

EUROOPA KOHTU OTSUS
8. oktoober 1996*

Direktiiv 90/314/EMÜ reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta –
Üle võtmata jätmine – Liimesriigi vastutus ja hüvitamiskohustus

Liidetud kohtuasjades C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel esitatud Landgericht Bonn'i eelotsusetaotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleliolevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Erich Dillenkofer,

Christian Erdmann,

Hans-Jürgen Schulte,

Anke Heuer,

Werner, Ursula ja Torsten Knor

ja

Bundesrepublik Deutschland,

eelotsust nõukogu 13. juuni 1990. aasta direktiivi 90/314/EMÜ reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta (EÜT L 158, lk 59; ELT eriväljaanne 13/10, lk 132) tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray ja L. Sevón, kohtunikud C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (ettekandja), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann ja H. Ragnemalm,

kohtujurist: G. Tesauero,

kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Anke Heuer, esindaja: advokaat Gert Meier, Köln,
- Bundesrepublik Deutschland, esindajad: liitvabariigi justiitsministeeriumi kõrgem ametnik Karlheinz Stöhr, sama ministeeriumi vanemametnik Alfred Dittrich, liitvabariigi majandusministeeriumi kõrgem ametnik Ernst Röder ja advokaat Dieter Sellner, Bonn,
- Madalmaade valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusnõunik Adriaan Bos,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: *Assistant Treasury Solicitor* John Collins, *barrister* Stephen Richards ja *barrister* Rhodri Thompson,
- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: peaõigusnõunik Rolf Wägenbaur, keda abistas advokaat Barbara Rapp, Brüssel,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 17. oktoobri 1995. aasta kohtuistungil ära kuulunud suulised märkused, mille esitasid: Erich Dillenkofer, esindaja: advokaat Roland Gappa, Dahn; Anke Heuer, esindaja: Gert Meier; Werner, Torsten ja Ursula Knor, esindaja: advokaat Karin Schumacher-d'Hondt, Bonn; Bundesrepublik Deutschland, esindajad: Ernst Röder ja Dieter Sellner; Madalmaade valitsus, esindaja: välisministeeriumi abiõigusnõunik Marc Fierstra; Prantsusmaa valitsus, esindaja: välisministeeriumi õiguskonkordantsuse talituse juhataja Catherine de Salins; Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: Stephen Richards; ja komisjon, esindaja: Barbara Rapp,

olles 28. novembri 1995. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Landgericht Bonn esitas 6. juuni 1994. aasta määrustega, mis saabusid Euroopa Kohtusse kohtuasjades C-178/94 ja C-179/94 28. juunil 1994 ning kohtuasjades C-188/94, C-189/94 ja C-190/94 1. juulil 1994, Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kaksteist eelotsuse küsimust nõukogu 13. juuni 1990. aasta direktiivi 90/314/EMÜ reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta (EÜT L 158, lk 59; ELT eriväljaanne 13/10, lk 132; edaspidi „direktiiv”) tõlgendamise kohta.

2. Need küsimused kerkisid *kahju hüvitamise hagi* raames, mille Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer ning Werner, Torsten ja Ursula Knor (edaspidi „hagejad”) esitasid Saksamaa Liitvabariigi vastu kahju tõttu, mida nad kandsid seepärast, et direktiivi ei võetud ettenähtud tähtaja jooksul üle.

3. Direktiivi artikli 1 järgi on selle eesmärk ühenduse territooriumil müüdavaid või müügiks pakutavaid pakettreise käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamine.

4. Artiklis 2 on mõnede mõistete määratlused. Nõnda on ette nähtud, et

„[...] kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. pakettreis – vähemalt kahe järgmise teenuse valmiskombinatsioon, mida müüakse või pakutakse müügiks summaarhinnaga, kui teenus hõlmab pikemat ajavahemikku kui 24 tundi või sisaldab öist majutust:

a) vedu;

b) majutus;

c) muud turismiteenused, mis pole seotud veo ega majutusega ja mis moodustavad pakettreisi olulise osa.

[...]

2. korraldaja – isik, kes mitte juhuti korraldab paketteise ja müüb neid või pakub neid müügiks kas otse või vahendaja kaudu;

3. vahendaja – isik, kes müüb või pakub müügiks korraldaja koostatud paketteise;

4. tarbija – isik, kes ostab paketteise või lepib kokku selle ostmise („peamine lepingupool”), või isik, kelle nimel peamine lepingupool lepib kokku paketteise ostmise („muud soodustatud isikud”), või isik, kellele peamine lepingupool või mõni muu soodustatud isik paketteise üle annab („ülevõtja”);

[...]”.

5. Artiklis 7 on sätestatud: „Lepingu korraldav ja/või vahendav pool peab suutma piisavalt tõendada tagatise olemasolu, et maksejõuetuse korral hüvitatakse makstud raha ja tarbija toimetatakse kodumaale tagasi.”

6. Artiklis 8 on täpsustatud, et liikmesriigid võivad tarbijakaitse eesmärgil võtta vastu või säilitada direktiiviga reguleeritavas valdkonnas rangemad eeskirjad.

7. Artikli 9 kohaselt peavad liikmesriigid jõustama direktiivi järgimiseks vajalikud meetmed enne 31. detsembrit 1992.

8. Saksamaa seadusandja võttis 24. juunil 1994 vastu seaduse reisipakette käsitleva nõukogu 13. juuni 1990. aasta direktiivi kohaldamise kohta (*BGBI* I, lk 1322). Selle seadusega lisati Bürgerliches Gesetzbuch'i (Saksamaa tsiviilseadustik, edaspidi „BGB”) uus paragrahv 651 k, milles on sätestatud:

„1. Korraldaja peab tagama, et paketteise ostjale hüvitatakse:

1) tasutud hind, kui reisiteenuseid ei pakuta korraldaja maksejõuetuse või pankroti järel, ning

2) kulutused, mida reisija pidi tegema kodumaale naasmiseks korraldaja maksejõuetuse või pankroti järel.

Korraldaja võib esimeses lauses ette nähtud kohustused täita ainult:

1) kindlustuslepinguga, mille ta on sõlminud kindlustusseltsis, kellel on õigus tegutseda käesoleva seaduse kohaldamisalal, või

2) niisuguse krediidasutuse makselubadusega, kellel on õigus tegutseda käesoleva seaduse kohaldamisalal.

2. [...]

3. Lõikes 1 ette nähtud kohustuse täitmiseks peab korraldaja hankima reisijale otsese nõude kindlustusandja või krediidasutuse vastu ning tagama seda tõendava dokumendi, andes reisijale üle nimetatud ettevõtja väljastatud tõendi (garantiikirja).

4. Peale ettemakse, mis moodustab kuni 10 protsenti reisi hinnast, kuid ei ületa 500 Saksa marka, võib korraldaja enne reisi lõppu nõuda või reisijalt vastu võtta reisi hinnaga seotud makseid üksnes siis, kui reisijale on antud garantiikiri.

[...]”

9. See seadus jõustus 1. juulil 1994. Seda kohaldatakse lepingute suhtes, mis on sõlmitud pärast nimetatud kuupäeva ning hõlmavad reise, mis pidid algama pärast 31. oktoobrit 1994.

10. Hagejad on pakettreisi ostjad, kes kahe neile pakettreisi müünud ettevõtja pankroti tõttu 1993. aastal ei saanud reisile minna või pidid naasma puhkusekohast oma kulul, ilma et neil oleks õnnestunud saavutada ettevõtjatele tasutud summade või tagasisõidukulude hüvitamist.

11. Saksamaa Liitvabariigi vastu esitatud kahju hüvitamise hagi raames väitsid nad, et kui direktiivi artikkel 7 oleks Saksa õiguses üle võetud ettenähtud tähtaja jooksul, s.t enne 31. detsembrit 1992, oleksid nad neile pakettreisi müünud ettevõtjate pankroti eest kaitstud olnud.

12. Hagejad tuginevad eelkõige Euroopa Kohtu 19. novembri 1991. aasta otsusele liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90: Francovich jt vs. Itaalia Vabariik (EKL 1991, lk I-5357, punktid 39 ja 40, edaspidi „kohtuotsus Francovich jt”), mille kohaselt juhul, kui liikmesriik ei täida asutamislepingu artikli 189 kolmandast lõigust tulenevat kohustust võtta direktiiviga ettenähtud tulemuse saavutamiseks kõik vajalikud meetmed, on selle ühenduse õigusnormi täieliku toime tagamiseks vaja õigust kahju hüvitamisele, kui direktiiviga ettenähtud tulemus hõlmab õiguste andmist eraisikutele, kui direktiivi sätete põhjal on võimalik piiritleda nende õiguste sisu ja kui liikmesriigi kohustuse rikkumise ja

kahjustatud isikute kahju vahel on põhjuslik seos. Hagejate arvates on need tingimused käesoleval juhul täidetud. Seega taotlevad nad toimumata jäänud reise eest tasutud summade või tagasisõidukulude hüvitamist.

13. Saksamaa valitsus on nende taotluste vastu. Tema arvates ei ole kohtuotsuses Francovich jt nimetatud tingimused käesoleval juhul täidetud ja igal juhul saab direktiivi ettenähtud tähtaja jooksul üle võtmata jätmise tuua liikmesriigi vastutuse kaasa ainult siis, kui talle võib ette heita ühenduse õiguse selget, s.t ilmset ja tõsist rikkumist.

14. Leides, et Saksa õiguses ei ole hüvitamistaotluste rahuldamiseks mingit alust, kuid kaheldes kohtuotsuse Francovich jt tagajärgedes, otsustas Landgericht Bonn menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas nõukogu 13. juuni 1990. aasta direktiivi reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta (90/314/EMÜ) eesmärk on anda pakettreise ostjale riigisiseste direktiivi ülevõtmisnormide kaudu individuaalne õigus, millega tagatakse makstud raha ja kodumaale naasmise kulude hüvitamine korraldaja maksevõimetuse korral (vt kohtuotsuse Francovich jt põhjenduste punkti 40).

2. Kas selle õiguse sisu võib direktiivi sätete põhjal piisavalt hästi määratleda?

3. Millised on miinimumtingimused, millele peavad vastama liikmesriikide poolt direktiivi artikli 9 alusel võetavad „vajalikud meetmed“?

4. Kas liikmesriigi seadusandja on täitnud direktiivi artiklit 9, kui ta lõi enne 31. detsembrist 1992 õigusliku raamistiku, mis on vajalik selleks, et kehtestada korraldajale või vahendajale seaduslik kohustus võtta tagatismeetmed direktiivi artikli 7 tähenduses?

Või pidi vajalik seadusemuudatus turismi-, kindlustus- ja krediidiringkondadega konsulteerimist arvesse võttes jõustuma piisavalt aegsasti enne 31. detsembrist 1992, et see tagatis toimiks pakettreiside turul tegelikult alates 1. jaanuarist 1993?

5. Kas sellest, et liikmesriik lubas korraldajal enne väärtokumentide andmist kliendile nõuda ettemakset, mis moodustab kuni 10 protsenti reisi hinnast, kuid ei ületa 500 Saksa marka, piisab, et direktiivis sätestatud võimalik kaitse-eesmärk oleks täidetud?

6. Mil määral kohustab direktiiv liikmesriike tegutsema omal algatusel (õigusloome plaanis), et kaitsta pakettreiside ostjaid nende endi hooletuse eest?

7. a. Kas Saksamaa Liitvabariik oleks saanud täielikult loobuda direktiivi artikli 7 ülevõtmisest oma õigusaktides, võttes arvesse Bundesgerichtshof'i 12. märtsi 1987. aasta „ette tasumise“ otsust (*Vorkasse-Urteil*) (*BGHZ* 100, 157; *NJW* 86, 1613)?

b. Kas tagatist, mida korraldajad peavad direktiivi artikli 7 kohaselt „tõendama“, ei ole ka siis, kui reisijatel olid reisihinna tasumise hetkel väärtdokumendid, mis kinnitasid nende õigust saada konkreetsetelt teenuseosutajatelt (lennuettevõtte, hotellipidaja) teenuseid?

8. a. Kas ainult direktiivi artiklis 9 nimetatud tähtaja ületamisest piisab, et vastata jaatavalt küsimusele, kas on olemas liikmesriigi vastutust kaasa toov õigus kahju hüvitamisele kohtuotsuse Francovich jt mõttes, või tuleb nõustuda liikmesriigi vastuväitega, mille kohaselt oli ülevõtmise tähtaeg ebapiisav?

b. Kas juhul, kui vastus viimasele küsimusele on eitav:

tuleb seda vastust kohaldada ka siis, kui liikmesriik ei saa saavutada direktiivis ette nähtud kaitse-eesmärki ainult seadusemuudatustega (näiteks seoses kahju hüvitamisega töötajatele ettevõtja pankroti korral), vaid selleks on vaja ka eraisikutest kolmandate isikute (reisikorraldajate, kindlustus- ja krediidiringkondade) koostööd?

9. Kas liikmesriigi vastutuse kohaldamine ühenduse õiguse rikkumise eest eeldab selget, s.t ilmset ja tõsist kohustuste täitmata jätmist?

10. Kas liikmesriigi vastutuse kohaldamiseks on vaja, et ta oleks enne kahju tekkimist süüdi mõistetud kohustuste rikkumise tuvastamise menetluses?

11. Kas kohtuotsusest Francovich jt võib järeldada, et õigus kahju hüvitamisele ühenduse õiguse rikkumise korral ei sõltu sellest, kas üldse mingi viga tehti, või vähemalt sellest, kas tehti viga seepärast, et liikmesriik jättis normatiivaktid üle võtmata?

12. Kas juhul, kui see järeldus on vale:

on Bundesgerichtshof'i „ette tasumise” otsus vastuvõetav põhjendus või vabandus sellele, et Saksamaa Liitvabariik võttis direktiivi üle neljandale ja seitsmendale küsimusele antud vastuste tähenduses alles pärast artiklis 9 nimetatud tähtaja lõppu?”

Riigi vastutuse kohaldamise tingimused (kaheksas, üheksas, kümnes, üheteistkümnes ja kaheteistkümnes küsimus)

15. Esiteks tuleb analüüsida kaheksandat, üheksandat, kümnendat, üheteistkümnendat ja kaheteistkümnendat küsimust, milles liikmesriigi kohus soovib teada, missugustel tingimustel kohaldatakse liikmesriigi vastutust eraisikute ees, kui direktiivi ei võetud ettenähtud tähtaja jooksul üle.

16. Nendes küsimustes tahab liikmesriigi kohus sisuliselt teada, kas direktiivi üle võtmata jätmine ettenähtud tähtaja jooksul on iseenesest piisav, et kahjustatud eraisikutel tekiks õigus kahju hüvitamisele, või tuleb võtta arvesse ka muid tingimusi.

17. Täpsemalt tahab liikmesriigi kohus teada, millist tähtsust tuleb omistada Saksamaa valitsuse vastuväitele, mille kohaselt osutus direktiivi ülevõtmise tähtaeg ebapiisavaks (kaheksas küsimus). Samuti tahab ta teada, kas liikmesriigi vastutuse kohaldamine eeldab selget, s.t ilmset ja tõsist ühenduse kohustuste täitmata jätmist (üheksas küsimus), kas rikkumine oleks tulnud tuvastada enne kahju tekkimist (kümnes küsimus), kas vastutus eeldab viga, mis tehti teo või tegevusetusega normatiivaktide vastuvõtmisel liikmesriigi poolt (üheteistkümnes küsimus), ning lõpuks jaatava vastuse korral viimasele küsimusele, kas selle vastutuse võib välistada niisuguse kohtuotsuse olemasolul nagu

Bundesgerichtshof'i „ette tasumise” otsus, mida on silmas peetud seitsmendas eelotsuse küsimuses (kaheteistkümmes küsimus).

18. Saksamaa, Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsus väitsid eelkõige, et riigi saab võtta direktiivi liiga hilise ülevõtmise eest vastutusele ainult siis, kui talle saab ette heita ühenduse õiguse selget, s.t ilmset ja tõsist rikkumist. Nende valitsuste arvates sõltub niisugune etteheide asjaoludest, mis põhjustasid tähtaja ületamise.

19. Nendele küsimustele vastamiseks tuleb kõigepealt meenutada Euroopa Kohtu praktikat, mis puudutab eraisikute õigust neile liikmesriigi süüks arvatavate ühenduse õiguse rikkumistega tekitatud kahju hüvitamisele.

20. Euroopa Kohus on tõdenud, et asutamislepingu süsteemile on omane põhimõte, et riik peab vastutama talle süüks arvatavate ühenduse õiguse rikkumistega eraisikutele põhjustatud kahju eest (kohtuotsus Francovich jt, punkt 35; Euroopa Kohtu 5. märtsi 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93: Brasserie du pêcheur ja Factortame, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 31; Euroopa Kohtu 26. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-392/93: British Telecommunications, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 38, ja Euroopa Kohtu 23. mai 1996. aasta otsus kohtuasjas C-5/94: Hedley Lomas, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 24). Lisaks on Euroopa Kohus sedastanud, et tingimused, mille alusel riigi vastutus annab õiguse kahju hüvitamisele, sõltuvad kahju põhjustanud ühenduse õiguse rikkumise laadist (eespool viidatud kohtuotsused Francovich jt, punkt 38, Brasserie du pêcheur ja Factortame, punkt 38, ja Hedley Lomas, punkt 24).

21. Eespool viidatud kohtuotsuste Brasserie du pêcheur ja Factortame punktides 50 ja 51, British Telecommunications punktides 39 ja 40 ning Hedley Lomas punktides 25 ja 26 sedastas Euroopa Kohus nende juhtumite asjaoludest lähtudes, et kahjustatud eraisikutel on õigus kahju hüvitamisele, kui on täidetud kolm tingimust, nimelt rikutud ühenduse õigusnormi eesmärk on anda õigusi eraisikutele, rikkumine on piisavalt selge ning rikkumise ja kahjustatud isikute kahju vahel on otsene põhjuslik seos.

22. Lisaks tuleneb eespool viidatud kohtuotsusest Francovich jt, mis käsitles nagu ka käesolevad kohtuasjad direktiivi ettenähtud tähtaja jooksul ülevõtmiseks meetme võtmata jätmist, et asutamislepingu artikli 189 kolmanda lõigu täieliku toime tagamiseks on vaja õigust kahju hüvitamisele, kui direktiiviga ettenähtud tulemus eeldab, et eraisikutele antakse õigused, mille sisu võib määratleda direktiivi sätete põhjal, ja kui liikmesriigi kohustuse rikkumise ja kahjustatud isikute kahju vahel on põhjuslik seos.

23. Sisuliselt on nendes kohtuotsustes sätestatud tingimused samad, sest piisavalt selge rikkumise tingimus, mida kohtuotsuses Francovich jt küll ei mainitud, oli sellest hoolimata kohtuasja asjaoludele omane.

24. Kinnitades tingimusi, mille alusel riigi vastutus annaks õiguse kahju hüvitamisele, sõltuvad asjaomase kahju põhjustanud ühenduse õiguse rikkumise laadist, avaldas Euroopa Kohus tegelikult arvamust, et seda, kas need tingimused on täidetud, tuleb hinnata igat laadi olukorras eraldi.

25. Nimelt on esiteks rikkumine piisavalt selge, kui institutsioon või liikmesriik on oma õigustloova pädevuse teostamisel ilmselgelt ja jämedalt eiranud tema pädevuse teostamisele seatud piire (vt Euroopa Kohtu 25. mai 1978. aasta otsust liidetud kohtuasjades 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 ja 40/77: HNL jt vs. nõukogu ja komisjon, EKL 1978, lk 1209, punkt 6; eespool viidatud kohtuotsust Brasserie du pêcheur ja Factortame, punkt 55, ja eespool viidatud kohtuotsust British Telecommunications, punkt 42), ning teiseks, kui asjaomasel liikmesriigil oli rikkumise toimepanemise hetkel märkimisväärselt väike, isegi olematu kaalutlusruum, siis võib ühenduse õiguse väiksema rikkumise olla piisav, et tuvastada piisavalt selge rikkumise esinemine (vt eespool viidatud kohtuotsust Hedley Lomas, punkt 28).

26. Seega kui liikmesriik ei võta nagu kohtuasjas Francovich jt asutamislepingu artikli 189 kolmandat lõiku rikkudes direktiivis kehtestatud tähtaja jooksul ühtegi nendest meetmetest, mis on vajalikud direktiiviga ettenähtud tulemuse saavutamiseks, eirab see liikmesriik ilmselt ja tõsiselt tema pädevuse teostamisele seatud piire.

27. Järelikult tekitab niisugune rikkumine eraisikutele õiguse kahju hüvitamisele, kui direktiiviga ettenähtud tulemus eeldab, et eraisikutele antakse õigused, mille sisu võib määratleda direktiivi sätete põhjal, ja kui liikmesriigi kohustuse rikkumise ja kahjustatud isikute kahju vahel on põhjuslik seos, ilma et oleks tarvis võtta arvesse muid tingimusi.

28. Eelkõige ei saa kahju hüvitamise eeldusena nõuda, et Euroopa Kohus oleks eelnevalt tuvastanud liikmesriigile süüks arvatava ühenduse õiguse rikkumise (vt kohtuotsust Brasserie du pêcheur, punktid 94–96) või tahtliku vea või hooletuse selle riigiorgani poolt, kelle süüks rikkumine arvatakse (vt sama kohtuotsuse punkte 75–80).

29. Kaheksandale, üheksandale, kümnendale, üheteistkümnendale ja kaheteistkümnendale küsimusele tuleb niisiis vastata, et igasuguste direktiivi ülevõtmise meetmete puudumine selles ette nähtud tulemuse saavutamiseks selleks kehtestatud tähtaja jooksul on iseenesest ühenduse õiguse selge rikkumine ning tekitab järelikult kahjustatud eraisikutele õiguse kahju hüvitamisele, kui esiteks direktiivis ette nähtud tulemus eeldab, et eraisikutele antakse õigused, mille sisu võib määratleda direktiivi sätete põhjal, ja, kui teiseks on liikmesriigi kohustuse rikkumise ja kahjustatud isikute kahju vahel põhjuslik seos.

Piisavalt hästi määratletava sisuga õiguste andmine eraisikutele (esimene ja teine küsimus)

30. Oma esimeses kahes küsimuses tahab liikmesriigi kohus teada, kas direktiivi artiklis 7 ette nähtud tulemus eeldab, et pakettreise ostjale antakse õigused, mis tagavad, et lepingupooleks oleva pakettreise korraldaja ja/või vahendaja (edaspidi „korraldaja”) maksejõuetuse või pankroti korral hüvitatakse tema makstud raha ja ta toimetatakse kodumaale tagasi, ja kas nende õiguste sisu võib piisavalt hästi määratleda.

31. Hagejate ja komisjoni arvates tuleb nendele kahele küsimusele vastata jaatavalt. Artiklis 7 on nimelt selgelt ja ühemõtteliselt tunnistatud tarbijaks peetava pakettreise ostja õigust sellele, et korraldaja maksejõuetuse või pankroti korral hüvitatakse makstud raha talle ja ta toimetatakse kodumaale tagasi.

32. Saksamaa, Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsus vaidlustavad selle seisukoha.
33. Kõigepealt tuleb analüüsida, kas direktiivi artiklis 7 ette nähtud eesmärk eeldab õiguste andmist eraisikutele.
34. Selles osas tuleb viidata artikli 7 enda sõnastusele, mille põhjal on selle õigusnormi ülevõtmise tulemusel eesmärgiks, et korraldajal peavad olema piisavad tagatised, et maksejõuetuse või pankroti korral hüvitatakse makstud raha ja tarbija toimetatakse kodumaale tagasi.
35. Et nende tagatiste eesmärk on kaitsta tarbijaid pakettreiside korraldaja maksejõuetuse või pankrotiga kaasneva majandusliku riski eest, kehtestas ühenduse seadusandja ettevõtjatele kohustuse tõendada niisuguste tagatiste olemasolu, et kaitsta tarbijaid selle riski eest.
36. Sellest tulenevalt on direktiivi artikli 7 eesmärk kaitsta tarbijaid, kellel on seega õigus, et korraldaja maksejõuetuse või pankroti korral hüvitatakse neile makstud raha või nad toimetatakse kodumaale tagasi. Igasugune muu tõlgendus on nimelt mõttetu, sest tagatised, mida korraldajad peavad vastavalt direktiivi artiklile 7 pakkuma, on mõeldud selleks, et hüvitada tarbijale makstud raha või toimetada ta kodumaale tagasi.
37. Seda tulemust kinnitab direktiivi eelviimane põhjendus, mille kohaselt nii tarbijale kui ka pakettreiside sektorile oleks kasulik, kui korraldajal oleks kohustus piisavalt tõendada tagatise olemasolu maksejõuetuse korral.
38. Selles osas oskavad Saksamaa ja Ühendkuningriigi valitsus vastu väita ainult seda, et asutamislepingu artiklil 100a põhineva direktiivi eesmärk on peamiselt tagada teenuste osutamise vabadus ja üldisemalt vaba konkurents.
39. Nimelt tuleb esiteks märkida, et direktiivi põhjendustes on mitu korda mainitud tarbijakaitse eesmärki, ning teiseks, et asjaolu, et direktiiv on mõeldud teiste eesmärkide saavutamise tagamiseks, ei välista, et selle õigusnormide eesmärk on ka tarbijakaitse. Nimelt peab komisjon asutamislepingu artikli 100a lõike 3 järgi oma selle artikli põhjal tehtud ettepanekutes aluseks võtma kaitstuse kõrge taseme.
40. Samuti tuleb tagasi lükata Saksamaa ja Ühendkuningriigi argument, mille kohaselt tuleneb artikli 7 sõnastusest endast piirdumine sellega, et pakettreiside korraldajatele kehtestatakse kohustus piisavalt tõendada tagatise olemasolu, ning et asjaolu, et selles ei ole mingit vihjet, et tarbijatel on õigus niisugustele tagatistele, näitab, et see õigus on üksnes kaudne ja tuletatud.
41. Selles osas piisab, kui meenutada, et kohustus piisavalt tõendada tagatise olemasolu eeldab paratamatult, et need, kellel see kohustus on, peavad ka tegelikult niisuguse tagatise hankima. Lisaks on artiklis 7 ette nähtud kohustusel mõtet ainult siis, kui tagatised, mis võimaldavad vajaduse korral makstud raha hüvitada või tarbija kodumaale tagasi toimetada, on tõesti olemas.

42. Seega tuleb teha järeldus, et direktiivi artiklis 7 ette nähtud tulemus eeldab, et pakettreisi ostjale antakse õigused, mis tagavad, et korraldaja maksejõuetuse või pankroti korral hüvitatakse tema makstud raha ja ta toimetatakse kodumaale tagasi.

43. Seejärel tuleb analüüsida, kas kõnesolevate õiguste sisu võib määratleda ainult direktiivi sätete põhjal.

44. Selles osas tuleb tuvastada, et artikli 7 kohaste õiguste omanikud on vastavalt direktiivi artiklile 2 piisavalt selgesti tarbijatena määratletud. Samamoodi on nende õiguste sisuga. Nagu juba eespool märgitud, seisnevad need õigused tagatises, et korraldaja maksejõuetuse või pankroti korral hüvitatakse pakettreisi ostjatele nende makstud raha ja nad toimetatakse kodumaale tagasi. Selles olukorras tuleb asuda seisukohale, et direktiivi artikli 7 eesmärk on anda eraisikutele õigusi, mille sisu on võimalik määratleda piisavalt täpselt.

45. Seda järeldust ei väära asjaolu, et nagu rõhutab Saksamaa valitsus, jätab direktiiv liikmesriikidele taotletava eesmärgi saavutamise vahendite valikul laiaulatusliku kaalutusõiguse. Nimelt ei ole tähtsust asjaolul, et riik võib direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks valida terve hulga vahendite hulgast, sest direktiivi eesmärk on anda eraisikutele õigusi, mille sisu võib määratleda piisavalt täpselt.

46. Seega tuleb kahele esimesele küsimusele vastata, et direktiivi artiklis 7 ette nähtud tulemus eeldab, et pakettreisi ostjale antakse õigused, mis tagavad, et korraldaja maksejõuetuse või pankroti korral hüvitatakse tema makstud raha ja ta toimetatakse kodumaale tagasi, ning mille sisu võib piisavalt hästi määratleda.

Direktiivi korraldikuks ülevõtmiseks vajalikud meetmed (kolmas, neljas, viies, kuues ja seitsmes küsimus)

Kolmas ja neljas küsimus

47. Oma kolmandas ja neljandas küsimuses palub liikmesriigi kohus Euroopa Kohtul sisuliselt täpsustada, milliseid „vajalikke meetmeid” liikmesriigid peavad direktiivi artikli 9 järgimiseks võtma.

48. Kõigepealt tuleb rõhutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb õiguskindluse nõuete täitmiseks direktiivi sätteid rakendada vaieldamatu sunnijõuga, nõutava erisuse, täpsuse ja selgusega (Euroopa Kohtu 30. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas C-59/89: komisjon vs. Saksamaa, EKL 1991, lk I-2607, punkt 24).

49. Seejärel tuleb tuvastada, et nähes ette liikmesriikide ülesande jõustada direktiivi järgimiseks vajalikud meetmed enne 31. detsembrit 1992, kohustas artikkel 9 neid riike võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada direktiivi sätete täielik toime ja seega selles ette nähtud tulemuse saavutamine.

50. Võttes arvesse vastust kahele esimesele küsimusele, tuleb seega tõdeda, et direktiivi artikli 7 täielikuks ülevõtmiseks peavad liikmesriigid võtma ettenähtud tähtaja jooksul kõik vajalikud meetmed, et tagada juba alates 1. jaanuarist 1993 pakettreiside ostjatele

nende makstud raha hüvitamine ja kodumaale tagasi toimetamine korraldaja maksejõuetuse või pankroti korral.

51. Sellest tuleneb, et artikli 7 ülevõtmine ei oleks täielik, kui liikmesriigi seadusandja oleks ettenähtud tähtaja jooksul võtnud vastu üksnes õigusliku raamistiku, mis on vajalik selleks, et kehtestada korraldajale seaduslik kohustus tagatismeetmeid tõendada.

52. Nagu eelotsusetaotlusest tuleneb, oli Saksamaa valitsuse väitel direktiivi ülevõtmiseks ette nähtud tähtaeg liiga lühike, eelkõige suurte raskuste tõttu, mida kutsuks Saksamaal esile direktiiviga kooskõlas oleva tagatiste süsteemi kehtestamine asjaomases majandusharus. Selles osas rõhutas Saksamaa valitsus, et direktiivi ei saanud ellu viia ainult seadusemuudatustega, vaid tuli tugineda eraisikutest kolmandate isikute (reisikorraldajate, kindlustus- ka krediidiringkondade) koostööle.

53. Tuleb märkida, et niisugune asjaolu ei saa põhjendada direktiivi üle võtmata jätmist ettenähtud tähtaja jooksul. Nimelt ei saa liikmesriik väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tugineda oma riigisisese õiguskorra sätetele, praktikale või olukordadele, et õigustada direktiivis ette nähtud kohustuste ja tähtaegade täitmatajätmist (vt eelkõige Euroopa Kohtu 21. juuni 1988. aasta otsust kohtuasjas 283/86: komisjon vs. Belgia, EKL 1988, lk 3271, punkt 7).

54. Lisaks tuleb meenutada, et direktiivi ülevõtmise tähtaeg osutub liiga lühikeseks, on liikmesriigi jaoks ainus ühenduse õigusega kooskõlas olev võimalus võtta ühenduse raamistikus sobivad meetmed, et pädev ühenduse institutsioon pikendaks tähtaega vajalikul määral (vt 26. veebruari 1976. aasta otsust kohtuasjas 52/75: komisjon vs. Itaalia Vabariik, EKL 1976, lk 277, punkt 12).

55. Seega tuleb kolmandale ja neljandale küsimusele vastata, et direktiivi artikli 9 järgimiseks oleks liikmesriik pidanud võtma ettenähtud tähtaja jooksul kõik vajalikud meetmed, et tagada eraisikutele juba 1. jaanuarist 1993 tõhus kaitse korraldajate maksejõuetusest ja pankrotist tingitud riski eest.

Viies küsimus

56. Viiendas küsimuses tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi artikliga 7 taotletud tarbijakaitse eesmärk on täidetud, kui liikmesriik lubab korraldajal nõuda ettemakset, mis moodustab kuni 10 protsenti reisi hinnast, kuid ei ületa 500 Saksa marka, enne kui annab kliendile dokumendid, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus nimetab „väärtokumentideks”, nimelt dokumendid, mis kinnitavad tarbija õigust saada konkreetsetelt teenuseosutajatelt (lennuettevõtted või hotellipidajad) teenuseid.

57. Eelotsusetaotlusest tuleneb, et selles küsimuses viidatakse BGB paragrahvi 651 k lõikele 4, mis on ära toodud eespool punktis 8, samuti Bundesgerichtshof'i 12. märtsi 1987. aasta „ette tasumise” otsusele, mida on peetud silmas seitsmendas eelotsuse küsimuses ja millega tühistati reisikorraldajate üldtingimused selles osas, milles nendega kohustatakse reisijat tasuma ettemakset, mis moodustab 10 protsenti reisi hinnast, saamata vastu eelnimetatud dokumenti.

58. Peale selle tuleneb eelotsusetaotlusest, et selles küsimuses tahab kohus sisuliselt teada, kas liikmesriigi seadusandja täidab artiklit 7, kui ta laseb tarbijal kanda nimetatud ettemakse riski, nii et seda ei kata selles õigusnormis silmas peetud tagatis.

59. Nagu esimese ja teise küsimuse raames tõdetud, on direktiivi artikli 7 eesmärk kaitsta tarbijat selles õigusnormis määratletud riski eest, mis on põhjustatud korraldaja maksejõuetusest või pankrotist. Selle eesmärgiga oleks vastuolus, kui seda kaitset piirataks nii, et võimalikku tasutud ettemakset ei arvataks hüvitamist või kodumaale tagasi toimetamist hõlmava tagatise hulka. Nimelt ei anna direktiiv mingit alust piirata niimoodi artikliga 7 tagatud õigusi.

60. Sellest tuleneb, et liikmesriigi õigusnorm, millega lubatakse korraldajatel nõuda reisijatelt ettemakse tasumist, saab olla direktiivi artikliga 7 kooskõlas ainult siis, kui korraldaja maksejõuetuse või pankroti korral tagatakse ka kõnesoleva ettemakse hüvitamine.

61. Viiendale küsimusele tuleb seega vastata, et kui liikmesriik lubab korraldajal nõuda ettemakset, mis moodustab kuni 10 protsenti reisi hinnast, kuid ei ületa 500 Saksa marka, täidetakse direktiivi artikliga 7 taotletud kaitse-eesmärki ainult siis, kui korraldaja maksejõuetuse või pankroti korral tagatakse ka selle ettemakse hüvitamine.

Seitsmes küsimus

62. Seitsmenda küsimuse teises osas küsib liikmesriigi kohus, kas tagatist, mille olemasolu korraldajad peavad vastavalt direktiivi artiklile 7 „tõendama”, ei ole ka siis, kui reisijatel on reisihinna tasumise hetkel väärtdokumendid.

63. Saksamaa valitsuse arvates ei puudu artikliga 7 tagatud kaitse, kui reisijal on dokumendid, mis tagavad otsese õiguse teenuste tegeliku osutaja (lennuettevõtte või hotellipidaja) suhtes. Niisuguses olukorras on saab reisija nimelt nõuda teenuste osutamist, nii et risk, et ta ei saa neid korraldaja maksejõuetuse tõttu, on välistatud.

64. Seda argumenti ei saa toetada. Nimelt võib see, kui tarbijad on sunnitud tuginema krediitdokumentidel põhinevatele õigustele kolmandate isikute suhtes, kellel ei ole igas olukorras kohustust neid järgida ja kellel on lisaks samuti pankrotirisk, kahjustada tarbijatele artikliga 7 tagatud kaitset.

65. Seitsmenda küsimuse teisele osale tuleb seega vastata, et direktiivi artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et tagatist, mille olemasolu korraldajad peavad vastavalt direktiivi artiklile 7 „tõendama”, ei ole ka siis, kui reisijatel on reisi hinna tasumise hetkel väärtdokumendid.

66. Seitsmenda küsimuse esimeses osas küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas Saksamaa Liitvabariik võib loobuda direktiivi artikli 7 ülevõtmisest, võttes arvesse Bundesgerichtshof'i „ette tasumise” otsust.

67. Sõltumata sellest, kas kohtupraktika võib tagada direktiivi korraliku ülevõtmise, tuleb tõdeda, et vastus sellele küsimusele tuleneb igal juhul vastustest viiendale küsimusele ja

seitsmenda küsimuse teisele osale. Et artikli 7 eesmärk on kaitsta tarbijat selles õigusnormis määratletud riski eest, mis on põhjustatud korraldaja maksejõuetusest või pankrotist, ei saa niisugune kohtuotsus nagu Bundesgerichtshof'i „ette tasumise” otsus vastata direktiivi nõudmistele, sest ta laseb tarbijal kanda esiteks korraldaja maksejõuetusest ja pankrotist põhjustatud riski lubatud ettemakse osas ja teiseks riski, mis tuleneb sellest, et isegi kui tarbija sai väärtdokumendid, ei pruugi teenuste tegelik osutaja neid järgida või võib muutuda maksejõuetuks.

68. Seega tuleb seitsmendale küsimusele vastata, et direktiivi artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et esiteks ei ole tagatist, mille olemasolu korraldajad peavad „tõendama”, ka siis, kui reisijatel on reisihinna tasumise hetkel väärtdokumendid, ja teiseks ei saanud Saksamaa Liitvabariik loobuda direktiivi ülevõtmisest, võttes arvesse Bundesgerichtshof'i „ette tasumise” otsust.

Kuues küsimus

69. Oma kuuendas küsimuses tahab liikmesriigi kohus teada, kas direktiiv kohustab liikmesriike võtma konkreetseid meetmeid, et kaitsta pakettreisi ostjaid nende endi hooletuse eest.

70. Kui küsimus on nõnda sõnastatud, tuleb teha järgmised kolm märkust.

71. Kõigepealt ei kohusta direktiivi eesmärk ega selle konkreetset sätteid liikmesriike võtma artikli 7 raames konkreetseid meetmeid, et kaitsta pakettreisi ostjaid nende endi hooletuse eest.

72. Seejärel võib liikmesriigi kohus vastavalt Euroopa Kohtu praktikale kahju kindlaksmääramiseks alati kontrollida, kas kahjustatud isik on tõendanud oma mõistlikku hoolikust kahju ärahoidmiseks või selle ulatuse piiramiseks (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsust Brasserie du pêcheur ja Factortame, punkt 84).

73. Kuigi seda põhimõtet kohaldatakse ka kahju hüvitamise hagi raames, mis põhineb niisuguse direktiivi nagu vaadeldav ülevõtmata jätmisel, tuleneb lõpuks vastusest viiendale ja seitsmendale küsimusele, et pakettreisi ostjat, kes tasus kogu reisi hinna, ei saa pidada hooletuks ainuüksi seepärast, et ta ei kasutanud „ette tasumise” otsuse kohast võimalust mitte maksta üle 10 protsendi reisi koguhinnast enne väärtdokumentide saamist.

74. Seega tuleb kuuendale küsimusele vastata, et direktiiv ei kohusta liikmesriike võtma artikli 7 raames konkreetseid meetmeid, et kaitsta pakettreisi ostjaid nende endi hooletuse eest.

Kohtukulud

75. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Saksamaa, Madalmaade, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi valitsuse ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

vastuseks Landgericht Bonn'i 6. juuni 1994. aasta määrustega esitatud eelotsuse küsimustele, otsustab:

1. Igasuguste direktiivi ülevõtmise meetmete puudumine selles ette nähtud tulemuse saavutamiseks selleks kehtestatud tähtaja jooksul on isenesest ühenduse õiguse selge rikkumine ning tekitab järelkult kahjustatud eraisikutele õiguse kahju hüvitamisele, kui esiteks direktiivis ette nähtud tulemus eeldab, et eraisikutele antakse õigused, mille sisu võib määratleda direktiivi sätete põhjal, ja kui teiseks on liikmesriigi kohustuse rikkumise ja kahjustatud isikute kahju vahel põhjuslik seos.

2. Nõukogu 13. juuni 1990. aasta direktiivi 90/314/EMÜ artiklis 7 ette nähtud tulemus eeldab, et pakettreisi ostjale antakse õigused, mis tagavad, et korraldaja maksejõuetuse või pankroti korral hüvitatakse tema makstud raha ja ta toimetatakse kodumaale tagasi, ning mille sisu võib piisavalt hästi määratleda.

3. Direktiivi 90/314 artikli 9 järgimiseks oleks liikmesriik pidanud võtma ettenähtud tähtaja jooksul kõik vajalikud meetmed, et tagada eraisikutele juba 1. jaanuarist 1993 tõhus kaitse korraldajate maksejõuetusest ja pankrotist tingitud riski eest.

4. Kui liikmesriik lubab lepingupooleks oleva pakettreisi korraldajal ja/või vahendajal nõuda ettemakset, mis moodustab kuni 10 protsenti reisi hinnast, kuid ei ületa 500 Saksa marka, täidetakse direktiivi artikliga 7 taotletud kaitse-eesmärki ainult siis, kui korraldaja maksejõuetuse või pankroti korral tagatakse ka selle ettemakse hüvitamine.

5. Direktiivi 90/314 artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et esiteks ei ole tagatist, mille olemasolu korraldajad peavad „tõendama”, ka siis, kui reisijatel on reisi hinna tasumise hetkel väärtdokumendid, ja teiseks ei saanud Saksamaa Liitvabariik loobuda direktiivi ülevõtmisest, võttes arvesse Bundesgerichtshof'i „ette tasumise” otsust.

6. Direktiiv 90/314 ei kohusta liikmesriike võtma artikli 7 raames konkreetseid meetmeid, et kaitsta pakettreisi ostjaid nende endi hooletuse eest.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 8. oktoobril 1996 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias