om te voldoen aan artikel 9 van de richtlijn, binnen de voorgeschreven termijn alle maatregelen had moeten vaststellen die noodzakelijk waren om de particulieren met ingang van 1 januari 1993 een daadwerkelijke bescherming te verzekeren tegen de risico's van insolvabiliteit en faillissement van de organisatoren.

De vijfde vraag

56 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of aan de door artikel 7 van de richtlijn nagestreefde doelstelling van bescherming van de consumenten is voldaan, wanneer een Lid-Staat de reisorganisator toestaat een aanbetaling van maximum 10 % van de reissom, met een plafond van 500 DM, te verlangen, alvorens aan de klant documenten te overhandigen die de verwijzende rechter als een „titel" kwalificeert, te weten documenten die de consument aanspraak verlenen op de diverse diensten die deel uitmaken van de pakketreis (verricht door luchtvaartmaatschappijen of hotelhouders).

57 Blijkens de verwijzingsbeschikking is deze vraag terug te voeren op artikel 651 k, lid 4, BGB, die in rechtsoverweging 8 hierboven is aangehaald, alsmede op het „vooruitbetalingsarrest" van het Bundesgerichtshof van 12 maart 1987, bedoeld in de zevende prejudiciële vraag, waarbij de algemene voorwaarden van de reisorganisatoren nietig zijn verklaard, voor zover zij voor de reiziger de verplichting inhielden om een voorschot van 10 % van de reissom te betalen zonder in het bezit te komen van een titel.

58 Bovendien volgt uit de verwijzingsbeschikking, dat de rechter met deze vraag in wezen wenst te vernemen, of de nationale wetgever aan artikel 7 heeft voldaan nu hij de consument het risico betreffende dit voorschot doet dragen, zodat de garantie waarin deze bepaling voorziet, voor dit voorschot niet geldt.

59 Zoals in het kader van de eerste en de tweede vraag is vastgesteld, strekt artikel 7 van de richtlijn ertoe de consument te beschermen tegen de in deze bepaling omschreven risico's die voortvloeien uit de insolvabiliteit of het faillissement van de organisator. Het ware met deze doelstellingen in strijd, deze bescherming in dier voege te beperken, dat het eventuele voorschot niet onder de garantie van terugbetaling of repatriëring valt. De richtlijn bevat namelijk geen enkele grond voor een dergelijke beperking van de door artikel 7 gegarandeerde rechten.

60 Hieruit volgt, dat een nationale regel die de organisatoren toestaat van de reiziger de betaling van een voorschot te verlangen, alleen dan in overeenstemming kan zijn met artikel 7 van de richtlijn, indien in geval van insolvabiliteit of faillissement van de organisator ook de terugbetaling van bedoeld voorschot is verzekerd.

61 Op de vijfde vraag dient derhalve te worden geantwoord dat, wanneer een Lid-Staat de organisator toestaat de betaling te verlangen van een voorschot van maximum 10 % van de reissom, met een plafond van 500 DM, aan het door artikel 7 van de richtlijn nagestreefde doel van bescherming slechts is voldaan wanneer bij

insolvabiliteit of faillissement van de organisator ook de terugbetaling van dit voorschot is verzekerd.

De zevende vraag

62 Met het tweede onderdeel van de zevende vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de garanties waarvan de organisatoren ingevolge artikel 7 van de richtlijn het bestaan moeten „aantonen", ook dan ontbreken, wanneer de reizigers bij betaling van de reissom in het bezit komen van een titel.

63 Volgens de Duitse regering ontbreekt de door artikel 7 gegarandeerde bescherming niet, wanneer de reiziger in het bezit is van een titel die hem directe aanspraken verleent ten opzichte van degene die daadwerkelijk de diensten verricht (de luchtvaartmaatschappij of de hotelhouder). In een dergelijke situatie kan de reiziger namelijk verlangen dat de diensten daadwerkelijk worden verricht, zodat het risico dat zulks ingevolge de insolvabiliteit van de organisator niet gebeurt, uitgesloten is.

64 Deze redenering kan niet worden aanvaard. De bescherming die artikel 7 de consumenten garandeert, kan namelijk in gevaar worden gebracht wanneer de consumenten aanspraken op prestaties geldend moeten maken door overlegging van een titel aan derden, die niet onder alle omstandigheden verplicht zijn daaraan gevolg te geven, en overigens zelf het risico lopen failliet te gaan.

65 Mitsdien moet op het tweede onderdeel van de zevende vraag worden geantwoord, dat artikel 7 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat de garanties waarvan de organisatoren het bewijs moeten „aantonen", ook dan ontbreken, wanneer de reizigers bij betaling van de reissom in het bezit komen van een titel.

66 Met het eerste onderdeel van de zevende vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen, of de Bondsrepubliek Duitsland gelet op het „vooruitbetalingsarrest" van het Bundesgerichtshof, kon afzien van de omzetting van artikel 7 van de richtlijn.

67 Nog afgezien van de vraag of via de rechtspraak de juiste omzetting van de richtlijn kan worden verzekerd, moet worden vastgesteld dat het antwoord op deze vraag in ieder geval voortvloeit uit de antwoorden die zijn gegeven op de vijfde vraag en op het tweede onderdeel van de zevende vraag. Nu artikel 7 ertoe strekt de consument te beschermen tegen de daarin omschreven risico's voortvloeiend uit de insolvabiliteit of het faillissement van de organisator, kan een arrest zoals het „vooruitbetalingsarrest" van het Bundesgerichtshof niet voldoen aan de eisen van de richtlijn, aangezien het de consument het risico doet dragen van insolvabiliteit en faillissement van de organisator wat het toegelaten voorschot betreft, en bovendien ook het risico dat, wanneer de consument in het bezit is van een titel, degene die daadwerkelijk de diensten moet verrichten zich daaraan niet houdt dan wel insolvabel wordt.

68 Op de zevende vraag moet derhalve worden geantwoord, dat artikel 7 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat de garanties waarvan de organisatoren het bestaan moeten „aantonen", ook dan ontbreken, wanneer de reizigers bij het betalen van de reissom in het bezit komen van een titel, en dat de Bondsrepubliek Duitsland niet met een beroep op het „vooruitbetalingsarrest" van het Bundesgerichtshof de omzetting van de richtlijn achterwege kon laten.

De zesde vraag

69 Met zijn zesde vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de richtlijn de Lid-Staten de verplichting oplegt specifieke maatregelen te nemen om de kopers van pakketreizen te beschermen tegen hun eigen nalatigheid.

70 Gezien de formulering van deze vraag, moeten de volgende drie opmerkingen worden gemaakt.

71 In de eerste plaats volgt uit het doel van de richtlijn noch uit de specifieke bepalingen ervan, dat de Lid-Staten verplicht zouden zijn in het kader van artikel 7 specifieke maatregelen te nemen om de kopers van pakketreizen te beschermen tegen hun eigen nalatigheid.

72 Bovendien kan volgens de rechtspraak van het Hof de nationale rechter, met het oog op de vaststelling van de voor vergoeding in aanmerking komende schade, steeds onderzoeken of de benadeelde persoon zich redelijke inspanningen heeft getroost om de schade te voorkomen of de omvang ervan te beperken (zie met name het arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, reeds aangehaald, r. o. 84).

73 Ten slotte, hoewel dit principe eveneens geldt in het kader van schadevorderingen gebaseerd op de niet-omzetting van een richtlijn zoals de onderhavige, volgt uit de antwoorden op de vijfde en de zevende vraag, dat de koper van een pakketreis die de volledige reissom heeft betaald, niet als nalatig is te beschouwen op de enkele grond dat hij niet overeenkomstig het „vooruitbetalingsarrest" gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om alvorens in het bezit te worden gesteld van een titel, niet meer dan 10 % van de totale reissom te betalen.

74 Mitsdien moet op de zesde vraag worden geantwoord, dat de richtlijn de Lid-Staten niet de verplichting oplegt in het kader van artikel 7 specifieke maatregelen vast te stellen ter bescherming van de kopers van pakketreizen tegen hun eigen nalatigheid.

Kosten

75 De kosten door de Duitse, de Nederlandse, de Franse en de Britse regering alsmede de Commissie van de Europese Gemeenschappen 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 Landgericht Bonn bij beschikkingen van 6 juni 1994 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Het uitblijven binnen de daartoe vastgestelde termijn van elke maatregel van omzetting van een richtlijn ter verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat, is op zich een gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht, en doet derhalve voor de benadeelde particulieren een recht op schadevergoeding ontstaan, voor zover het door de richtlijn voorgeschreven resultaat de toekenning van rechten aan particulieren inhoudt, waarvan de inhoud kan worden bepaald, en er een causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de geleden schade.

2) Het door artikel 7 van richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten, voorgeschreven resultaat houdt voor het geval van insolvabiliteit of faillissement van de organisator van de pakketreis en/of van de doorverkoper die partij zijn bij de overeenkomst, in dat aan de koper van een pakketreis rechten worden toegekend inzake de terugbetaling van de reeds voldane bedragen alsmede zijn repatriëring, waarvan de inhoud voldoende kan worden bepaald.

3) Om te voldoen aan artikel 9 van richtlijn 90/314, had de Lid-Staat binnen de voorgeschreven termijn alle maatregelen moeten vaststellen die noodzakelijk waren om de particulieren met ingang van 1 januari 1993 een daadwerkelijke bescherming te verzekeren tegen de risico's van insolvabiliteit en faillissement van de organisatoren van pakketreizen en/of van de doorverkopers die partij zijn bij de overeenkomst.

4) Wanneer een Lid-Staat de organisator van een pakketreis en/of de doorverkoper die partij is bij de overeenkomst, toestaat de betaling te verlangen van een voorschot van maximum 10 % van de reissom, met een plafond van 500 DM, is aan het door artikel 7 van richtlijn 90/314 nagestreefde doel van bescherming slechts voldaan wanneer bij insolvabiliteit of faillissement van de organisator van de pakketreis en/of van de doorverkoper die partij is bij de overeenkomst, ook de terugbetaling van dit voorschot is verzekerd.

5) Artikel 7 van richtlijn 90/314 moet aldus worden uitgelegd, dat de garanties waarvan de organisatoren van pakketreizen of de doorverkopers die partij zijn bij de overeenkomst, het bestaan moeten „aantonen", ook dan ontbreken, wanneer de reizigers bij het betalen van de reissom in het bezit komen van een titel, en dat de Bondsrepubliek Duitsland niet met een beroep op het „vooruitbetalingsarrest" van het Bundesgerichtshof van 12 maart 1987 de omzetting van richtlijn 90/314 achterwege kon laten.

6) Richtlijn 90/314 legt de Lid-Staten niet de verplichting op in het kader van artikel 7 specifieke maatregelen vast te stellen ter bescherming van de kopers van pakketreizen tegen hun eigen nalatigheid.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris

Kapteyn Gulmann Edward

Puissochet Hirsch Jann Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 oktober 1996.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias