DOMSTOLENS DOM
den 8 oktober 1996 *

I de förenade målen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 och C-190/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Landgericht Bonn, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

Erich Dillenkofer,

Christian Erdmann,

Hans-Jürgen Schulte,

Anke Heuer,

Werner, Ursula och Torsten Knor

och

Förbundsrepubliken Tyskland,

* Rättegångsspråk: tyska.

angående tolkningen av rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang (EGT nr L 158, s. 59),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray och L. Sevón samt domarna C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (referent), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann och H. Ragnemalm,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Anke Heuer, genom advokaten Gert Meier, Köln,

— Förbundsrepubliken Tyskland, genom Karlheinz Stöhr, Ministerialrat, förbundsjustitieministeriet, Alfred Dittrich, Regierungsdirektor, samma ministerium, Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, samtliga i egenskap av ombud, och advokaten Dieter Sellner, Bonn,

— Nederländernas regering, genom juridiske rådgivaren Adriaan Bos, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom John Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, samt Stephen Richards och Rhodri Thompson, barristers,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske chefsrådgivaren Rolf Wägenbaur, i egenskap av ombud, och advokaten Barbara Rapp, Bryssel,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 17 oktober 1995 av: Erich Dillenkofer, företrädd av advokaten Roland Gappa i Dahn, Anke Heuer, företrädd av Gert Meier, Werner, Torsten och Ursula Knor, företrädda av advokaten Karin Schumacher-d'Hondt i Bonn, Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Ernst Röder och Dieter Sellner, Nederländernas regering, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren Marc Fierstra, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Frankrikes regering, företrädd av Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av Stephen Richards, och kommissionen, företrädd av Barbara Rapp,

och efter att den 28 november 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Landgericht Bonn har genom beslut av den 6 juni 1994, som har inkommit till domstolen den 28 juni samma år i målen C-178/94 och C-179/94 och den 1 juli 1994 i målen C-188/94, C-189/94 och C-190/94, begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande enligt artikel 177 i EG-fördraget angående tolv frågor avseende tolkningen av rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang (EGT nr L 158, s. 59, nedan kallat direktivet).

2 Frågorna har uppkommit i ett mål som anhängiggjorts av Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer samt Werner, Torsten och Ursula Knor (nedan kallade sökandena) mot Förbundsrepubliken Tyskland angående ersättning för skada som sökandena har lidit till följd av att direktivet inte har införlivats inom den föreskrivna tidsfristen.

3 Enligt artikel 1 i direktivet är avsikten med detta att inbördes närma medlemsstaternas lagar och andra författningar om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang som säljs eller bjuds ut till försäljning inom gemenskapens territorium.

4 I artikel 2 definieras ett antal begrepp. Där föreskrivs således att

" [i] detta direktiv avses med:

1) *Resepaket*: en i förväg ordnad kombination av minst två av följande komponenenter 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.

...

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.

3) *Återförsäljare*: en person som säljer eller bjuder ut till försäljning ett resepaket som satts samman av en arrangör.

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 artikel 7 föreskrivs att "[d]en arrangör eller återförsäljare som är part i avtalet skall visa att han, i händelse av obestånd, har tillräcklig säkerhet för återbetalning av erlagda belopp och för hemtransport av konsumenten".

6 I artikel 8 fastställs att medlemsstaterna för att skydda konsumenten får anta eller upprätthålla strängare bestämmelser på det område som omfattas av direktivet.

7 Enligt artikel 9 skulle medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser som var nödvändiga för att följa direktivet före den 31 december 1992.

8 Den 24 juni 1994 antog den tyske lagstiftaren en lag om tillämpning av rådets direktiv av den 13 juni 1990 om paketresor (*BGBl* I, s. 1322). Genom denna lag infördes en ny paragraf, § 651k, i Bürgerliches Gesetzbuch (den tyska civillagen, nedan kallad BGB), i vilken stadgas följande:

"1. Arrangören skall säkerställa att paketresenären erhåller återbetalning

1) av det pris som har betalats för resan, om resan ställs in till följd av arrangörens obestånd eller konkurs, och

2) av de nödvändiga kostnader som resenären har haft för hemtransport till följd av arrangörens obestånd eller konkurs.

Arrangören kan fullgöra de i första meningen föreskrivna skyldigheterna enbart

1) genom att teckna en försäkring hos ett företag som har tillstånd att bedriva verksamhet inom denna lags tillämpningsområde, eller

2) genom att ombesörja en betalningsutfästelse som utfärdats av ett kreditinstitut som har tillstånd att utföra transaktioner som faller inom denna lags tillämpningsområde.

2. ...

3. Arrangören skall för att fullgöra den skyldighet som avses i punkt 1 bereda resenären möjlighet att göra säkerheten gällande mot försäkringsgivaren eller kreditinstitutet och tillhandahålla bevis om detta genom att överlämna ett intyg som har utfärdats av nämnda företag (bevis avseende säkerhet).

4. Arrangören får innan resan har avslutats, förutom ett förskott om maximalt tio procent av resans pris, dock högst 500 DM, av resenären kräva eller motta betalning i avräkning på resans pris enbart om han har överlämnat ett bevis avseende säkerhet till resenären."

9 Denna lag trädde i kraft den 1 juli 1994. Den är tillämplig på avtal som ingåtts efter det datumet och enligt vilka resan skall påbörjas efter den 31 oktober 1994.

10 Sökandena är paketresenärer som — till följd av att de två företag av vilka de hade köpt resorna försattes i konkurs år 1993 — inte har kunnat avresa eller har tvingats återvända från semesterorten på egen bekostnad utan att lyckas få tillbaka vad de betalat till dessa företag eller få ersättning för de kostnader som de haft för hemresan.

11 De har väckt skadeståndstalan mot Förbundsrepubliken Tyskland under åberopande av att om artikel 7 i direktivet hade införlivats med tysk rätt inom den föreskrivna tidsfristen, dvs. före den 31 december 1992, skulle de ha varit skyddade mot den konkurs som de företag gjort hos vilka de hade köpt sina paketresor.

12 Sökandena har till stöd för sin talan i synnerhet åberopat domstolens dom av den 19 november 1991, Francovich m. fl. (C-6/90 och C-9/90, Rec. s. I-5357, punkterna 39 och 40, nedan kallad domen Francovich m. fl.). Enligt sökandena fastslogs i den domen att när en medlemsstat åsidosätter sin skyldighet enligt artikel 189 tredje stycket i fördraget att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att uppnå det resultat som föreskrivs i ett direktiv, krävs det — för att denna gemenskapsrättsliga regel skall få full verkan — att det finns en rätt till skadestånd om det resultat som föreskrivs i direktivet innebär att enskilda tillerkänns rättigheter vars innehåll kan bestämmas på grundval av bestämmelserna i direktivet och om det

finns ett orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger medlemsstaten och den skada som har uppkommit för de skadelidande. Sökandena anser att dessa förutsättningar är uppfyllda i det förevarande fallet. De har därför yrkat återbetalning av de summor som de har betalat för uteblivna resor eller för kostnader för återresa.

13 Den tyska regeringen har bestritt dessa yrkanden. Den anser att de förutsättningar som fastslogs i domen Francovich m. fl. inte är uppfyllda i det förevarande fallet och att en medlemsstat i vart fall enbart kan ådra sig ansvar för underlåtenhet att införliva ett direktiv inom föreskriven tidsfrist om staten kan tillskrivas en klar, dvs. uppenbar och allvarlig, överträdelse av gemenskapsrätten.

14 Landgericht Bonn ansåg att det inte fanns någon möjlighet att bifalla skadeståndsyrkandena enligt tysk rätt men hyste tvivel om vilken verkan som domen Francovich m. fl. hade. Den beslutade därför att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Har rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang till syfte att via nationella införlivandebestämmelser tillerkänna paketresenärer en individuell rättighet som innebär att de garanteras erlagda belopp och ersättning för kostnader för hemtransport i händelse av arrangörens obestånd (jfr punkt 40 i domstolens dom av den 19 november 1991, Francovich m. fl.)?

2) Kan innehållet i denna rättighet bestämmas med tillräcklig exakthet på grundval av direktivet?

3) Vilka minimikrav måste de 'bestämmelser som är nödvändiga' och som medlemsstaterna skall sätta i kraft enligt artikel 9 i direktivet uppfylla?

4) Har den nationelle lagstiftaren följt artikel 9 i direktivet genom att före den 31 december 1992 införa den rättsliga ram som var nödvändig för att ålägga reseArrangören och/eller återförsäljaren en rättslig skyldighet att vidta åtgärder för att säkerhet skulle ställas i enlighet med artikel 7 i direktivet?

Eller borde den nödvändiga lagändringen — med hänsyn till tidsfristerna för samråd med företag inom turist-, försäkrings-och kreditbranscherna — ha trätt i kraft i så pass god tid före den 31 december 1992 att sådan säkerhet faktiskt kunde tas i anspråk på marknaden för paketresor från och med den 1 januari 1993?

5) Är det förhållandet att medlemsstaten tillåter att arrangören — innan han överlämnar värdehandlingar till kunden — kräver ett förskott om maximalt tio procent av resans pris, dock högst 500 DM, tillräckligt för att uppnå det skyddssyfte som direktivet eventuellt har?

6) I vilken mån åläggs medlemsstaterna genom direktivet att ta initiativ (i lagstiftningshänseende) för att skydda paketresenärer mot deras egen vårdslöshet?

7) a) Skulle Förbundsrepubliken Tyskland helt ha kunnat avstå från att genom lagstiftning införliva artikel 7 i direktivet med hänsyn till Bundesgerichtshofs 'förskottsbetalningsdom' (Vorkasse-Urteil) av den 12 mars 1987 (BGHZ 100, 157; NJW 86, 1613)?

b) Saknas det sådan säkerhet som avses i artikel 7 i direktivet även när resenärerna, då de betalar resan, i sin besittning har värdehandlingar som ger dem rätt till prestationer från olika personer som tillhandahåller tjänster (flygbolag eller hotellägare)?

8) a) Räcker det att den i artikel 9 i direktivet nämnda tidsfristen överskrids för att en sådan rätt till skadestånd som avses i domen Francovich m. fl. skall uppkomma, eller kan en medlemsstat med framgång invända att tidsfristen för införlivandet har visat sig vara otillräcklig?

b) För det fall en sådan invändning inte kan vinna framgång: Gäller detta även i de fall då medlemsstaten inte kan uppnå det skyddssyfte som föreskrivs i direktivet genom att endast vidta lagändringar (vilket är möljligt i fråga om exempelvis ersättning till arbetstagare för det fall arbetsgivaren försätts i konkurs), utan där denna för att uppnå syftet måste förlita sig på samarbete med enskild tredje man (researrangörer samt företag inom försäkrings-och kreditbranschen)?

9) Är det en förutsättning för en medlemsstats skadeståndsansvar vid överträdelse av gemenskapsrätten att det är fråga om ett klart, det vill säga uppenbart och allvarligt, åsidosättande av medlemsstatens skyldigheter?

10) Krävs det att det innan skadan uppkom har meddelats en fällande dom i ett förfarande om fördragsbrott för att en medlemsstat skall ådra sig ansvar?

11) Följer det av domen Francovich m. fl. att rätten till skadestånd på grund av överträdelse av gemenskapsrätten generellt sett inte är beroende av att en medlemsstat har förfarit culpöst eller att culpöst förfarande i vart fall inte krävs när en medlemsstat rättsstridigt har underlåtit att anta normativa rättsakter?

12) Om denna slutsats är felaktig:

Är Bundesgerichtshofs 'förskottsbetalningsdom' en omständighet som rättfärdigar eller ursäktar att Förbundsrepubliken Tyskland inte införlivade direktivet på det sätt som avses i svaren på frågorna 4 och 7 förrän efter utgången av den tidsfrist som anges i artikel 9?"

Förutsättningarna för medlemsstatens ansvar (den åttonde, den nionde, den tionde, den elfte och den tolfte frågan)

15 Det är lämpligt att först behandla den åttonde, den nionde, den tionde, den elfte och den tolfte frågan, genom vilka den nationella domstolen önskar få klarhet beträffande förutsättningarna för medlemsstatens ansvar gentemot enskilda då ett direktiv inte har införlivats inom den föreskrivna tidsfristen.

16 Den nationella domstolen önskar genom dessa frågor i huvudsak få klarhet i huruvida underlåtenheten att införliva ett direktiv inom den föreskrivna tidsfristen i sig är tillräcklig för att ge upphov till en rätt till skadestånd för enskilda skadelidande eller om även andra förutsättningar måste föreligga.

17 Den nationella domstolen vill närmare bestämt få klarhet i vilken betydelse som skall tillmätas den invändning som den tyska regeringen har framställt, enligt vilken tidsfristen för införlivande av direktivet visade sig vara otillräcklig (den åttonde frågan). Den vill vidare få klarhet i huruvida det är en förutsättning för medlemsstatens ansvar att det är fråga om en tillräckligt klar, dvs. uppenbar och allvarlig, överträdelse av medlemsstatens skyldigheter enligt gemenskapsrätten (den nionde frågan), huruvida överträdelsen måste ha fastställts innan skadan uppkom (den tionde frågan), huruvida ansvaret är beroende av att det föreligger culpa — vid handlande eller vid underlåtenhet att handla — när medlemsstaten har antagit normativa rättsakter (den elfte frågan), och slutligen — för det fall den sistnämnda

frågan skall besvaras jakande — huruvida medlemsstatens ansvar kan uteslutas till följd av en sådan dom som den "förskottsbetalningsdom" av Bundesgerichtshof som avses med den sjunde tolkningsfrågan (den tolfte frågan).

18 Den tyska, den nederländska och den brittiska regeringen har särskilt gjort gällande att en medlemsstat enbart kan ådra sig ansvar till följd av att ett direktiv har införlivats för sent om den kan tillskrivas en klar, dvs. uppenbar och allvarlig, överträdelse av gemenskapsrätten. Enligt samma regeringar måste vid bedömningen av huruvida en sådan överträdelse kan tillskrivas en medlemsstat hänsyn tas till de omständigheter som har föranlett att tidsfristen har överskridits.

19 För att besvara dessa frågor bör det inledningsvis erinras om domstolens rättspraxis i fråga om rätten till ersättning för skada som enskilda har orsakats genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat.

20 Domstolen har 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 (domen Francovich m. fl., punkt 35, dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame, C-46/93 och C-48/93, REG s. I-1131, punkt 31, av den 26 mars 1996, British Telecommunications, C-392/93, REG s. I-1654, punkt 38, och av den 23 maj 1996, Hedley Lomas, C-5/94, REG s. I-2604, punkt 24). Domstolen har dessutom slagit fast att förutsättningarna för att en rätt till skadestånd skall uppkomma beror på vilket slag av överträdelse av gemenskapsrätten som har orsakat den uppkomna skadan (ovannämnda domar i målet Francovich m. fl. punkt 38, Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 38, och Hedley Lomas, punkt 24).

21 I de ovannämnda domarna i målen Brasserie du pêcheur och Factortame, punkterna 50 och 51, British Telecommunications, punkterna 39 och 40, och Hedley Lomas, punkterna 25 och 26, har domstolen med beaktande av omständigheterna i de enskilda fallen 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 Av den ovannämnda domen Francovich m. fl. — vilken, liksom de förevarande målen, rörde det fallet att ingen åtgärd vidtagits för att inom den föreskrivna tidsfristen införliva ett direktiv — framgår å andra sidan att den fulla verkan av artikel 189 tredje stycket i fördraget ger upphov till en rätt till skadestånd om det reultat som föreskrivs i direktivet innebär att enskilda tillerkänns rättigheter vars innehåll kan bestämmas på grundval av bestämmelserna i direktivet och om det finns ett orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger medlemsstaten och den skada som har uppkommit för de skadelidande.

23 Det är i själva verket samma förutsättningar som har angivits i dessa domar, eftersom förutsättningen att det måste vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse, även om den inte nämndes i den ovannämnda domen Francovich m. fl., likväl uppenbart var uppfylld genom omständigheterna i det målet.

24 Genom att slå fast att förutsättningarna för att ansvaret skall ge upphov till en rätt till skadestånd beror på vilket slag av överträdelse av gemenskapsrätten som har orsakat den vållade skadan, har domstolen nämligen ansett att bedömningen av dessa förutsättningar är beroende av vilken situation som det är fråga om.

25 För det första är nämligen en överträdelse tillräckligt klar om en institution eller en medlemsstat vid utövandet av sin normgivningsbefogenhet uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för utövandet av sina befogenheter (se dom av den 25 maj 1978, HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, Rec. s. 1209, punkt 6, samt ovannämnda domar i målen Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 55, och British Telecommunications, punkt 42). För det andra kan ett brott mot gemenskapsrätten i sig vara tillräckligt för att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse, om den ifrågavarande medlemsstaten vid tidpunkten då den begick överträdelsen inte stod inför något normativt

val samt förfogade över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning (se ovannämnd dom i målet Hedley Lomas, punkt 28).

26 När en medlemsstat, såsom i målet Francovich m. fl., i strid med artikel 189 tredje stycket i fördraget inte vidtar någon av de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet inom den i direktivet fastställda tidsfristen, missbedömer den följaktligen uppenbart och allvarligt gränserna för utövandet av sina befogenheter.

27 Härav följer att en sådan överträdelse ger upphov till en rätt till skadestånd för enskilda om det reultat som föreskrivs i direktivet innebär att enskilda tillerkänns rättigheter vars innehåll kan bestämmas på grundval av bestämmelserna i direktivet och om det finns ett orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger medlemsstaten och den skada som har uppkommit för de skadelidande, utan att några andra förutsättningar behöver föreligga.

28 Skadeståndet kan närmare bestämt inte göras beroende av ett krav på att domstolen tidigare har fastställt en sådan överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat (se domen i målet Brasserie du pêcheur, punkt 94—96) eller av att det statliga organ som fördragsbrottet kan tillskrivas har gjort sig skyldigt till avsiktlig eller vårdslös culpa (se punkt 75—80 i samma dom).

29 Den åttonde, den nionde, den tionde, den elfte och den tolfte frågan skall således besvaras enligt följande. Att inte vidta någon som helst åtgärd för att införliva ett direktiv och uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet inom den fastställda tidsfristen utgör i sig en klar överträdelse av gemenskapsrätten och ger därför upphov till en rätt till skadestånd för enskilda skadelidande, under förutsättning att det resultat som föreskrivs i direktivet innebär att enskilda tillerkänns rättigheter vars innehåll är möjligt att bestämma samt att det finns ett orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger medlemsstaten och den uppkomna skadan.

Huruvida enskilda tillerkänns rättigheter vars innehåll kan bestämmas med tillräcklig exakthet (den första och den andra frågan)

30 Den nationella domstolen önskar genom de två första frågorna få klarhet i huruvida 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 att den researrangör och/eller återförsäljare som är part i avtalet (nedan kallad arrangören) kommer på obestånd eller försätts i konkurs, samt huruvida innehållet i dessa rättigheter kan bestämmas med tillräcklig exakthet.

31 Enligt sökandena och kommissionen skall dessa båda frågor besvaras jakande. I artikel 7 skulle nämligen paketresenärer, i egenskap av konsumenter, klart och entydigt tillerkännas rätten att erhålla återbetalning av erlagda belopp och hemtransport i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs.

32 Den tyska, den nederländska och den brittiska regeringen har bestritt att denna ståndpunkt är riktig.

33 Det finns anledning att först undersöka huruvida det resultat som föreskrivs i artikel 7 i direktivet innebär att enskilda tillerkänns rättigheter.

34 Det kan i detta hänseende hänvisas till själva lydelsen av artikel 7. Av denna följer att ett genomförande av den bestämmelsen skall få till resultat att arrangören blir skyldig att förfoga över tillräcklig säkerhet för återbetalning av erlagda belopp och för hemtransport av konsumenten i händelse av att arrangören kommer på obestånd eller försätts i konkurs.

35 Eftersom syftet med denna säkerhet är att skydda konsumenterna mot de ekonomiska risker som uppkommer när arrangörer av resepaket kommer på obestånd eller försätts i konkurs, har gemenskapslagstiftaren ålagt dessa operatörer en skyldighet att visa att de har säkerhet för att skydda konsumenterna mot nämnda risker.

36 Härav följer att syftet med artikel 7 i direktivet är att skydda konsumenterna, som således har rätt till återbetalning eller hemtransport i händelse av att den arrangör som de har köpt resan av kommer på obestånd eller försätts i konkurs. Alla andra tolkningar skulle nämligen bli meningslösa, eftersom den säkerhet som arrangörerna skall ställa i enlighet med artikel 7 i direktivet är avsedd att möjliggöra att de belopp som konsumenten har erlagt återbetalas eller att denne kan resa hem.

37 Detta resultat bekräftas dessutom av det näst sista övervägandet i ingressen till direktivet. Där anges att det skulle vara till fördel både för konsumenter och för arrangörer av resepaket om arrangörerna var skyldiga att visa att de har säkerhet i händelse av obestånd eller konkurs.

38 Den tyska och den brittiska regeringen kan i detta sammanhang inte invända att direktivet, som grundas på artikel 100a i fördraget, huvudsakligen syftar till att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster och, mer allmänt sett, fri konkurrens.

39 Det bör anmärkas dels att det på flera ställen i övervägandena i ingressen till direktivet erinras om syftet att skydda konsumenterna, dels att den omständigheten att direktivet är avsett att säkerställa att andra syften uppnås inte är av sådan beskaffenhet att den utesluter att bestämmelserna i direktivet även syftar till att skydda konsumenterna. Enligt artikel 100a.3 i fördraget skall kommissionen nämligen i sina förslag enligt den artikeln, bland annat om konsumentskydd, utgå från en hög skyddsnivå.

40 Domstolen kan inte heller godta det argument som framförts av den tyska och den brittiska regeringen om att det skulle framgå av själva lydelsen av artikel 7 att arrangörerna av resepaket genom den artikeln enbart åläggs en skyldighet att visa att de har tillräcklig säkerhet samt att avsaknaden av varje form av hänvisning till en eventuell rätt för konsumenterna att åtnjuta sådan säkerhet visar att en sådan rätt enbart är indirekt och härledd.

41 Det är i detta avseende tillräckligt att erinra om att skyldigheten att visa att säkerhet finns med nödvändighet innebär en skyldighet för samma personer att faktiskt ställa sådan säkerhet. Dessutom är den skyldighet som föreskrivs i artikel 7 meningsfull enbart om säkerheten i förekommande fall faktiskt möjliggör återbetalning av erlagda belopp eller hemtransport av konsumenten.

42 Domstolen finner därför 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.

43 Det bör därefter undersökas huruvida innehållet i dessa rättigheter kan bestämmas på grundval av bestämmelserna i direktivet.

44 Det kan i detta hänseende konstateras att innehavarna av de rättigheter som följer av artikel 7 med tillräcklig exakthet utpekas såsom konsumenter, vilket begrepp definieras i artikel 2 i direktivet. På samma sätt förhåller det sig med dessa rättigheters innehåll. Rättigheterna består, såsom redan har angivits ovan, 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. Det finns vid sådana förhållanden anledning att anse att artikel 7 i direktivet har till syfte att tillerkänna enskilda rättigheter vars innehåll kan bestämmas med tillräcklig exakthet.

45 Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten, som den tyska regeringen har framhållit, att direktivet lämnar medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning beträffande valet av tillvägagångssätt för att uppnå det resultat som eftersträvas i direktivet. Den omständigheten att en medlemsstat kan välja mellan ett stort antal tillvägagångssätt för att uppnå det resultat som föreskrivs i ett direktiv saknar betydelse när direktivet har till syfte att tillerkänna enskilda rättigheter vars innehåll kan bestämmas med tillräcklig exakthet.

46 De två första frågorna skall således besvaras så, 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. Innehållet i dessa rättigheter kan bestämmas med tillräcklig exakthet.

Bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa ett korrekt införlivande av direktivet (den tredje, den fjärde, den femte, den sjätte och den sjunde frågan)

Den tredje och den fjärde frågan

47 Den nationella domstolen begär genom den tredje och den fjärde frågan i huvudsak att domstolen skall ange de "bestämmelser som är nödvändiga" och som medlemsstaterna skall sätta i kraft för att följa artikel 9 i direktivet.

48 Det bör inledningsvis framhållas att bestämmelser i ett direktiv enligt en fast rättspraxis skall genomföras med obestridlig bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls (dom av den 30 maj 1991, kommissionen mot Tyskland, C-59/89, Rec. s. I-2607, punkt 24).

49 Det bör därefter konstateras att eftersom medlemsstaterna enligt artikel 9 senast den 31 december 1992 skulle sätta i kraft de bestämmelser som var nödvändiga för att följa direktivet, innebar den artikeln en skyldighet för dessa stater att vidta samtliga nödvändiga åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna i direktivet skulle få full verkan och således garantera att det resultat som föreskrivs i direktivet uppnåddes.

50 Det kan således, med hänsyn till det svar som lämnats på de två första frågorna, konstateras att medlemsstaterna, för att säkerställa ett fullständigt genomförande av artikel 7 i direktivet, var tvungna att inom den föreskrivna tidsfristen anta samtliga bestämmelser som var nödvändiga för att köpare av resepaket från och med den 1 januari 1993 skulle vara garanterade återbetalning av erlagda belopp och hemtransport i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs.

51 Av detta följer att genomförandet av artikel 7 inte är fullständigt om den nationelle lagstiftaren nöjer sig med att inom den föreskrivna tidsfristen införa den rättsliga ram som är nödvändig för att ålägga arrangörerna en rättslig skyldighet att visa att de har vidtagit åtgärder för att ställa säkerhet.

52 Av beslutet om hänskjutande framgår att den tyska regeringen har gjort gällande att den tidsfrist som hade fastställts för införlivande av direktivet var för kort, bland annat på grund av de stora svårigheter som det skulle innebära för företagen inom den berörda branschen att i Tyskland införa ett system som överensstämmer med direktivet avseende ställande av säkerhet. Den tyska regeringen har i detta hänseende betonat att direktivet inte kunde genomföras enbart genom att lagstiftningen ändrades, utan det var nödvändigt att stödja sig på samarbete med privat tredje man (researrangörer och företag inom försäkrings-och kreditbranschen).

53 Det bör påpekas att en sådan omständighet inte kan rättfärdiga underlåtenhet att införliva ett direktiv inom den föreskrivna tidsfristen. Enligt en väl etablerad rättspraxis kan en medlemsstat inte åberopa bestämmelser, praxis eller andra omständigheter i sin interna rättsordning för att rättfärdiga att den åsidosatt skyldigheter

och frister som föreskrivs i ett direktiv (se bland annat dom av den 21 juni 1988, kommissionen mot Belgien, 283/86, Rec. s. 3271, punkt 7).

54 Det bör dessutom erinras om att det enda förfarande som är förenligt med gemenskapsrätten och som den berörda medlemsstaten kan använda sig av om tidsfristen för genomförande av ett direktiv visar sig vara för kort är att inom ramen för gemenskapen ta lämpliga initiativ för att få den behöriga gemenskapsinstitutionen att fastställa den förlängning av tidsfristen som krävs (se dom av den 26 februari 1976, kommissionen mot Italien, 52/75, Rec. s. 277, punkt 12).

55 Den tredje och den fjärde frågan skall således besvaras så, att medlemsstaten för att följa artikel 9 i direktivet var tvungen att inom den föreskrivna tidsfristen anta samtliga bestämmelser som var nödvändiga för att säkerställa att enskilda från och med den 1 januari 1993 hade ett effektivt skydd mot risken att arrangörer av paketresor skulle komma på obestånd eller försättas i konkurs.

Den femte frågan

56 Den hänskjutande domstolen önskar genom sin femte fråga få klarhet i huruvida syftet att skydda konsumenterna som eftersträvas i artikel 7 i direktivet är uppnått när en medlemsstat tillåter att arrangörer kräver betalning av ett förskott om maximalt tio procent av resans pris, dock högst 500 DM, innan de till kunderna överlämnar vad den hänskjutande domstolen betecknar som "värdehandlingar", dvs. handlingar som ger konsumenterna rätt att erhålla olika tjänsteprestationer som ingår i resepaketet (av flygbolag eller hotellägare).

57 Det framgår av beslutet om hänskjutande att denna fråga avser § 651k fjärde stycket i BGB, som har återgetts i punkt 8 ovan, samt Bundesgerichtshofs "förskottsbetalningsdom" av den 12 mars 1987, som anges i den sjunde tolkningsfrågan och som innebar att de av researrangörerna tillämpade allmänna avtalsvillkoren ogiltigförklarades i den mån de innebar att resenärerna var skyldiga att erlägga ett förskott som motsvarade tio procent av priset för resan, trots att de ännu inte hade kommit i besittning av några värdehandlingar.

58 Det framgår vidare av beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen genom denna fråga i huvudsak vill få klarhet i huruvida den nationelle lagstiftaren uppfyller de krav som ställs i artikel 7 när han låter konsumenterna bära den risk som är förknippad med nämnda förskott genom att förskottet inte omfattas av den säkerhet som avses i den bestämmelsen.

59 Såsom har konstaterats vid prövningen av den första och den andra frågan har artikel 7 i direktivet till syfte att skydda konsumenterna mot de risker som avses i den bestämmelsen, vilka följer av arrangörens obestånd eller konkurs. Det skulle strida mot detta syfte att begränsa detta skydd på ett sådant sätt att det förskott som eventuellt har erlagts inte skulle omfattas av säkerheten för återbetalning eller hemtransport. Det finns inte något stöd i direktivet för en sådan inskränkning av de i artikel 7 föreskrivna rättigheterna.

60 Härav följer att en nationell rättsregel som tillåter arrangörer att kräva att resenärer betalar ett förskott kan vara förenlig med artikel 7 i direktivet enbart om även återbetalningen av förskottet i fråga är garanterad i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs.

61 Den femte frågan skall således besvaras så, att när en medlemsstat tillåter arrangörer att kräva betalning av ett förskott om maximalt tio procent av resans pris, dock högst 500 DM, är det i artikel 7 eftersträvade skyddssyftet tillgodosett enbart om

även återbetalningen av detta förskott är garanterad i händelse av arrangörens obestånd eller konkurs.

Den sjunde frågan

62 Genom den andra delen av den sjunde frågan önskar den nationella domstolen få klarhet i huruvida sådan säkerhet som arrangörerna har att "visa" i enlighet med artikel 7 i direktivet saknas även när resenärerna har värdehandlingar i sin besittning då de betalar resans pris.

63 Det skydd som artikel 7 syftar till att säkerställa saknas inte, enligt den tyska regeringen, då resenärerna i sin besittning har handlingar som tillförsäkrar dem en direkt rättighet gentemot dem som faktiskt tillhandahåller tjänsterna (flygbolag eller hotellägare). Resenärerna skulle under sådana omständigheter vara i stånd att kräva att tjänsterna fullgörs och det skulle därmed inte finnas någon risk för att de till följd av arrangörens obestånd inte skulle erhålla några tjänster.

64 Detta argument kan inte godtas. Det skydd som konsumenterna tillförsäkras genom artikel 7 skulle nämligen kunna äventyras om konsumenterna vore tvungna att göra gällande kredithandlingar gentemot tredje man som under alla omständigheter inte är skyldig att godta dessa och som dessutom också riskerar att försättas i konkurs.

65 Den andra delen av den sjunde frågan skall följaktligen besvaras så, att artikel 7 i direktivet skall tolkas på så sätt att sådan säkerhet som arrangörerna har att "visa" saknas även när resenärerna har värdehandlingar i sin besittning då de betalar resans pris.

66 Genom den första delen av den sjunde frågan önskar den nationella domstolen få klarhet i huruvida Förbundsrepubliken Tyskland kunde avstå från att införliva artikel 7 på grund av Bundesgerichtshofs "förskottsbetalningsdom".

67 Oavsett huruvida en rättspraxis kan vara lämpad att säkerställa ett korrekt införlivande av direktivet, kan det konstateras att svaret på denna fråga under alla omständigheter följer av svaren på den femte frågan och på den andra delen av den sjunde frågan. Då syftet med artikel 7 är att skydda konsumenterna mot de risker som anges i den bestämmelsen och som följer av arrangörens obestånd eller konkurs, kan en sådan dom som Bundesgerichtshofs "förskottsbetalningsdom" inte uppfylla de krav som ställs i direktivet, eftersom domen innebär att konsumenterna står risken dels för att förlora det tillåtna förskottet vid arrangörens obestånd eller konkurs, dels för att — när de erhållit värdehandlingar — de personer som faktiskt tillhandahåller tjänsterna inte godtar värdehandlingarna eller att sistnämnda personer kommer på obestånd.

68 Den sjunde frågan skall således besvaras så, att artikel 7 i direktivet skall tolkas på så sätt att sådan säkerhet som arrangörerna har att "visa" saknas även när resenärerna har värdehandlingar i sin besittning då de betalar resans pris samt att Förbundsrepubliken Tyskland inte kunde avstå från att införliva direktivet på grund av Bundesgerichtshofs "förskottsbetalningsdom".

Den sjätte frågan

69 Den nationella domstolen önskar genom sin sjätte fråga få klarhet i huruvida medlemsstaterna genom direktivet åläggs att vidta särskilda åtgärder för att skydda paketresenärer mot deras egen vårdslöshet.

70 Frågan kräver, såsom den har formulerats, att anmärkningar görs i följande tre hänseenden.

71 Det bör först av allt påpekas att varken syftet med direktivet eller dess särskilda bestämmelser medför att medlemsstaterna är skyldiga att vidta särskilda åtgärder inom ramen för artikel 7 för att skydda paketresenärer mot deras egen vårdslöshet.

72 Det bör därefter påpekas att de nationella domstolarna, när de fastställer vilken skada som kan ersättas, enligt domstolens rättspraxis alltid kan undersöka om den skadelidande har visat rimlig aktsamhet för att förhindra skadan eller begränsa dess omfattning (se bland annat den ovannämnda domen i målet Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 84).

73 Slutligen bör framhållas att även om denna princip är tillämplig i fråga om en talan om skadestånd som grundar sig på underlåtenhet att införliva ett sådant direktiv som i det förevarande fallet, följer det emellertid av det svar som lämnats på den femte och den sjunde frågan att en paketresenär som har betalat hela priset för resan inte kan anses vara vårdslös enbart på grund av att han inte har utnyttjat möjligheten i enlighet med "förskottsbetalningsdomen" att inte betala mer än tio procent av det totala priset för resan innan han har erhållit värdehandlingar.

74 Den sjätte frågan skall således besvaras så, att medlemsstaterna genom direktivet inte åläggs att vidta särskilda åtgärder inom ramen för artikel 7 för att skydda paketresenärer mot deras egen vårdslöshet.

Rättegångskostnader

75 De kostnader som har förorsakats den tyska, den nederländska, den franska och den brittiska regeringen liksom Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttrande 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 6 juni 1994 förts vidare av Landgericht Bonn — följande dom:

1) Att inte vidta någon som helst åtgärd för att införliva ett direktiv och uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet inom den tidsfrist som fastställts för detta utgör i sig en klar överträdelse av gemenskapsrätten och ger därför upphov till en rätt till skadestånd för enskilda skadelidande när det resultat som föreskrivs i direktivet innebär att enskilda tillerkänns rättigheter vars innehåll är möjligt att bestämma och det finns ett orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger medlemsstaten och den uppkomna skadan.

2) Det resultat som föreskrivs i artikel 7 i rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang innebär att paketresenärer tillerkänns rättigheter som innebär att resenärer är garanterade återbetalning av erlagda belopp och hemtransport i händelse av att arrangören och/eller den återförsäljare med vilken avtalet ingåtts kommer på obestånd eller försätts i konkurs. Innehållet i dessa rättigheter kan bestämmas med tillräcklig exakthet.

3) Medlemsstaten var för att följa artikel 9 i direktiv 90/314 tvungen att inom den föreskrivna tidsfristen anta samtliga bestämmelser som var nödvändiga för att säkerställa att enskilda från och med den 1 januari 1993 hade ett effektivt skydd mot risken att arrangören av resepaketet och/eller den återförsäljare med vilken avtalet ingåtts skulle komma på obestånd eller försättas i konkurs.

4) När en medlemsstat tillåter arrangörer av resepaket och/eller återförsäljare som är parter i avtalet att kräva betalning av ett förskott om tio procent av resans pris, dock högst 500 DM, är det i artikel 7 i direktiv 90/314 eftersträvade skyddssyftet tillgodosett enbart om återbetalningen av detta förskott även är garanterad i händelse av att arrangören och/eller den återförsäljare med vilken avtalet ingåtts kommer på obestånd eller försätts i konkurs.

5) Artikel 7 i direktiv 90/314 skall tolkas så, att sådan säkerhet som arrangörerna har att "visa" saknas även när resenärerna har värdehandlingar i sin besittning då de betalar resans pris, samt att Förbundsrepubliken Tyskland inte kunde avstå från att införliva direktiv 90/314 på grund av Bundesgerichtshofs "förskottsbetalningsdom" av den 12 mars 1987.

6) Medlemsstaterna åläggs genom direktiv 90/314 inte att vidta särskilda åtgärder inom ramen för artikel 7 för att skydda paketresenärer mot deras egen vårdslöshet.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris

Kapteyn Gulmann Edward

Puissochet Hirsch Jann Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 oktober 1996.

R. Grass

Justitiesekreterare

G. C. Rodríguez Iglesias

Ordförande