CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO SAGGIO

apresentadas em 25 de Junho de 1998 *

1. O presente processo dá nova oportunidade ao Tribunal de Justiça de se pronunciar sobre a interpretação da Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados [1] (a seguir «directiva»). No caso em apreço, o Tribunal de Justiça foi convidado, em primeiro lugar, a esclarecer se a oferta de uma viagem, como presente, a preço reduzido aos assinantes de um jornal se inclui no âmbito de aplicação da directiva, tendo igualmente em consideração que o preço pedido aos participantes se reportava a um único componente da viagem organizada. Caso responda afirmativamente, o Tribunal de Justiça foi ainda convidado a verificar se a ausência de transposição no prazo estabelecido no artigo 7.° da directiva, exclusivamente, constitui em si, no caso de a falta de transposição causar danos a particulares, uma violação caracterizada do direito comunitário susceptível de gerar a responsabilidade do Estado-Membro. Finalmente, o Tribunal de Justiça foi convidado a declarar se, para excluir a existência de nexo de causalidade entre o seu comportamento e o prejuízo causado, o Estado-Membro pode invocar em seu favor circunstâncias excepcionais e imprevisíveis imputáveis ao comportamento de um terceiro (no caso em apreço, o operador de viagens organizadas).

Enquadramento legislativo

2. Como o Tribunal de Justiça já esclareceu [2], a directiva tem por objecto, nos termos do artigo 1.°, aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas às viagens organizadas, às férias organizadas e aos circuitos organizados vendidos ou propostos para venda no território da Comunidade.

3. O artigo 2.° é consagrado às definições. A importância que esta disposição apresenta para a solução a dar a uma boa parte das questões prejudiciais justifica que a transcreva integralmente. Entende-se por «viagem organizada», na acepção do n.° 1, «a combinação prévia de pelo menos dois dos elementos seguintes, quando seja vendida ou proposta para venda a um preço com tudo incluído e quando essa prestação exceda vinte e quatro horas ou inclua uma dormida:

a) Transporte;

b) Alojamento;

* Língua original: italiano.

1 — JO L 158, p. 59. Até a data, a directiva, especialmente o seu artigo 7.°, foi interpretada pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos de 8 de Outubro de 1996, Dillenkofer e o. (C-178/94, C-179/94, C-188/94 a C-190/94, Colect., p. I-4845), e de 14 de Maio de 1998, Verein für Konsumenteninformation (C-364/96, Colect., p. I-2949).

2 — V. o acórdão Dillenkofer e o., já referido, n.° 3.

c) Outros serviços turísticos não subsidiários do transporte ou do alojamento que representem uma parte significativa da viagem organizada».

A disposição em causa precisa ainda que «a facturação separada de diversos elementos de uma mesma viagem organizada não subtrai o operador ou a agência às obrigações decorrentes da presente directiva».

4. Os restantes números do artigo 2.º da directiva contêm também outras definições relativas aos sujeitos da relação contratual. Por «operador» entende-se «a pessoa que organiza viagens organizadas de forma não ocasional e as vende ou propõe para venda, directamente ou por intermédio de uma agência». A «agência» é «a entidade que vende ou propõe para venda a viagem organizada elaborada pelo operador». Finalmente, o «consumidor» é «a pessoa que adquire ou se compromete a adquirir a viagem organizada ('o contratante principal') ou qualquer pessoa em nome da qual o contratante principal se compromete a adquirir a viagem organizada ('os outros beneficiários') ou qualquer pessoa a quem o contratante principal ou um dos outros beneficiários cede a viagem organizada ('o cessionário')».

5. Também é importante o artigo 7.º da directiva, cuja interpretação foi expressamente solicitada, segundo o qual «o operador e/ou a agência que sejam partes no contrato devem comprovar possuir meios de garantia suficientes para assegurar, em caso de insolvência ou de falência, o reembolso dos fundos depositados e o repatriamento do consumidor».

Finalmente, o artigo 9.º obriga os Estados-Membros a adoptarem as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1992. Todavia, em conformidade com o acto de adesão à União Europeia, foi estabelecida a data de 1 de Janeiro de 1995 para a República da Áustria adoptar tais medidas.

6. A directiva foi transposta para a ordem jurídica austríaca através de um conjunto de medidas legislativas. Para efeito de resposta às questões de interpretação, refira-se que o artigo 7.º da directiva foi transposto através do Reisebüro-Sicherungsverordnung [3] (decreto relativo às garantias instituídas pelas agências de viagens), de 15 de Novembro de 1994. O referido decreto aplica-se unicamente às viagens organizadas com reservas posteriores a 1 de Janeiro de 1995 e partidas não anteriores a 1 de Maio de 1995. O n.º 1 do § 3 dispõe que o operador deve, pela celebração de um contrato de seguro com uma seguradora a operar na Áustria, garantir ao viajante: a) o reembolso das quantias pagas quando parte ou a totalidade dos serviços não foi prestada devido à insolvência do operador; b) o reembolso das despesas necessárias à viagem de regresso decorrentes também da insolvência do operador turístico. No n.º 2 dispõe-se que o capital seguro deve corresponder, no mínimo, a 5% do volume de negócios realizado pelo operador no trimestre respectivo do ano civil anterior, sendo de 10% quando o operador tiver recebido, como

3 — *BGBl.* n.º 881, de 15 de Novembro de 1994, p. 6501.

pagamentos adiantados, quantias superiores a 10% do preço da viagem ou, até 10 dias antes da partida, o pagamento restante do preço da viagem. Durante o primeiro ano de actividade, o montante do capital deve ser avaliado com base numa estimativa do volume de negócios previsível do operador. Finalmente, observe-se que o § 4 do regulamento permite que o operador possa cobrir o risco mediante uma garantia bancária irrevogável e incondicional de um instituto de crédito autorizado a operar na Áustria ou através de similar declaração de garantia emitida por uma entidade de direito público, pela qual o responsável se obriga a efectuar as prestações a que o viajante tem direito segundo o contrato de seguro efectuado nos termos do § 3.

Matéria de facto e questões prejudiciais

7. Todos os demandantes na causa principal são assinantes do jornal diário austríaco Neue Kronenzeitung. Em Novembro de 1994, a editora do jornal decidiu oferecer, em colaboração com a agência Arena-Club-Reisen, viagens aos assinantes como recompensa pela sua fidelidade. Tais viagens consistiam em estadas de 4 ou 7 dias em locais turísticos no estrangeiro. A oferta incluía as seguintes prestações: viagem de avião, com alimentação a bordo, transporte do aeroporto para o hotel e do hotel para o aeroporto, alojamento e pequeno almoço, alojamento em quarto duplo (ou em quarto individual mediante pagamento de um extra), visitas com acompanhamento de um guia de língua alemã.

8. Em conformidade com a proposta, os assinantes apenas teriam de pagar as taxas de aeroporto austríacas de 40 ÖS por pessoa e a taxa grega de 280 ÖS por pessoa. Por outro lado, se o assinante decidisse fazer a viagem sozinho, teria de pagar um extra, relativo a um quarto individual, de 500 ÖS por noite. Em contrapartida, os acompanhantes pagariam a totalidade do preço definido em prospecto anexo à oferta. A editora do jornal remetia aos assinantes vales de viagem com que podiam encomendar determinada viagem, com a possibilidade de escolha entre diversas datas. Em seguida, os assinantes recebiam a confirmação da reserva pela empresa organizadora à qual deviam pagar um adiantamento de 10% dos custos de viagem a seu cargo, devendo liquidar o restante o mais tardar até 10 dias antes do início da viagem.

9. Os demandantes na causa principal reservaram as suas viagens entre 19 de Novembro de 1994 e 12 de Abril de 1995, pretendendo alguns viajar sozinhos e outros com um ou vários acompanhantes. De acordo com as reservas, as viagens deviam efectuar-se entre 10 de Abril e 23 de Julho de 1995.

10. Esta oferta teve um êxito muito superior ao esperado pelos organizadores. A agência de viagens planeara uma capacidade de voo correspondente a 30 000

passageiros, tendo, porém, reservado a viagem 52 260 assinantes e 33 041 acompanhantes. Em consequência, por não ser possível aumentar a capacidade de voo para além de certo limite, o organizador turístico encontrou sérias dificuldades operacionais, de que resultaram dificuldades financeiras. Em 4 de Julho de 1995, a requerimento da própria sociedade Arena-Club-Reisen, foi instaurado processo de falência. Em razão da insolvência do operador, dois demandantes não efectuaram a viagem, enquanto a viagem dos quatro restantes fora já anteriormente anulada, por falta de lugares. Todavia, todos os demandantes tinham pago já o custo total da viagem.

11. Resulta do despacho de reenvio que, por não existir obrigação legal, os pagamentos dos demandantes que efectuaram reservas em 1994 não haviam sido objecto de garantia. Dois dos três interessados tentaram, assim, fazer reconhecer os seus créditos no âmbito do processo de falência da empresa operadora, todavia sem resultado. Em contrapartida, em relação aos outros três demandantes que reservaram a viagem após 1 de Janeiro de 1995 e que deviam ter partido depois de 1 de Maio de 1995, existia a garantia constante do referido regulamento de Novembro de 1994. Quanto a estes clientes, foi constituída uma garantia bancária superior a 4 000 000 ÖS, que só cobriu 23,38% dos custos de viagem pagos pelos demandantes.

12. Por conseguinte, nos processos em curso no tribunal *a quo* todos os demandantes pediram que a República da Áustria fosse responsabilizada pelo incumprimento da obrigação imposta pelo Tratado de transpor, correctamente e em tempo útil, a directiva. Por isso, pediram a condenação do Estado a indemnizar o prejuízo correspondente ao total dos pagamentos que efectuaram na parte em que não lhes sejam reembolsados no âmbito do processo de falência do operador turístico.

13. O Landesgericht Linz decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A finalidade protectora do artigo 7.º da Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados (a seguir 'directiva'), estende-se também às viagens em que, com base no contrato, o contratante principal,

a) viajando sozinho, apenas tem de pagar, além da taxa de segurança do aeroporto (taxa de viagem), o acréscimo correspondente a um quarto individual ou,

b) viajando acompanhado de pelo menos outra pessoa, a qual paga a sua viagem por inteiro, apenas tem de pagar as taxas de aeroporto (taxa de viagem),

quando tal contratante principal não tem que despender qualquer quantia

para o voo e para a estadia num quarto duplo ou para várias pessoas?

2) As viagens deste tipo incluem-se no âmbito de aplicação da directiva mesmo que tenham sido oferecidas, como 'presente', pelo jornal diário de maior tiragem de um Estado-Membro, exclusivamente aos seus assinantes, no âmbito de uma acção publicitária que viola a concorrência?

No caso de ser dada resposta afirmativa às questões 1) e 2):

3) Verificou-se uma transposição atempada do artigo 7.° da directiva quando a regulamentação nacional, publicada em 15 de Novembro de 1994, só é aplicável às viagens, férias e circuitos organizados que tenham sido reservados após 1 de Janeiro de 1995 e cuja data de partida tenha sido fixada após 1 de Maio de 1995, e isto apesar de a República da Áustria

a) ter passado a integrar o Espaço Económico Europeu a partir de 1 de Janeiro de 1994 e

b) ter aderido à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995?

Caso seja dada resposta negativa à questão 3):

4) A não transposição atempada de apenas o artigo 7.° da directiva é só por si suficiente para fundamentar uma violação caracterizada do direito comunitário e, em consequência, um direito a indemnização na esfera jurídica dos lesados, quando o Estado-Membro adoptou, atempadamente, medidas adequadas para a transposição de todas as outras disposições da directiva?

5) O artigo 7.° da directiva deve ser interpretado no sentido de que a finalidade que prossegue não é alcançada quando uma regulamentação nacional

a) apenas prescreve, para a cobertura do risco, um contrato de seguro ou uma garantia bancária em que a quantia segurada (cobertura) é de pelo menos 5% do volume de negócios do operador turístico no trimestre correspondente do ano civil anterior,

b) apenas obriga o operador turístico, no primeiro ano da sua actividade, a, para determinação da quantia segura (cobertura), tomar em consideração, para efeitos do volume

de negócios, a sua previsível actividade,

c) não tem em consideração o aumento do volume de negócios do operador turístico no ano corrente, e

d) não prevê qualquer obrigação do Estado-Membro de fiscalização das necessárias quantias seguradas?

6) Existe um nexo de causalidade directo entre uma transposição não atempada ou incompleta do artigo 7.° da directiva e o prejuízo em razão disso causado ao consumidor, que ocasione a responsabilidade do Estado-Membro pelo reembolso integral das quantias não seguradas, mesmo quando esse Estado demonstre ter existido, como causa (ou como uma das causas principais) do prejuízo, uma actuação ilícita do operador turístico (terceiro) ou um aumento excepcional e totalmente imprevisível do risco?»

Quanto às primeira e segunda questões prejudiciais

14. Com as duas primeiras questões, o órgão jurisdicional austríaco pergunta ao Tribunal de Justiça se as viagens reservadas pelos demandantes na causa principal se incluem no âmbito de aplicação da directiva. Segundo o despacho de reenvio, a dúvida resulta de a viagem no caso em apreço ter sido oferecida «como presente» aos assinantes do jornal diário, não tendo o contratante principal de efectuar qualquer pagamento que possa ser considerado contraprestação da viagem oferecida.

15. Diga-se desde já que considero preenchidas, relativamente a todos os demandantes da causa principal, as condições exigidas pela directiva para um serviço turístico poder cair sob a sua alçada. Trata-se, sem quaisquer dúvidas, de um serviço organizado na acepção do artigo 2.°, n.° 1, da directiva, uma vez que as referidas viagens incluem o transporte aéreo, o alojamento, bem como outros serviços turísticos não acessórios dos dois anteriores, designadamente as visitas turísticas acompanhadas por um guia de língua alemã.

16. Em contrapartida, é menos claro se estarão preenchidas as condições exigidas na primeira parte desta disposição e no artigo 1.° da directiva. Com efeito, o Governo austríaco contesta que no caso em apreço se trate de uma viagem organizada «vendida ou proposta para venda a um preço com tudo incluído» no território da Comunidade. Em seu entender, a viagem reservada pelos demandantes na causa

principal não foi vendida, mas sim oferecida, aos assinantes do jornal. Em apoio da sua tese, o Governo austríaco faz notar que resulta do contexto e da letra da directiva que só existe «viagem organizada» quando se verifique um nexo estreito entre a prestação oferecida pelo operador ou pela agência e a contraprestação a pagar pelo consumidor. Com efeito, este deve pagar um preço correspondente ao valor da prestação total calculado em função desta, ainda que o pagamento não abranja necessariamente todos os custos.

17. Não creio que se possa adoptar a interpretação proposta pelo Governo austríaco, por várias razões. Antes de mais, há que lembrar que as disposições da directiva devem ser interpretadas à luz do critério — de aplicação genérica — de que, em caso de dúvida, devem ser interpretadas da forma mais vantajosa possível para o beneficiário da protecção, ou seja, o consumidor de serviços turísticos. Esta conclusão resulta da análise sistemática da letra e dos objectivos da directiva, à luz igualmente do respectivo preâmbulo [4]. Pode deduzir-se dos oitavo a décimo primeiro considerandos da directiva, que se referem às exigências de harmonização [5], bem como do vigésimo primeiro, relativo às obrigações do operador referidas no artigo 7.°, e do vigésimo segundo, que precisa a natureza das disposições que protegem o consumidor — regras mínimas, susceptíveis de derrogação unicamente *in melius* —, que a preocupação principal justificativa da harmonização é a de promover uma protecção eficaz e elevada dos direitos dos consumidores. O conjunto da directiva, em especial os artigos 3.° a 8.° [6], contém disposições claramente destinadas a uma ampla protecção dos direitos da parte mais fraca do contrato de viagem. No que se refere à prescrição que é objecto das questões prejudiciais, o Tribunal de Justiça já precisou que «o objectivo do artigo 7.° da directiva é o de proteger o consumidor contra riscos resultantes da insolvência ou da falência do organizador». Também não é despiciendo o facto de a directiva ter sido adoptada tendo como base jurídica o artigo 100.°-A do Tratado, cujo n.° 3 impõe que as medidas de harmonização em matéria de protecção do consumidor

4 — V. o acórdão Dillenkofer e o., já referido (n.os 33 a 39), e as conclusões do advogado-geral G. Tesauro, n.os 11 a 14. Parece-me que o princípio da interpretação o mais favorável possível para os consumidores foi igualmente confirmado no acórdão Verein für Konsumenteninformation, já referido, na medida em que o Tribunal de Justiça interpretou extensivamente, designadamente nos n.os 18 a 23, o âmbito de aplicação do direito dos consumidores ao reembolso dos montantes pagos e ao pagamento da viagem de regresso, «tendo em conta as finalidades da directiva e nomeadamente do seu artigo 7.°» (n.° 20).

5 — O oitavo considerando salienta as disparidades entre as legislações nacionais no que se refere às «regras para a protecção do consumidor»; o nono considerando acentua as especificidades das prestações fornecidas aos consumidores no âmbito de uma viagem organizada e em especial o facto de estes terem em geral de pagar quantias importantes; o décimo considerando exige que o consumidor possa beneficiar da protecção instaurada pela directiva independentemente do facto de ser parte no contrato, cessionário, ou membro de um grupo por conta do qual outra pessoa tenha celebrado um contrato de viagem organizada. O décimo primeiro considerando refere-se à obrigação de informação que a directiva impõe ao operador e à agência.

6 — Os artigos 3.° e 4.° referem-se às obrigações que impendem sobre o organizador da viagem ou sobre a agência antes da celebração do contrato, bem como às circunstâncias susceptíveis de modificar a relação. Da regulamentação legal da relação sinalagmática transparece claramente em ambos os casos um regime *favorável* à posição contratual do consumidor. A mesma conclusão vale no que se refere aos artigos 5.°, 6.° e seguintes, relativos às obrigações do organizador da viagem ou da agência na fase da execução do contrato.

sejam baseadas num nível de protecção elevado [7].

18. Dito isto, convém ainda salientar o facto de o texto da directiva não conter elemento algum donde se possa deduzir que um serviço turístico cai sob a sua alçada quando o preço pago pelo consumidor não corresponder ao valor económico da contraprestação, ou mesmo quando a contribuição financeira exigida ao consumidor for exclusivamente imputada a um único componente da viagem organizada. E, contrariamente ao afirmado pelo Governo austríaco, da redacção do nono considerando da directiva não se pode tirar uma conclusão diferente, visto que tem por objectivo exclusivo salientar a importância da acção de harmonização face às disparidades actuais entre as legislações nacionais à luz das modalidades de defesa dos consumidores de serviços turísticos. Estas disparidades, refere-se no considerando, desencorajam os consumidores a adquirir viagens organizadas fora do seu próprio Estado-Membro de forma ainda mais eficaz do que no caso da aquisição de outros serviços, dado que «o carácter especial das prestações fornecidas numa viagem organizada pressupõe geralmente o pagamento antecipado de quantias importantes». Por conseguinte, é evidente que a apreciação contrária contida no texto que acabo de referir não pode ter relação alguma com a esfera de aplicação objectiva da directiva, no sentido de que não pode ser utilizada para lhe limitar o alcance.

19. Em contrapartida, está fora de dúvida que o serviço turístico objecto da oferta feita pelo jornal constitui uma venda no âmbito de uma relação de natureza claramente sinalagmática e que o preço exigido como contrapartida foi integralmente pago pelos consumidores adiantadamente. Isto é verdade quer em relação aos assinantes que tencionavam viajar sozinhos (que tinham de pagar um quarto individual, além das taxas de aeroporto), quer aos que tinham feito reservas e viajavam com acompanhantes (que só tinham de pagar as taxas de aeroporto). É certo que o montante reduzido exigido aos consumidores limita, por sua vez, o prejuízo sofrido em caso de insolvência do operador e, portanto, a eventual responsabilidade do Estado, caso a transposição da directiva não seja efectuada, ou seja incompleta, mas não considero correcto chegar à solução de concluir pela exclusão dos serviços em causa do âmbito de aplicação da directiva. Em relação aos assinantes que tencionavam usufruir da oferta juntamente com acompanhantes, considero que não é irrelevante o facto de o assinante ter sido convidado a pagar por inteiro o preço formalmente imputado aos acompanhantes [8]. Só por intermédio de um assinante podiam estes ter acesso às viagens oferecidas pelo jornal, de tal modo que pode em definitivo considerar-se, em concordância com as observações formuladas pelo Governo do Reino

7 — A isto acresce o facto de o artigo 3.°, alínea s), do Tratado prever que a acção da Comunidade implica uma contribuição para o reforço da defesa dos consumidores, e de o artigo 129.°-A do Tratado precisar que a Comunidade contribui para a realização de um nível elevado de defesa dos consumidores, designadamente mediante as medidas que adopta em aplicação do artigo 100.°-A. As normas que acabo de invocar não estavam em vigor na data de adopção da directiva. Todavia, contribuem para evidenciar a gradual atenção prestada pela ordem jurídica comunitária aos interesses dos consumidores.

8 — O Tribunal *a quo* nota no despacho de reenvio que neste caso os assinantes «financiaram obviamente a sua 'viagem grátis' através do pagamento da viagem dos seus acompanhantes».

Unido, que, nos casos deste género, a «viagem organizada» deve entender-se de forma unitária: o preço pago pelo assinante, independentemente de ser imputado a este ou ao acompanhante, funciona como contrapartida da participação de ambos na viagem posta à venda pelo operador. Nesta óptica, trata-se sem dúvida de serviços turísticos incluídos no âmbito de aplicação da directiva.

20. Além disso, acrescente-se que, em relação a todos os demandantes, a circunstância de o pagamento ter sido imputado a um único serviço (o transporte aéreo) ou a dois dos serviços oferecidos (o transporte aéreo e o alojamento) não é susceptível de alterar os termos da questão. Se isso sucedesse — como observou o Governo do Reino Unido —, o operador da viagem organizada podia dissimular a aplicação das disposições protectoras dos consumidores, afectando muito simplesmente o pagamento do preço a um único elemento da viagem organizada.

21. Por outro lado, note-se que a inclusão do serviço turístico em causa no âmbito de aplicação da directiva resulta, por assim dizer, da natureza das coisas. Os consumidores sofreram um prejuízo económico, uma vez que as quantias pagas, embora reduzidas face ao valor económico da viagem, não foram recuperadas, excepto numa parcela mínima. Nesta perspectiva, procuraram, em primeiro lugar, invocar o sistema instituído pela República da Áustria, precisamente para garantir o resultado referido no artigo 7.° da directiva, e beneficiaram deste regime, embora num montante mínimo.

22. Esta interpretação é corroborada pelo facto de a viagem oferecida aos assinantes do jornal diário austríaco ter sido inserida numa vasta relação contratual vinculando a empresa editora e o consumidor, no âmbito da qual a viagem surge como complemento da assinatura do jornal. Longe de ficar reduzida à forma de «presente gratuito» para o consumidor, a viagem assume, com efeito, um importante valor promocional — e, por conseguinte, económico — uma vez que com ela se pretende evidentemente manter uma relação contratual já em curso com os assinantes do jornal e promover a sua imagem aos olhos de terceiros.

23. Quanto à segunda questão, considero não ser necessário alongar-me sobre ela. O facto de o serviço turístico em causa ter sido oferecido no âmbito de uma campanha de promoção enganosa, expressamente considerada violadora das regras da concorrência pelos órgãos jurisdicionais superiores da República da Áustria, não altera os dados da questão. Pelo contrário, o reconhecimento da natureza enganosa da oferta, apresentada pelo jornal diário como «gratuita» quando efectivamente não o era, serve, quando muito, para confirmar que o serviço turístico em causa era na realidade uma proposta de venda com natureza onerosa, razão por que não podia ficar excluída do âmbito de aplicação da directiva.

24. Também não me parece que possa ter melhor sorte a outra objecção apresentada pelo Governo austríaco, segundo a qual a viagem oferecida no caso em apreço não se incluía no âmbito de aplicação da directiva pelo facto de a oferta ter destinatários bem determinados (os assinantes do jornal). Com efeito, é evidente que o âmbito de aplicação da directiva não está limitado aos serviços turísticos propostos a um número potencialmente ilimitado de consumidores e basta, a este respeito, por um lado, que os serviços sejam vendidos ou propostos para venda no território da Comunidade a um preço com tudo incluído e, por outro, que combinem pelo menos dois dos elementos referidos no artigo 2.°, n.° 1.

25. Pelas razões expostas, considero que o serviço turístico objecto do processo principal está incluído no âmbito de aplicação da directiva.

Quanto à terceira questão

26. Com a terceira questão, o tribunal *a quo* pretende essencialmente esclarecer se o artigo 7.° da directiva foi correctamente transposto para a ordem jurídica austríaca, tendo em consideração que a medida nacional de transposição, embora publicada no prazo previsto, só permite o acesso dos consumidores ao sistema de garantia relativamente às viagens reservadas após 1 de Janeiro de 1995 e com data de partida não anterior a 1 de Maio de 1995.

27. Convém antes de mais referir que a apreciação desta questão deve ser feita em relação à data (1 de Janeiro de 1995) em que a República da Áustria estava obrigada, por força do acto de adesão à União Europeia, a transpor a directiva. Em contrapartida, o facto de a República da Áustria ser obrigada, a partir de 1 de Janeiro de 1994, a observar as mesmas regras, na qualidade de parte contratante do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, não tem evidentemente importância alguma. Com efeito, não incumbe ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, mas sim ao Tribunal da EFTA, interpretar o texto da directiva para apreciar o comportamento da República da Áustria no período anterior à sua adesão à União Europeia. Em consequência, a seguinte análise respeita exclusivamente à apreciação das modalidades pelas quais a República da Áustria considerou dever transpor para a ordem jurídica interna a obrigação decorrente do acordo de adesão de adoptar até 1 de Janeiro de 1995 as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva.

28. Dito isto, considero dever responder-se negativamente a esta questão. O artigo 9.° da directiva obriga os Estados-Membros a adoptarem as medidas necessárias para dar cumprimento a todas as disposições da directiva o mais tardar até 31 de Dezembro de 1992. À luz do acto de adesão, a data relativa à República da Áustria é 1 de Janeiro de 1995. Por conseguinte, os Estados-Membros estão obrigados a adoptar as medidas de aplicação necessárias para

garantir aos consumidores os direitos previstos no artigo 7.° a partir da data em que a directiva devia ter sido transposta. Com efeito, é precisamente a partir desta data que o operador e/ou a agência que sejam partes no contrato devem comprovar possuir meios de garantia suficientes para assegurar, em caso de insolvência ou de falência, o reembolso dos fundos depositados e o pagamento da viagem de regresso do consumidor. Em consequência, as garantias deviam estar disponíveis para os consumidores, na ordem jurídica austríaca, a partir de 1 de Janeiro de 1995, relativamente a todos os serviços turísticos, incluídos no âmbito de aplicação da directiva, de que os consumidores pretendessem beneficiar a partir dessa data. Não é, assim, autorizada pela directiva a deslocação temporal da protecção para 1 de Maio de 1995 em função da data da realização da viagem.

29. Além disso, a solução proposta é confirmada pelo acórdão Dillenkofer e o., já referido. Com efeito, o Tribunal de Justiça, convidado no caso concreto por um órgão jurisdicional alemão a pronunciar-se sobre uma questão análoga à submetida pelo Landesgericht Linz, teve oportunidade de precisar no n.° 50 do acórdão que, «para assegurar a completa execução do artigo 7.° da directiva, os Estados-Membros deviam ter adoptado, no prazo estabelecido, todas as medidas necessárias para, a partir de 1 de Janeiro de 1993, garantir aos compradores de viagens organizadas o reembolso dos fundos depositados e o seu repatriamento em caso de insolvência ou de falência do operador».

30. Todavia, falta ainda identificar o alcance da obrigação prevista no referido artigo 9.° e nas disposições do acto de adesão de adoptar no prazo estabelecido as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva. Por conseguinte, no que se refere ao artigo 7.°, trata-se de clarificar se, para cumprir a referida obrigação quando um Estado-Membro se limite a exigir que os operadores assegurem o reembolso dos fundos depositados e o pagamento da viagem de regresso do consumidor, nos devemos referir exclusivamente aos serviços turísticos — obviamente, só aos que se incluem no âmbito de aplicação da directiva — reservados e adquiridos após o termo do prazo de transposição, ou se a protecção do consumidor deve, pelo contrário, ser alargada a qualquer viagem efectuada ou a efectuar após a data crítica (no caso concreto, 1 de Janeiro de 1995), independentemente da data da reserva e da compra da viagem turística organizada.

A resposta a esta questão reveste-se de especial importância no caso vertente, uma vez que alguns demandantes na causa principal tinham reservado e comprado as viagens antes do termo do prazo estabelecido para a transposição da directiva, sendo que a partida estava prevista para uma data posterior a 1 de Janeiro de 1995.

31. Refira-se desde já que a directiva não precisa expressamente se o regime previsto deve também aplicar-se aos contratos vigentes na altura da transposição. Limita-se a precisar, através da fórmula geral inserida no artigo 9.°, a obrigação de os Estados-Membros porem em vigor as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva até determinada data.

32. Considero que a protecção dada aos consumidores pelo artigo 7.° da directiva também se aplica aos contratos de viagem celebrados antes da data crítica acima referida, mas que devam ser cumpridos depois dessa data. A intervenção do novo regime, susceptível de alterar *in pejus* a posição contratual do operador do serviço turístico e/ou da agência, impõe-se como regra geral de comportamento para quem exerça esta actividade económica específica a partir da data em que a directiva devia ter sido transposta.

33. A natureza da disposição em questão, que exprime um interesse digno de tutela especial na ordem jurídica comunitária — o de assegurar uma garantia à parte fraca que reservou uma viagem organizada —, milita a favor desta interpretação. Tive já ocasião de analisar o preâmbulo e o articulado da directiva e, em especial, as diferenças quanto à posição contratual dos diferentes sujeitos da relação obrigacional e de classificar o facto de, embora tratando-se formalmente de uma medida de harmonização baseada no artigo 100.°-A do Tratado destinada à realização do mercado interno, a directiva ter manifestamente por objectivo principal a protecção do consumidor [9]. Esta tendência tem aliás confirmação na orientação genérica da ordem jurídica comunitária favorável ao consumidor. Diversos elementos de redacção comprovam esta política legislativa. A este respeito, posso remeter não só para as normas do Tratado anteriormente referidas [10], como também para uma produção legislativa interna que tem por objectivo alcançar, sobretudo nas relações contratuais, um nível elevado de protecção dos interesses dos consumidores [11].

34. Uma vez que a protecção prevista no artigo 7.° exprime um interesse digno de especial tutela na ordem jurídica comunitária, parece totalmente justificado considerar que, após o termo do prazo em que a directiva devia ter sido transposta, os contratos — de execução diferida — vigentes entre um operador e um consumidor podem sofrer, em relação às prestações ainda a efectuar, adaptações automáticas por efeito do novo enquadramento legislativo, mesmo quando, como se referiu, estas adaptações incluam uma modificação *in pejus* da posição contratual do sujeito «forte» da relação obrigacional. Dos interesses em conflito — o de manter a natureza sinalagmática tal como resulta do contrato celebrado e o da protecção do sujeito «fraco» da relação —, é manifesto que a ordem jurídica comunitária pretendeu privilegiar o segundo, em conformidade, no caso concreto, com a orientação das ordens jurídicas nacionais na matéria.

9 — V. n.° 17, *supra*.

10 — V. a nota 5 e o correspondente texto.

11 — V.: Directiva 84/450/CEE do Conselho, de 10 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das disposições legislativas regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de publicidade enganosa (JO L 250, p. 17; EE 15 F5 p. 55); Directiva 87/102/CEE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao crédito ao consumo (JO 1987, L 42, p. 48); Directiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO L 95, p. 29); Directiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 1997, relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos à distância (JO L 144, p. 19), e Directiva 97/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Outubro de 1997, que altera a Directiva 84/450/CEE relativa à publicidade enganosa para incluir a publicidade comparativa (JO L 290, p. 18).

35. A solução actualmente referida — convém precisar — está totalmente em conformidade com a letra da disposição, a qual — como anteriormente se referiu — se limita a impor aos operadores e/ou agências de viagens organizadas a obrigação de assegurarem determinadas garantias ao consumidor de serviços turísticos, a partir da data referida na directiva, sem fazer a distinção entre contratos «novos» e vigentes. Por conseguinte, deve ser, em todo o caso, assegurada a protecção por se tratar de serviços que, por um lado, se incluem no âmbito de aplicação da directiva e, por outro, em que a prestação ocorre depois do termo do prazo de transposição, não havendo que tomar em consideração, a este respeito, outros elementos, como a data de reserva ou de pagamento.

36. Finalmente, há que notar que a interpretação do artigo 7.° dada pelo acórdão Dillenkofer e o., já referido, não contradiz a conclusão proposta. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça precisou que, «para assegurar a completa execução do artigo 7.° da directiva, os Estados-Membros deviam ter adoptado, no prazo estabelecido, todas as medidas necessárias para, a partir de 1 de Janeiro de 1993, garantir aos compradores de viagens organizadas o reembolso dos fundos depositados e o seu repatriamento em caso de insolvência ou de falência do operador» [12]. Por conseguinte, a garantia em causa deve, segundo o Tribunal de Justiça, ser fornecida a partir do termo do prazo de transposição da directiva, sendo a data da celebração do contrato de viagem — que pode ser evidentemente anterior — perfeitamente irrelevante à luz da sistemática da fundamentação.

12 — Acórdão Dillenkofer e o., n.° 50.

37. Por conseguinte, considero que, na fase da execução da directiva, o Estado-Membro é obrigado a garantir a protecção prevista no artigo 7.° também relativamente aos contratos vigentes na altura em que termina o prazo de transposição. Quanto ao caso em apreço, a República da Áustria devia ter assegurado, em caso de falência ou de insolvência do operador, o reembolso dos fundos depositados e o repatriamento do consumidor relativamente a todas as viagens turísticas efectuadas ou a efectuar, independentemente da data da celebração do contrato.

Quanto à quarta questão

38. Com a quarta questão, o órgão jurisdicional *a quo* pede essencialmente que o Tribunal de Justiça esclareça se a não adopção das medidas necessárias à transposição do artigo 7.° da directiva constitui violação grave e manifesta do direito comunitário quando o Estado-Membro tenha cumprido a obrigação de transposição no que diz respeito às restantes disposições da directiva.

39. Considero dever responder-se afirmativamente a esta questão. A apreciação do comportamento do Estado-Membro em relação ao cumprimento da obrigação de transposição da directiva no prazo estabelecido não pode reduzir-se a uma questão meramente quantitativa. Em meu entender, não se pode criar uma «gradação» entre disposições de uma directiva com a finalidade de apreciar se há gravidade ou não no incumprimento do Estado. Verificado o incumprimento do Estado-Membro em

relação à sua obrigação de transposição — mesmo que se trate de uma única disposição da directiva —, é exclusivamente relevante verificar as três condições exigidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça para determinar se há obrigação de o Estado reparar os danos sofridos pelos particulares na sequência da violação do direito comunitário. Em primeiro lugar, é necessário que a disposição não transposta da directiva implique a atribuição de direitos a favor dos particulares; seguidamente, que o conteúdo desses direitos possa ser identificado com base nas disposições da directiva; finalmente, que haja um nexo de causalidade entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas [13]. Se é certo que, na jurisprudência posterior ao acórdão Francovich e o., o Tribunal de Justiça salientou que, para existir responsabilidade do Estado, deve a violação em causa do direito comunitário ser suficientemente grave e manifesta [14], no acórdão Dillenkofer e o., já referido, o Tribunal de Justiça precisou que «um Estado-Membro que... não adopte, em violação do artigo 169.°, terceiro parágrafo, do Tratado, qualquer das medidas necessárias para atingir o resultado prescrito numa directiva, no prazo nela estabelecido, viola, de forma manifesta e grave, os limites impostos ao exercício das suas competências» [15]. Por conseguinte, a não adopção das medidas necessárias à transposição de uma directiva constitui por si uma violação grave e manifesta do direito comunitário.

40. É certo que no mencionado acórdão o Tribunal de Justiça se referiu à circunstância de o Estado-Membro não ter adoptado *qualquer* das medidas necessárias para atingir o resultado prescrito na directiva em causa. No presente processo, o Estado-Membro cujo comportamento está em causa observa, pelo contrário, ter adoptado em tempo útil as medidas necessárias para executar as prescrições da directiva que não o artigo 7.° Todavia, não creio que desta circunstância possam retirar-se as consequências referidas pelo Governo austríaco. Com efeito, basta, para se afastar a objecção, referir que, se é certo que na altura em que ocorreram os factos a República Federal da Alemanha ainda não tinha adoptado medida interna alguma para transpor a directiva, no processo Dillenkofer e o. discutia-se exclusivamente a responsabilidade da República Federal da Alemanha resultante dos prejuízos causados aos particulares pela não execução do artigo 7.° Em consequência, a referência na passagem do dito acórdão à não adopção de qualquer medida de execução deve ser relacionada com as medidas necessárias para se atingir *um resultado específico*, qual seja, conceder aos consumidores o direito de recuperar as quantias depositadas e o direito ao repatriamento em caso de insolvência ou de falência do operador de viagem e/ou da agência.

41. Por conseguinte, para se imputar a responsabilidade ao Estado-Membro

13 — Acórdão de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357, n.os 38 a 46). Recorde-se que, no que se refere ao artigo 7.° da directiva, o Tribunal de Justiça já reconheceu, no acórdão Dillenkofer e o., já referido, estarem preenchidas as condições apresentadas no texto.

14 — Acórdãos de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.os 50 a 55), e de 26 de Março de 1996, British Telecommunications (C-392/93, Colect., p. I-1631, n.os 38 a 42).

15 — O Tribunal de Justiça pôde, pois, concluir que a condição da existência de violação suficientemente grave e manifesta, embora não mencionada no acórdão Francovich e o., era, contudo, inerente às circunstâncias do caso (n.° 23).

(estando, evidentemente, preenchidas todas as condições anteriormente referidas), basta que a não transposição, ainda que de uma única disposição da directiva, tenha causado prejuízos. A circunstância de o Estado-Membro ter cumprido correctamente e em tempo útil as obrigações impostas por outras disposições da directiva não impede que seja grave e manifesta a violação do direito comunitário imputável ao Estado e, por conseguinte, susceptível de conferir aos particulares lesados o direito ao ressarcimento. As outras disposições da directiva podem, com efeito, não apresentar conexão alguma com o direito reconhecido ao particular pela disposição não transposta, de forma que seria paradoxal chegar-se à conclusão de que o direito à indemnização dos particulares possa estar condicionado pelo comportamento do Estado-Membro relativo a outras disposições totalmente estranhas à situação jurídica e, por conseguinte, ao objecto do litígio.

42. Finalmente, convém salientar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à responsabilidade do Estado-Membro por incumprimento do direito comunitário, quando se trate de violação da obrigação de transpor atempada e fielmente uma directiva comunitária, pretende garantir aos particulares a reparação do dano por eles sofrido por, devido à falta de transposição, não terem podido exercer um direito que as disposições da directiva lhe conferiam. Por conseguinte, na avaliação da gravidade do comportamento do Estado, há que afastar outras considerações, tais como as do comportamento geral do Estado-Membro relativamente à obrigação de executar o conjunto das disposições da directiva. Trata-se, com efeito, de apreciações que respeitam às relações entre os Estados-Membros e a Comunidade, mas que nada têm que ver com a protecção dos particulares relativamente a um comportamento específico do Estado lesivo dos seus direitos.

43. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à quarta questão do Landesgericht Linz no sentido de que a falta de transposição nos prazos estabelecidos exclusivamente do artigo 7.° da directiva constitui em si violação grave e manifesta do direito comunitário, que confere aos particulares que sofreram danos na sequência dessa abstenção do Estado-Membro o direito ao ressarcimento.

Quanto à quinta questão

44. A quinta questão refere-se às modalidades concretas de execução do artigo 7.° da directiva no direito austríaco. Convém lembrar que alguns demandantes na causa principal puderam, devido à conjugação de datas da reserva e da realização da viagem, aceder ao regime de garantia previsto pelo decreto de transposição da directiva, apenas obtendo, porém, satisfação mínima dos seus direitos. Por conseguinte, o órgão jurisdicional nacional pergunta se é atingida a finalidade da disposição em causa quando uma legislação nacional e limita a

impor aos operadores de viagens os ónus exigidos pela legislação austríaca.

45. A este respeito, refira-se, antes de mais, que o Tribunal de Justiça já anteriormente teve oportunidade de notar que resulta do próprio texto do artigo 7.° da directiva «que esta disposição prescreve como resultado da sua execução a obrigação de o operador possuir meios de garantia suficientes para assegurar, em caso de insolvência ou falência, o reembolso dos fundos depositados e o repatriamento do consumidor» [16]. Para assegurar a execução desta disposição, o Estado-Membro devia, pois, ter adoptado, no prazo estabelecido, todas as medidas necessárias para garantir a sua plena eficácia e, assim, realizar o resultado prescrito por esta disposição [17]. Noutros termos, resulta de texto do artigo 7.°, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça, que os Estados-Membros têm uma obrigação de resultado: garantir em qualquer caso, independentemente dos meios utilizados, aos compradores de viagens organizadas o reembolso dos fundos depositados e o seu repatriamento em caso de insolvência ou de falência dos operadores. Por conseguinte, para responder a esta questão, basta notar que não foi atingido o objectivo da directiva, uma vez que os consumidores (demandantes na causa principal), embora tenham accionado o regime de garantia previsto pelo legislador austríaco no âmbito de uma (pretensa) execução da disposição, não puderam beneficiar do reembolso completo dos fundos depositados.

46. Também não julgo que se possa considerar, como justificação do comportamento da República da Áustria, que a violação do artigo 189.° do Tratado, imputável no caso concreto à República da Áustria e que se traduz no facto de não ter adoptado os instrumentos eficazes para garantir os direitos referidos no artigo 7.° da directiva, não constitui violação do direito comunitário suficientemente manifesta e grave e, por isso, não é susceptível de responsabilizar o Estado pelos danos causados aos particulares [18]. O Governo austríaco faz notar, a este respeito, que, à luz dos elementos disponíveis quando transpôs a directiva, podia de boa fé considerar que medidas como as previstas no decreto de 1994 seriam suficientes para garantir o resultado referido no artigo 7.° da directiva.

47. Embora a apreciação do ponto anterior incumba, em princípio, ao órgão jurisdicional nacional, considero, porém, que o Tribunal de Justiça dispõe das informações

16 — Acórdão Dillenkofer e o., já referido, n.° 34.

17 — Acórdão Dillenkofer e o., já referido, n.os 50 a 52.

18 — Acórdão British Telecommunications, já referido (n.os 40 a 46). Neste processo, o Tribunal de Justiça considerou que o artigo 8.°, n.° 1, da Directiva 90/531/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1990 (JO L 297, p. 1), relativa aos procedimentos de celebração de contratos públicos nos domínios designados por «sectores excluídos», «é pouco preciso, admitindo razoavelmente, para além da interpretação dada pelo Tribunal de Justiça no presente acórdão, a interpretação que dele foi feita de boa fé pelo Reino Unido com base em argumentos não destituídos de toda e qualquer pertinência» (n.° 43).

necessárias para sugerir uma solução quanto ao mérito. Com efeito, basta observar que o resultado imposto aos Estados-Membros pelo artigo 7.° da directiva é claro e preciso: a garantia do reembolso total das quantias depositadas pelos consumidores destinadas a uma viagem organizada. É certo que os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de acção para escolher os meios, mas estes devem, porém, ser eficazes para atingir o objectivo referido. Noutros termos, resulta do texto do artigo 6.°, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Dillenkofer e o., que o Estado-Membro dispõe de uma margem de poder discricionário em relação à escolha das modalidades concretas para alcançar um objectivo claramente identificado pelo texto da disposição. As modalidades escolhidas só serão consideradas conformes com o objectivo se *in concreto* permitirem que os consumidores recuperem as quantias depositadas ou obtenham o repatriamento.

48. Ora, as modalidades concretas previstas pelo legislador austríaco eram, com toda a evidência, insuficientes e assim se revelaram efectivamente quando os consumidores pretenderam exercer os direitos reconhecidos pelo artigo 7.° da directiva. Este resultado é manifesto, dado que o Governo austríaco, como salientou correctamente a Comissão, exige uma garantia limitada, quer do ponto de vista do montante, quer da base de cálculo, tendo em consideração que o montante garantido é calculado sobre o volume de negócios realizado pela agência no ano anterior ou, no caso dos novos operadores, com base no volume de negócios previsto pelo próprio operador. Por conseguinte, o sistema instituído pelo decreto austríaco revela-se estruturalmente incapaz de ter em consideração um acontecimento completamente normal e previsível no sector económico em causa, como seja o aumento significativo do número de reservas em relação ao volume de negócios do ano anterior.

49. Além disso, a falta de medidas destinadas a controlar o comportamento dos operadores de viagens também tem importância, tendo em conta o facto de o Tribunal de Justiça ter precisado no acórdão Dillenkofer e o., já referido, «não existir execução completa do artigo 7.° se, no prazo estabelecido, o legislador nacional se tiver limitado a adoptar o quadro jurídico necessário para impor ao operador a obrigação legal de comprovar as medidas de garantia» [19].

50. Por conseguinte, considero ser possível responder com segurança à quinta questão submetida pelo órgão jurisdicional austríaco no sentido de que o objectivo prosseguido pelo artigo 7.° apenas é alcançado se o consumidor de viagens organizadas obtiver o reembolso completo das quantias depositadas, sem necessidade de, a este respeito, considerar — sob reserva, porém, da sua eficácia para este efeito — as medidas concretamente adoptadas na fase de transposição pelo legislador nacional para garantir a realização deste objectivo.

19 — Acórdão já referido, n.° 51.

Quanto à sexta questão

51. Com a sexta e última questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta ao Tribunal de Justiça se a responsabilidade do Estado-Membro por violação do direito comunitário pode ser excluída ou limitada caso o Estado comprove existirem comportamentos ilícitos de terceiro — no caso concreto, o operador da viagem organizada — ou acréscimo de risco totalmente excepcional e imprevisível. Trata-se, pois, de clarificar se o nexo de causalidade entre o comportamento do Estado e o prejuízo referido pelos particulares pode ser excluído devido aos factores mencionados.

52. A este respeito, convém desde logo referir que incumbe ao órgão jurisdicional nacional verificar se estão preenchidas as condições exigidas para existir a obrigação de o Estado indemnizar o prejuízo originado pela violação do direito comunitário. Assim, incumbe ao órgão jurisdicional nacional, que tem conhecimento directo da matéria de facto da causa, apreciar a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento ilícito imputado ao Estado-Membro e o dano sofrido pelos particulares.

53. Nestas circunstâncias, o Governo austríaco alega que o dano sofrido pelos consumidores se teria produzido unicamente devido ao comportamento imprudente de indivíduos exteriores à República da Áustria, ou seja, os operadores da viagem e a editora do jornal. O Governo austríaco considera, assim, dever ser afastado o nexo de causalidade por o legislador não ter a possibilidade de prever acontecimentos excepcionais conexos com o comportamento de terceiros, tal como o facto de serem aceites reservas superiores à capacidade financeira da agência Arena-Club-Reisen.

54. Esta tese não pode ser aceite. Com efeito, uma vez que a directiva pretende impor aos Estados-Membros a obrigação de preverem um sistema de protecção dos consumidores, por forma a dar-lhes garantias em caso de insolvência ou de falência dos operadores ou das agências de viagens organizadas, é evidente que esta preocupação tem precisamente por objectivo proteger os consumidores, partes fracas no contrato, em relação, precisamente, a comportamentos como os adoptados pela Arena-Club-Reisen. O nexo de causalidade sugerido entre a não transposição ou a incorrecta transposição da directiva e o dano sofrido pelos particulares não deve certamente ser posto em causa pelo comportamento ilícito ou imprudente do operador da viagem. Com efeito, foi precisamente para a eventualidade de comportamentos imprudentes ou até de acontecimentos excepcionais ou imprevisíveis que a directiva impôs este regime especial de protecção previsto no artigo 7.º Por conseguinte, a República da Austria devia ter adoptado as medidas necessárias para, precisamente, proteger os consumidores de actuações do tipo das desenvolvidas pela Arena-Club-Reisen. O sistema instituído não se revelou susceptível de garantir, antes pelo contrário, o resultado imposto pela directiva.

Conclusão

55. Com base nas considerações expostas, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma às questões submetidas pelo Landesgericht Linz:

«1) A protecção prevista no artigo 7.° da Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados, compreende igualmente as viagens em que o contratante principal tem de pagar:

a) se viaja sozinho, além da taxa de aeroporto (taxa cobrada nas partidas para o estrangeiro), um extra por quarto individual, ou

b) se viaja com pelo menos um acompanhante, que paga a sua viagem por inteiro, apenas a taxa de aeroporto (taxa cobrada nas partidas para o estrangeiro).

2) As viagens deste tipo incluem-se no âmbito de aplicação da Directiva 90/314 mesmo que tenham sido oferecidas pelos jornais diários de grande tiragem de um Estado-Membro exclusivamente aos seus assinantes, no âmbito de uma campanha publicitária enganosa.

3) O artigo 7.° da Directiva 90/314 obsta a que um Estado-Membro imponha, aquando da transposição, que os direitos dos consumidores nela previstos apenas sejam garantidos para as viagens reservadas após 1 de Janeiro de 1995, que se iniciem posteriormente a 1 de Maio de 1995.

4) A falta de transposição no prazo estabelecido apenas do artigo 7.° da Directiva 90/314 constitui por si violação grave e manifesta do direito comunitário, criando um direito de indemnização para os particulares que tenham sofrido prejuízo económico devido a essa violação.

5) O objectivo prosseguido pelo artigo 7.° da Directiva 90/314 só é atingido se o consumidor de viagens organizadas for integralmente reembolsado das quantias depositadas, independentemente das medidas concretamente adoptadas pelo legislador nacional na fase de transposição.

6) Existe nexo de causalidade entre a transposição não atempada ou incompleta do artigo 7.° da Directiva 90/314 e o prejuízo sofrido pelo consumidor, mesmo que existam comportamentos imprudentes do operador da viagem ou acréscimo excepcional do risco.»