

Cauzele conexate C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 și C-190/94

Erich Dillenkofer și alții

împotriva

Bundesrepublik Deutschland

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Landgericht Bonn)

„Directiva 90/314/CEE privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite –
Netranspunere – Răspunderea și obligația de reparație a unui stat membru”

HOTĂRÂREA CURȚII
din 8 octombrie 1996*

În cauzele conexate C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 și C-190/94,

având ca obiect cererile adresate Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE, de către Landgericht Bonn, pentru pronunțarea, în litigiile pendinte în fața acestei instanțe între

Erich Dillenkofer,

Christian Erdmann,

Hans-Jürgen Schulte,

Anke Heuer,

Werner, Ursula și Torsten Knor

și

Bundesrepublik Deutschland,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea Directivei 90/314/CEE a Consiliului din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite (JO L 158, p. 59),

CURTEA,

* Limba de procedură: germana.

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray și L. Sevón, președinți de cameră, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (raportor), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann și H. Ragnemalm, judecători,

avocat general: domnul G. Tesauero,
grefier: domnul R. Grass,

după examinarea observațiilor prezentate:

- pentru doamna Anke Heuer, de către Gert Meier, avocat în Köln,
- pentru Bundesrepublik Deutschland, de către domnii Karlheinz Stöhr, Ministerialrat în cadrul Ministerului Federal al Justiției, Alfred Dittrich, Regierungsdirektor în cadrul aceluiași minister, Ernst Röder, Ministerialrat în cadrul Ministerului Federal al Economiei, în calitate de agenți, și de către Dieter Sellner, avocat în Bonn,
- pentru guvernul olandez, de către domnul Adriaan Bos, consilier juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent,
- pentru Guvernul Regatului Unit, de către domnii John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, în calitate de agent, Stephen Richards și Rhodri Thompson, barristers,
- pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnul Rolf Wägenbaur, consilier juridic principal, în calitate de agent, și de către doamna Barbara Rapp, avocat în Baroul din Bruxelles,

având în vedere raportul pentru ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale domnului Erich Dillenkofer, reprezentat de către Roland Gappa, avocat în Dahn, ale doamnei Anke Heuer, reprezentată de către Gert Meier, ale domnilor Werner și Torsten Knor și ale doamnei Ursulei Knor, reprezentați de către Karin Schumacher-d'Hondt, avocat în Bonn, ale Bundesrepublik Deutschland, reprezentată de către domnul Ernst Röder și de către Dieter Sellner, ale guvernului olandez, reprezentat de către domnul Marc Fierstra, consilier juridic adjunct în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, ale guvernului francez, reprezentat de către doamna Catherine de Salins, director adjunct în cadrul Direcției Juridice a Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, ale Guvernului Regatului Unit, reprezentat de către Stephen Richards, și ale Comisiei, reprezentată de Barbara Rapp, prezentate în ședința din 17 octombrie 1995,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 28 noiembrie 1995,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Ordonanțele din 6 iunie 1994, primite la Curte la 28 iunie următor, în cauzele C-178/94 și C-179/94, și la 1 iulie 1994, în cauzele C-188/94, C-189/94 și C-190/94, Landgericht Bonn

a adresat Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE, douăsprezece întrebări preliminare referitoare la interpretarea Directivei 90/314/CEE a Consiliului din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite (JO L 158, p. 59, denumită în continuare „directiva”).

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul acțiunii în despăgubire introduse de către domnul Erich Dillenkofer, domnul Christian Erdmann, domnul Hans-Jürgen Schulte, doamna Anke Heuer, precum și de către domnii Werner, Torsten și doamna Ursula Knor (denumiți în continuare „reclamanții”) împotriva Republicii Federale Germania ca urmare a prejudiciilor pe care aceștia le-au suferit ca urmare a netranspunerii directivei în perioada prevăzută.

3 În conformitate cu articolul 1, directiva are ca obiect apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre referitoare la pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite vândute sau oferite spre vânzare pe teritoriul Comunității.

4 Articolul 2 conține un anumit număr de definiții. Acesta prevede că

„[...] În sensul prezentei directive:

1) «pachet de servicii turistice» înseamnă combinația prestabilită a cel puțin două dintre elementele următoare, în cazul în care aceste servicii sunt vândute sau oferite spre vânzare la un preț total și depășesc 24 de ore sau includ cazare de o noapte:

a) transport;

b) cazare;

c) alte servicii turistice, care nu sunt subsidiare transportului sau cazării și care reprezintă o parte semnificativă din pachetul de servicii.

[...]

2) «organizator» înseamnă persoana care, în mod neocazional, organizează pachete de servicii și le vinde sau le oferă spre vânzare direct sau prin intermediul unui detailist;

3) «detailist» înseamnă persoana care vinde sau oferă spre vânzare pachetul stabilit de organizator;

4) «consumator» înseamnă persoana care cumpără sau se angajează să cumpere pachetul («contractantul principal») sau orice altă persoană în numele căreia contractantul principal se angajează să cumpere pachetul («ceilalți beneficiari») sau căreia contractantul principal sau oricare dintre ceilalți beneficiari îi cedează pachetul («cesionarul»);

[...]”

5 Articolul 7 prevede că „Organizatorul și/sau detailistul parte contractantă trebuie să aducă garanții suficiente pentru a asigura, în caz de insolvență, rambursarea sumelor achitate de consumator și repatrierea acestuia”.

6 Articolul 8 stipulează că statele membre pot adopta sau menține, în domeniul reglementat de directivă, dispoziții mai restrictive pentru a proteja consumatorul.

7 În conformitate cu articolul 9, statele membre pun în aplicare măsurile necesare pentru a se conforma directivei până la 31 decembrie 1992.

8 La 24 iunie 1994, legislativul german a adoptat o lege de punere în aplicare a Directivei Consiliului din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii (*BGBI* I, p. 1322). Această lege a introdus în *Bürgerliches Gesetzbuch* (Codul civil german, denumit în continuare „BGB”) o nouă dispoziție, articolul 651 k, în conformitate cu care:

„1. Organizatorul garantează că un turist consumator obține rambursarea:

1) prețului plătit, în cazul în care pachetele de servicii de călătorii nu sunt furnizate din cauza insolvenței organizatorului, și

2) cheltuielilor efectuate de turist pentru repatriere ca urmare a insolvenței organizatorului.

Organizatorul poate îndeplini obligațiile prevăzute la articolul 1 prin intermediul:

1) unei asigurări încheiate cu o societate autorizată să-și desfășoare activitatea în domeniul de aplicare a prezentei legi sau

2) unei promisiuni de plată a unei instituții de credit împuternicită să-și desfășoare activitatea în domeniul de aplicare a prezentei legi.

2. [...]

3. În vederea respectării cerinței prevăzute la punctul 1), organizatorul trebuie să asigure turistului posibilitatea de a recurge la o acțiune directă împotriva asigurătorului sau instituției de credit și este responsabil de furnizarea dovezilor în acest scop, în baza unei atestări eliberate de societatea menționată anterior (bon de garanție).

4. Cu excepția unui avans de cel mult 10% din prețul călătoriei, care însă nu poate depăși 500 DM, organizatorul nu poate pretinde sau accepta din partea turistului consumator, la finalul vacanței, plăți care să depășească prețul călătoriei turistice pentru care a fost eliberat un bon de garanție.

[...]”

9 Această lege a intrat în vigoare la 1 iulie 1994. Se aplică contractelor încheiate după această dată, în ceea ce privește călătoriile turistice efectuate după 31 octombrie 1994.

10 Reclamanții sunt cumpărători de pachete de călătorii turistice care, ca urmare a insolvenței în 1993, a doi operatori de la care cumpăraseră pachetele de călătorii, fie nu au mai ajuns la destinație, fie au fost obligați să se reîntoarcă din locurile de vacanță pe propriile lor cheltuieli, fără a reuși să obțină rambursarea sumelor plătite operatorilor respectivi sau a cheltuielilor pentru repatriere.

11 Reclamanții au introdus o acțiune în despăgubire împotriva Republicii Federale Germania, susținând că, în cazul în care articolul 7 al directivei ar fi fost transpus în legislația germană în perioada prevăzută, respectiv înainte de 31 decembrie 1992, aceștia ar fi fost protejați împotriva insolvenței operatorilor de la care au cumpărat pachetele de călătorii turistice.

12 În susținerea acțiunii lor, reclamantii invocă în special Hotărârea Curții din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții (C-6/90 și C-9/90, Rec., p. I-5357, considerentele 39 și 40, denumită în continuare „Hotărârea Francovich și alții”), conform căreia, în cazul în care un stat membru nu își îndeplinește obligațiile care îi incumbă, în temeiul articolului 189 paragraful al treilea din tratat, de a lua toate măsurile necesare pentru atingerea rezultatului prevăzut de o directivă, deplină eficacitate a acestei norme de drept comunitar impune dreptul la despăgubire atunci când rezultatul prevăzut de directivă presupune conferirea de drepturi particularilor, drepturi care pot fi identificate pe baza dispozițiilor directivei, și atunci când există o legătură de cauzalitate între încălcarea unei obligații care îi incumbă statului membru și prejudiciile suferite de persoanele vătămate. În opinia reclamantilor, aceste condiții sunt îndeplinite în prezenta speță. Prin urmare, aceștia solicită rambursarea sumelor plătite pentru călătoriile neefectuate sau a cheltuielilor de repatriere.

13 Guvernul german contestă cererile. Acesta consideră că, în speță, nu sunt îndeplinite condițiile Hotărârii Francovich și alții și că, în orice caz, netranspunerea unei directive în termenul prevăzut nu poate angaja răspunderea unui stat membru decât în cazul unei încălcări grave și evidente a dreptului comunitar, care îi poate fi imputată acestuia.

14 Considerând că legislația germană nu oferă nicio bază pentru soluționarea cererilor de despăgubire, dar exprimându-și îndoiala asupra efectelor Hotărârii Francovich și alții, Landgericht Bonn a decis să suspende pronunțarea unei hotărâri și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Directiva Consiliului din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite (90/314/CEE) are ca obiectiv conferirea, în cazul unui turist consumator, prin intermediul dispozițiilor naționale de transpunere, a unui drept individual care să garanteze sumele plătite și cheltuielile de repatriere în caz de insolvență a organizatorului (a se vedea considerentul 40 din Hotărârea Francovich și alții)?

2) Conținutul acestui drept poate fi identificat pe baza dispozițiilor directivei?

3) Care sunt condițiile minime privind „măsurile necesare” pe care trebuie să le adopte statele membre în sensul articolului 9 al directivei?

4) A respectat legiuitorul național condițiile articolului 9 al directivei, în condițiile în care a asigurat înainte de 31 decembrie 1992 cadrul juridic necesar pentru a impune organizatorului sau detailistului obligația legală de a lua măsuri de garantare în sensul articolului 7 al directivei?

Sau, ținând seama de perioadele de consultare în sectoarele turism, asigurări și credit, modificarea legislativă necesară trebuie să producă efecte înainte de 31 decembrie 1992, pentru ca această garanție să fie aplicabilă pachetelor de călătorii turistice începând cu 1 ianuarie 1993?

5) Faptul că un stat membru autorizează un organizator să solicite un avans de cel mult 10% din prețul călătoriei, dar care nu depășește 500 DM, înainte de a elibera documentele de valoare este suficient pentru a îndeplini obiectivul prevăzut de directivă?

6) În ce măsură impune directiva statelor membre să ia măsuri (în plan legislativ) pentru a proteja călătorii forfetari în cazul propriei neglijențe?

7) a) Republica Federală Germania ar fi putut să renunțe total la transpunerea legislativă a articolului 7 al directivei, având în vedere hotărârea privind „plata în avans” (Vorkasse-Urteil) a Bundesgerichtshof din 12 martie 1987 (BGHZ 100, 157; NJW 86, 1613)?

b) Nu există garanții pe care organizatorii să fie obligați să le justifice, în sensul articolului 7 al directivei, în cazul în care călătorii dețin în momentul achitării prețului călătoriei documente de valoare care să confirme dreptul acestora de a beneficia de prestații în ceea ce privește diferiții prestatori de servicii (companii aeriene/operatori hotelieri)?

8) a) Simpla depășire a termenului menționat la articolul 9 al directivei este suficientă pentru a răspunde afirmativ la întrebarea privind existența unui drept la despăgubire în sensul Hotărârii Francovich și alții, angajând răspunderea statului membru sau trebuie acceptată obiecția ridicată de statul membru, conform căreia termenul pentru transpunere nu a fost suficient?

b) În cazul unui răspuns negativ la ultima întrebare adresată:

Acest răspuns este aplicabil, de asemenea, în cazul în care statul membru nu poate îndeplini obiectivul de protecție prevăzut de directivă prin simple modificări legislative (de exemplu, plata angajaților în cazul insolvenței angajatorului), fiind necesară colaborarea cu terțe părți private (organizatori de călătorii, sectoarele asigurări și credit)?

9) Angajarea răspunderii unui stat membru pentru încălcarea dreptului comunitar presupune o încălcare evidentă și gravă a obligațiilor acestuia?

10) Pentru angajarea răspunderii unui stat membru, este necesar ca acesta să fi fost condamnat într-o acțiune în neîndeplinirea obligațiilor anterioară producerii prejudiciului?

11) Se poate desprinde din Hotărârea Francovich și alții concluzia că dreptul la despăgubire ca urmare a unei încălcări a dreptului comunitar nu depinde de existența unei erori în general, sau în nici un caz de eroarea produsă prin neadoptarea actelor normative de către statul membru?

12) În cazul în care această concluzie este incorectă:

Hotărârea privind „plata în avans” a Bundesgerichtshof reprezintă un motiv suficient pentru a justifica sau scuza faptul că Republica Federală Germania nu a transpus directiva, astfel cum este definit în răspunsurile Curții de Justiție la întrebările patru și șapte, decât după expirarea perioadei prevăzute la articolul 9?”

Cu privire la condițiile de angajare a răspunderii unui stat membru (a opta, a noua, a zecea, a unsprezecea și a douăsprezecea întrebare)

15 Sunt examinate mai întâi a opta, a noua, a zecea, a unsprezecea și a douăsprezecea întrebare privind condițiile în care este angajată răspunderea unui stat față de particulari în cazul netranspunerii unei directive în termenul prevăzut.

16 Prin aceste întrebări, instanța națională dorește, în esență, să afle dacă netranspunerea unei directive în termenul prevăzut poate da naștere unui drept la despăgubire în favoarea particularilor vătămați sau trebuie avute în vedere și alte condiții.

17 În special, instanța națională întreabă Curtea despre importanța care trebuie acordată obiecției ridicate de guvernul german, conform căruia termenul pentru transpunerea directivei a fost insuficient (a opta întrebare). De asemenea, întreabă dacă angajarea răspunderii statului membru implică o neîndeplinire specifică, evidentă și gravă a obligațiilor comunitare (a noua întrebare), dacă respectiva neîndeplinire a obligațiilor trebuie să fi fost constatată înainte de producerea prejudiciului (a zecea întrebare), dacă angajarea răspunderii presupune existența unei erori, prin acțiunea sau prin abținerea de a acționa în vederea adoptării actelor normative de către statul membru (a unsprezecea întrebare) și, în cele din urmă, în cazul unui răspuns afirmativ la această ultimă întrebare, dacă poate fi exclusă în baza unei hotărâri cum este cea privind „plata în avans” a Bundesgerichtshof, menționată la a șaptea întrebare preliminară (a douăsprezecea întrebare).

18 Guvernul german, guvernul olandez și Guvernul Regatului Unit susțin în special că nu poate fi angajată răspunderea unui stat pentru transpunerea cu întârziere a unei directive decât dacă s-a produs o încălcare specifică, evidentă și gravă a dreptului comunitar care îi poate fi imputată. În opinia acelorași guverne, aceasta depinde de circumstanțele care au determinat nerespectarea termenului.

19 Pentru a răspunde acestor întrebări, este necesar să se reamintească, cu titlu preliminar, jurisprudența Curții referitoare la dreptul la repararea prejudiciilor cauzate particularilor ca urmare a încălcărilor dreptului comunitar, imputabile unui stat membru.

20 Curtea a constatat că principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor ca urmare a încălcării dreptului comunitar care sunt imputabile acestuia este inclus în tratat (a se vedea Hotărârea Francovich și alții, considerentul 35, și Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame, C-46/93 și C-48/93, Rec., p. I-1029, considerentul 31; Hotărârea din 25 martie 1996, British Telecommunications, C-392/93, Rec., p. I-1631, considerentul 38, și Hotărârea din 23 mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec., p. I-2553, considerentul 24). De asemenea, potrivit Curții, condițiile în care răspunderea unui stat membru dă naștere unui drept la reparare depind de natura încălcării dreptului comunitar care se află la originea prejudiciului cauzat (Hotărârile Francovich și alții, considerentul 38, Brasserie du pêcheur și Factortame, considerentul 38, și Hedley Lomas, considerentul 24, menționate anterior).

21 În Hotărârile Brasserie du pêcheur și Factortame, considerentele 50 și 51, British Telecommunications, considerentele 39 și 40, și Hedley Lomas, considerentele 25 și 26, menționate anterior, Curtea, având în vedere circumstanțele acestor spețe, a considerat că particularii vătămați au dreptul la reparare dacă sunt îndeplinite trei condiții, respectiv dacă norma de drept comunitar încălcată are ca obiect conferirea de drepturi, dacă încălcarea este suficient caracterizată și dacă există o legătură de cauzalitate directă între încălcare și prejudiciul suferit de particularii vătămați.

22 De asemenea, din Hotărârea Francovich și alții, menționată anterior, rezultă, la fel ca în prezentele cauze, în ceea ce privește netranspunerea în termenul prevăzut a unei directive, că deplina eficiență a articolului 189 paragraful al treilea din tratat impune un drept la reparare în cazul în care rezultatul prevăzut de directivă implică atribuirea de drepturi particularilor, drepturi al căror conținut poate fi identificat pe baza dispozițiilor directivei și că există o legătură de cauzalitate între încălcarea obligației care îi incumbă statului și prejudiciul suferit de particularii vătămați.

23 În esență, condițiile care se desprind din aceste hotărâri sunt similare, deși condiția unei încălcări suficient caracterizate, care nu este menționată în mod expres în Hotărârea Francovich și alții, menționată anterior, era evidentă, date fiind circumstanțele speței.

24 Atunci când susține că depind de natura încălcării dreptului comunitar care se află la originea prejudiciului cauzat condițiile în care răspunderea dă naștere unui drept la reparare, Curtea consideră, în fapt, că aprecierea acestor condiții se face în funcție de fiecare tip de situație.

25 Pe de o parte, o încălcare este suficient caracterizată în cazul în care o instituție sau un stat membru încalcă, în exercitarea puterilor sale normative, într-un mod evident și grav limitele care îi sunt impuse în exercitarea puterilor (a se vedea Hotărârile din 25 mai 1978, HNL și alții împotriva Consiliului și Comisiei, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 și 40/77, Rec., p. 1209, considerentul 6; Brasserie du pêcheur și Factortame, menționată anterior, considerentul 55, și British Telecommunications, menționată anterior, considerentul 42), pe de altă parte, în ipoteza în care statul membru în cauză, în momentul în care se produce încălcarea, nu era obligat să facă o alegere din punct de vedere normativ și dispunea de o marjă de apreciere extrem de redusă, eventual inexistentă, simpla încălcare a dreptului comunitar poate fi suficientă pentru a stabili existența unei încălcări suficient de caracterizată (a se vedea Hotărârea Hedley Lomas, menționată anterior, considerentul 28).

26 Rezultă prin urmare, similar Hotărârii Francovich și alții, că un stat membru care, prin încălcarea articolului 189 paragraful al treilea din tratat, nu adoptă niciuna dintre măsurile necesare pentru atingerea rezultatului prevăzut de o directivă, în termenul pe care aceasta îl stabilește, încalcă într-un mod evident și grav limitele care îi sunt impuse în exercitarea puterilor sale.

27 Prin urmare, o astfel de încălcare dă naștere unui drept la obținerea reparației în beneficiul particularilor, în cazul în care rezultatul prevăzut de directivă implică atribuirea de drepturi acestora, drepturi al căror conținut să poată fi identificat pe baza dispozițiilor directivei și dacă există o legătură de cauzalitate între încălcarea obligației care incumbă statului și prejudiciul suferit de persoanele vătămate, fără a mai fi necesar să fie avute în vedere alte condiții.

28 În special, repararea prejudiciului nu poate fi subordonată unei cerințe de a fi constatată anterior de către Curtea de Justiție neîndeplinirea unei obligații de drept comunitar imputabilă statului (a se vedea Hotărârea Brasserie du pêcheur, considerentele 94 – 96) și nici existenței unei abateri cu intenție sau din neglijența a organului statal căruia i se poate imputa neîndeplinirea obligațiilor (a se vedea considerentele 75 – 80 din aceeași hotărâre).

29 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a opta, a noua, a zecea, a unsprezecea și a douăsprezecea întrebare că absența oricărei măsuri de transpunere a unei directive pentru atingerea rezultatului prevăzut de aceasta în termenul stabilit în acest scop reprezintă prin ea însăși o încălcare caracterizată a dreptului comunitar și conferă dreptul la reparare particularilor vătămați în măsura în care, pe de o parte, rezultatul directivei implică atribuirea de drepturi acestora, iar conținutul acestor drepturi poate fi identificat pe baza dispozițiilor directivei și există o legătură de cauzalitate între încălcarea obligației care incumbă statului și prejudiciul suferit.

Cu privire la atribuirea de drepturi particularilor, drepturi al căror conținut poate fi suficient identificat (prima și a doua întrebare)

30 Prin primele două întrebări adresate, instanța națională întreabă dacă efectul articolului 7 al directivei implică atribuirea de drepturi unui turist consumator, care să garanteze rambursarea sumelor achitate și repatrierea acestuia în cazul insolvenței organizatorului călătoriei turistice și/sau a detailistului parte contractantă (denumit în continuare „organizatorul”) și dacă poate fi suficient identificat conținutul acestor drepturi.

31 În opinia reclamanților și a Comisiei, aceste două întrebări trebuie să primească un răspuns afirmativ. Articolul 7 recunoaște într-un mod clar și fără echivoc dreptul turistului consumator, considerat în această calitate, de a obține rambursarea sumelor achitate și repatrierea acestuia în cazul insolvenței organizatorului.

32 Guvernul german, guvernul olandez și Guvernul Regatului Unit contestă acest punct de vedere.

33 În primul rând, este necesar să se examineze dacă rezultatul prevăzut de articolul 7 al directivei implică atribuirea de drepturi în beneficiul particularilor.

34 În această privință, este necesar ca raportarea să se facă chiar la formularea actuală a articolului 7, din care rezultă că această dispoziție prevede ca rezultat al punerii sale în aplicare obligația în sarcina organizatorului de a dispune de garanții suficiente de natură a asigura, în caz de insolvență, rambursarea sumelor achitate și repatrierea consumatorului.

35 Întrucât obiectivul acestor garanții îl reprezintă protecția consumatorilor împotriva riscurilor economice generate de insolvența organizatorilor de călătorii turistice, legiuitorul comunitar a impus operatorilor obligația de a justifica aceste garanții pentru a proteja consumatorii împotriva riscurilor menționate anterior.

36 Rezultă că obiectivul articolului 7 al directivei îl reprezintă protecția consumatorilor, care beneficiază astfel de dreptul la rambursarea sumelor achitate sau de a fi repatriați în caz de insolvență a organizatorului de la care au cumpărat pachetul de călătorii. Orice altă interpretare a directivei ar fi lipsită de sens, în măsura în care garanțiile pe care organizatorii trebuie să le ofere în conformitate cu articolul 7 al directivei au ca scop să permită rambursarea sumelor plătite de către consumatori sau repatrierea acestora.

37 Acest rezultat este de altfel confirmat de penultimul considerent din directivă, în conformitate cu care ar fi avantajos atât pentru consumatori, cât și pentru sectorul turistic dacă organizatorii ar fi obligați să ofere garanții suficiente în caz de insolvență.

38 În acest sens, argumentul guvernului german și al Guvernului Regatului Unit, conform căruia directiva, care se bazează pe articolul 100a din tratat, are drept scop, în special, să garanteze libertatea de prestare a serviciilor și, în general, libera concurență, nu este valid.

39 În primul rând, considerentele din preambulul directivei fac referire în mod repetat la obiectivul de protecție a consumatorilor. În al doilea rând, faptul că directiva are scopul de a garanta alte obiective nu este de natură să excludă posibilitatea ca dispozițiile sale să vizeze în egală măsură protecția consumatorilor. În fapt, în conformitate cu articolul 100a alineatul (3) din tratat, în propunerile transmise în temeiul acestuia, Comisia trebuie, în special în ceea ce privește protecția consumatorilor, să aibă drept bază un nivel de protecție ridicat.

40 În mod similar trebuie respins argumentul guvernului german și al Guvernului Regatului Unit, conform căruia, în formularea sa actuală, articolul 7 se limitează la a impune

organizatorilor de vacanțe turistice obligația de a asigura garanții suficiente și că absența oricărei referiri la un eventual drept al consumatorilor de a beneficia de astfel de garanții indică faptul că acest drept este indirect și derivat.

41 În acest sens, este suficient să se reamintească faptul că obligația de a justifica garanțiile implică în mod necesar ca cei cărora le incumbă astfel de obligații să subscrie efectiv garanțiile respective. De asemenea, obligația prevăzută la articolul 7 nu are sens decât în măsura în care garanțiile permit, după caz, rambursarea sumelor plătite sau repatrierea efectivă a consumatorului.

42 Prin urmare, este necesar să se concluzioneze că rezultatul prevăzut de articolul 7 al directivei implică atribuirea de drepturi unui turist consumator, care să garanteze rambursarea sumelor plătite și repatrierea sa, în cazul insolvenței organizatorului călătoriei.

43 În continuare este necesar să se examineze dacă poate fi identificat conținutul drepturilor în cauză numai pe baza dispozițiilor directivei.

44 În această privință, este necesar să se constate că titularii drepturilor conferite în temeiul articolului 7 sunt suficient identificați ca fiind consumatori, astfel cum sunt aceștia definiți la articolul 2 al directivei. Același principiu se aplică și conținutului acestor drepturi. După cum s-a menționat anterior, aceste drepturi constau în garanții privind rambursarea sumelor plătite de cumpărătorii de călătorii turistice și a celor pentru repatrierea acestora în caz de insolvență a organizatorului. În aceste condiții, este necesar să se recunoască că articolul 7 al directivei are drept obiectiv să confere particularilor drepturi al căror conținut să poată fi stabilit cu suficientă precizie.

45 Această concluzie nu poate fi afectată de faptul că, după cum subliniază guvernul german, directiva lasă o marjă largă de apreciere statelor membre în ceea ce privește alegerea mijloacelor de atingere a rezultatului urmărit de aceasta. Faptul că statul poate alege dintr-o gamă largă de mijloace în vederea atingerii rezultatului prevăzut de directivă este lipsit de importanță având în vedere că această directivă are drept obiectiv să confere particularilor drepturi al căror conținut poate fi stabilit cu suficientă precizie.

46 Prin urmare, este necesar să se răspundă la primele două întrebări că rezultatul prevăzut de articolul 7 al directivei implică atribuirea de drepturi unui turist consumator, care să garanteze rambursarea sumelor plătite și repatrierea sa în cazul insolvenței organizatorului, drepturi al căror conținut poate fi suficient identificat.

Cu privire la măsurile necesare pentru a asigura o transpunere corectă a directivei (a treia, a patra, a cincea, a șasea și a șaptea întrebare)

Cu privire la a treia și la a patra întrebare

47 Prin a treia și a patra întrebare, instanța națională solicită, în esență, Curții să precizeze care sunt „măsurile necesare” pe care trebuie să le adopte statele membre pentru a respecta articolul 9 al directivei.

48 Cu titlu preliminar, este necesar să se menționeze că, potrivit unei jurisprudențe constante, dispozițiile unei directive trebuie să fie puse în aplicare cu o forță constrângătoare

incontestabilă și cu specificitatea, precizia și claritatea necesare pentru a satisface exigențele de securitate juridică (Hotărârea din 30 mai 1991, Comisia împotriva Germaniei, C-59/89, Rec., p. I-2607, considerentul 24).

49 În continuare, este necesar să se constate că, prevăzând că statele membre trebuie să pună în aplicare măsurile necesare pentru a se conforma directivei până la 31 decembrie 1992, articolul 9 obligă aceste state să adopte toate măsurile necesare pentru a asigura deplina eficacitate a dispozițiilor directivei și astfel să garanteze atingerea rezultatului prevăzut de aceasta.

50 Având în vedere răspunsul oferit la primele două întrebări, este necesar să se constate că, pentru a asigura deplina punere în aplicare a articolului 7 al directivei, statele membre trebuie să adopte, în termenul stabilit, toate măsurile necesare pentru a garanta, începând cu 1 ianuarie 1993, cumpărătorilor de pachete de călătorii turistice rambursarea sumelor plătite și repatrierea acestora, în cazul insolvenței organizatorului.

51 Se concluzionează că articolul 7 nu a fost în întregime pus în aplicare în cazul în care, în perioada de timp prevăzută, legiuitorul național s-a limitat la adoptarea cadrului juridic necesar pentru a impune organizatorului obligația legală de a justifica măsurile de garantare.

52 Astfel după cum rezultă din ordonanța de trimitere, guvernul german a subliniat că termenul stabilit pentru transpunerea directivei a fost prea scurt, în special din cauza dificultăților majore pe care le-a produs introducerea în Germania a unui sistem de garanții conforme cerințelor directivei, în sectorul economic în cauză. Cu privire la acest aspect, guvernul german a subliniat că punerea în aplicare a directivei nu putea fi realizată prin simple modificări legislative, ci că a fost necesară colaborarea cu terțe părți (organizatori de călătorii, sectoarele asigurări și credit).

53 Este necesar să se constate că o astfel de circumstanță nu poate justifica absența transunerii unei directive în termenul stabilit. În fapt, conform unei jurisprudențe bine stabilite, un stat membru nu poate invoca dispoziții, practici sau situații care țin de ordinea juridică internă pentru a justifica nerespectarea obligațiilor și termenelor prevăzute de o directivă (a se vedea, în special, Hotărârea din 21 iunie 1988, Comisia împotriva Belgiei, 283/86, Rec., p. 3271, considerentul 7).

54 Prin urmare, este necesar să se reamintească că, în cazul în care termenul prevăzut pentru punerea în aplicare a unei directive este prea scurt, singura cale compatibilă cu dreptul comunitar este, pentru statul membru în cauză, să ia inițiativele adecvate la nivel comunitar pentru a obține, din partea instituției comunitare competente, prorogarea necesară a termenului (a se vedea Hotărârea din 26 februarie 1976, Comisia împotriva Italiei, 52/75, Rec., p. 277, considerentul 12).

55 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a treia și la a patra întrebare că, pentru respectarea articolului 9 al directivei, statul membru ar fi trebuit să adopte, în termenul prevăzut, toate măsurile necesare pentru a garanta particularilor, începând cu 1 ianuarie 1993, protecția efectivă împotriva riscurilor, în cazul insolvenței organizatorilor.

Cu privire la a cincea întrebare

56 Prin a cincea întrebare, instanța de trimitere urmărește să clarifice dacă obiectivul de protecție a consumatorilor urmărit de articolul 7 al directivei este îndeplinit atunci când un

stat membru autorizează organizatorul să impună plata unui avans de cel mult 10% din prețul călătoriei, dar care nu poate să depășească 500 DM, înainte de a înmâna clientului său documente pe care instanța de trimitere le califică ca fiind „documente de valoare”, adică documente care recunosc dreptul consumatorului de a beneficia de diferite prestări de servicii incluse în pachetul de călătorii (companii aeriene sau hoteliere).

57 Din ordonanța de trimitere rezultă că această întrebare face referire la articolul 651k alineatul (4) din BGB, reprodus la considerentul 8 anterior, precum și la Hotărârea Bundesgerichtshof privind „plata în avans” din 12 martie 1987 menționată în a șaptea întrebare preliminară și care anulează condițiile comerciale generale ale organizatorilor de călătorii, în măsura în care obligă cumpărătorii să plătească un avans echivalent cu 10% din prețul călătoriei fără a primi documente de valoare.

58 De asemenea, din ordonanța de trimitere rezultă că, prin această întrebare, instanța națională urmărește să se stabilească dacă, în esență, este în conformitate cu articolul 7 ca legiuitorul național să impună consumatorilor să suporte riscul legat de depunerea unui astfel de avans, într-o manieră în care avansul rămâne neacoperit de garanția prevăzută de dispoziția menționată.

59 Astfel după cum s-a constatat în cazul primelor două întrebări, articolul 7 al directivei are ca obiectiv protecția consumatorului împotriva riscurilor specificate de această dispoziție, produse ca urmare a insolvenței organizatorului. Ar fi contrar acestui obiectiv să se limiteze protecția respectivă astfel încât orice avans plătit să nu mai fie inclus în garanția de rambursare sau de repatriere. În fapt, directiva nu oferă nicio bază pentru o astfel de limitare a drepturilor garantate de articolul 7.

60 Astfel, o reglementare națională care autorizează organizatorii să impună turiștilor depunerea unui avans nu poate să fie în conformitate cu articolul 7 al directivei decât dacă, în cazul insolvenței organizatorului, rambursarea avansului respectiv este deopotrivă garantată.

61 Prin urmare, răspunsul la a cincea întrebare este că, atunci când un stat membru autorizează un organizator să impună turiștilor depunerea unui avans de cel mult 10 % din costul călătoriei, dar care nu poate depăși 500 DM, obiectivul de protecție a consumatorilor urmărit de articolul 7 al directivei este îndeplinit numai în măsura în care rambursarea acestui avans este deopotrivă garantată și în cazul insolvenței organizatorului.

Cu privire la a șaptea întrebare

62 Prin a doua parte a celei de-a șaptea întrebări, instanța națională urmărește să clarifice dacă garanțiile pe care organizatorii trebuie să furnizeze, în conformitate cu articolul 7 al directivei, nu există chiar dacă, în momentul achitării prețului călătoriei, călătorii intră în posesia documentelor de valoare.

63 În opinia guvernului german, nu se poate considera că protecția garantată de articolul 7 nu este inexistentă în cazul în care turistul este în posesia documentelor care garantează un drept direct în raport cu prestatorul efectiv al serviciilor (companie aeriană sau hotelieră). Într-o astfel de situație, turistul este în măsură să solicite prestarea serviciilor, astfel încât să nu existe niciun risc de a nu beneficia de acestea ca urmare a insolvenței organizatorului.

64 Acest argument nu poate fi acceptat. Protecția pe care articolul 7 o garantează consumatorilor ar putea fi afectată în cazul în care aceștia din urmă ar fi obligați să invoce

titluri de credit împotriva terților care nu au, în orice condiții, obligația de a le accepta și care sunt de asemenea expuse riscului insolvenței.

65 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a doua parte a celei de-a șaptea întrebări că articolul 7 al directivei trebuie interpretat în sensul că garanția pe care organizatorii trebuie să o furnizeze este inexistentă chiar dacă, în momentul achitării prețului călătoriei, turiștii sunt în posesia documentelor de valoare.

66 Prin prima parte a celei de-a șaptea întrebări instanța de trimitere urmărește să clarifice dacă Republica Federală Germania ar fi putut să omită să transpună articolul 7 al directivei având în vedere hotărârea privind „plata în avans” a Bundesgerichtshof.

67 Independent de întrebarea dacă jurisprudența poate asigura transpunerea corectă a directivei, este necesar să se constate că răspunsul la această întrebare decurge din răspunsurile oferite la a cincea întrebare și la a doua parte a celei de-a șaptea întrebări. Întrucât articolul 7 are drept scop să protejeze consumatorul împotriva riscurilor definite prin această dispoziție, generate de insolvența organizatorului, o hotărâre astfel cum este cea privind „plata în avans” a Bundesgerichtshof nu poate îndeplini cerințele directivei, în măsura în care impune consumatorului, pe de o parte, să suporte riscul insolvenței organizatorului în ceea ce privește avansul solicitat și, pe de altă parte, riscul ca, în momentul în care consumatorul primește documentele de valoare, prestatorul efectiv al serviciilor să nu le onoreze sau să devină insolubil.

68 Prin urmare, răspunsul la a șaptea întrebare este că articolul 7 al directivei trebuie interpretat în sensul că, pe de o parte, garanțiile pe care organizatorii trebuie să furnizeze sunt inexistente atunci când călătorii, în momentul achitării prețului călătoriei, sunt în posesia documentelor de valoare și că, pe de altă parte, Republica Federală Germania nu poate renunța la transpunerea directivei pe baza hotărârii privind „plata în avans” a Bundesgerichtshof.

Cu privire la a șasea întrebare

69 Prin a șasea întrebare, instanța națională urmărește să se clarifice dacă directiva impune statelor membre să ia măsuri specifice pentru a proteja turiștii consumatori împotriva propriei lor neglijențe.

70 Astfel cum este formulată, această întrebare impune următoarele trei observații.

71. În primul rând, nici obiectivul directivei, nici dispozițiile sale specifice nu obligă statele membre să adopte măsurile specifice în temeiul articolului 7 pentru a proteja turiștii consumatori împotriva propriei lor neglijențe.

72 În al doilea rând, conform jurisprudenței Curții, pentru a stabili valoarea prejudiciului sau a prejudiciului care urmează a se plăti, instanța națională poate verifica întotdeauna dacă persoana privată vătămată a depus diligențele necesare pentru a evita producerea prejudiciului sau pentru a-i limita efectele (a se vedea, în special, Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame, menționată anterior, considerentul 84).

73. În cele din urmă, cu toate că acest principiu se aplică de asemenea în cazul acțiunilor în daune-interese întemeiate pe netranspunerea unei directive cum este cea în speță, din răspunsurile oferite la cea de-a cincea și la cea de-a șaptea întrebare se desprinde concluzia că

un turist consumator care a achitat costul integral al călătoriei nu poate fi acuzat de neglijență doar pentru faptul că nu s-a prevalat, în conformitate cu hotărârea privind „plata în avans” menționată anterior, de posibilitatea de a nu achita mai mult de 10% din prețul total al călătoriei înainte de a obține documentele de valoare.

74. Prin urmare, este necesar să se răspundă la a șasea întrebare că directiva nu impune statelor membre să adopte măsurile specifice din cadrul articolului 7 pentru a proteja turiștii consumatori împotriva propriei lor neglijențe.

Cu privire la cheltuielile de judecată

75 Cheltuielile efectuate de către guvernul german, guvernul olandez, guvernul francez și Guvernul Regatului Unit, precum și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de către Landgericht Bonn, prin ordonanțele din 6 iunie 1994, hotărăște:

1) Absența oricărei măsuri de transpunere a unei directive pentru a obține rezultatul prevăzut de aceasta în termenul stabilit în acest scop reprezintă prin ea însăși o încălcare caracterizată a dreptului comunitar și dă naștere dreptului la despăgubire în favoarea particularilor vătămați în măsura în care, pe de o parte, rezultatul prevăzut de directivă implică atribuirea de drepturi acestora, drepturi al căror conținut poate fi stabilit, iar pe de altă parte, și există o legătură de cauzalitate între încălcarea obligației care incumbă statului și prejudiciul suferit.

2) Rezultatul prevăzut de articolul 7 al Directivei 90/314 privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite implică atribuirea de drepturi turiștilor consumatori, care să garanteze rambursarea sumelor achitate și pentru repatrierea sa, în cazul insolvenței organizatorului călătoriei turistice și/sau detailistului parte contractantă, drepturi al căror conținut poate fi identificat corespunzător.

3) Pentru a se conforma articolului 9 al Directivei 90/314, statul membru ar fi trebuit să adopte, în termenul stabilit, toate măsurile necesare pentru a garanta particularilor ,

începând cu 1 ianuarie 1993, o protecție efectivă împotriva riscurilor, în cazul insolvenței organizatorului călătoriei turistice și/sau detailistului parte contractantă.

4) Atunci când un stat membru autorizează un organizator al călătoriei turistice și/sau detailistul parte contractantă să impună achitarea unui avans de cel mult 10 % din prețul călătoriei, dar care nu poate depăși 500 DM, obiectivul de protejare a consumatorilor urmărit de articolul 7 al Directivei 90/314 este îndeplinit numai în măsura în care rambursarea acestui avans este deopotrivă garantată și în cazul insolvenței organizatorului călătoriei turistice și/sau a detailistului parte contractantă.

5) Articolul 7 al Directivei 90/314 trebuie interpretat în sensul că „garanția” în privința căreia organizatorii de călătorii turistice sau detailiștii părți contractante trebuie să prezinte dovezi suficiente lipsește chiar în condițiile în care, călătorii, în momentul achitării prețului călătoriei, sunt în posesia unor documente de valoare și, pe de altă parte, că Republica Federală Germania nu poate renunța la transpunerea Directivei 90/314 pe baza hotărârii din data de 12 martie 1987 privind „plata în avans” a Bundesgerichtshof.

6) Directiva 90/314 nu impune statele membre să adopte măsurile specifice în temeiul articolului 7 pentru a proteja turiștii consumatori împotriva propriei lor neglijențe.

Rodriguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet Hirsch

Jann

Ragnemalm

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 8 octombrie 1996.

Grefier

Președinte

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias