ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
15 de Junho de 1999 *

No processo C-140/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Landesgericht Linz (Áustria), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Walter Rechberger e Renate Greindl,

Hermann Hofmeister e o.

e

Republik Österreich,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 7.° da Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados (JO L 158, p. 59), bem como sobre as condições da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares em consequência da violação do direito comunitário,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch e P. Jann, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (relator), L. Sevón e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: A. Saggio,

secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de W. Rechberger e R. Greindl, por Wolfgang Graziani-Weiss, advogado no foro de Viena,

— em representação de H. Hofmeister e o., por Christian Ebert, advogado no foro de Viena,

— em representação da Republik Österreich, por Harald Ropper, Hofrat na Finanzprokuratur, Viena,

— em representação do Governo francês, por Kareen Rispal-Bellanger, subdirectora de direito económico internacional e direito comunitário na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Régine Loosli-Surrans, encarregada de missão na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo do Reino Unido, por Stephanie Ridley, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por Stephen Richards e Jon Turner, barristers,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Pieter van Nuffel, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Maria Pflügl e Thomas Eilmansberger, advogados no foro de Bruxelas,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de W. Rechberger e R. Greindl, representados por Wolfgang Graziani-Weiss, de H. Hofmeister e o., representados por Christian Ebert, da Republik Österreich, representada por Harald Ropper, do Governo sueco, representado por Erik Brattgård, departementsråd no Secretariado Jurídico (UE) do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo do Reino Unido, representado por Stephanie R. Ridley, assistida por Jon Turner e Philip Sales, barristers, e da Comissão, representada por Maria Pflügl e Thomas Eilmansberger, na audiência de 5 de Maio de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 25 de Junho de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 26 de Março de 1997, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de Abril seguinte, o Landesgericht Linz colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), seis questões prejudiciais sobre a interpretação do artigo 7.° da Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e

circuitos organizados (JO L 158, p. 59, a seguir «directiva»), bem como sobre as condições da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares em consequência da violação do direito comunitário.

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito dos litígios entre W. Rechberger, R. Greindl e H. Hofmeister e o., por um lado, e a Republik Österreich (República da Áustria), por outro, a respeito da responsabilidade em que esta incorre na sequência da falta de correcta transposição da directiva, que os impediu de obter o reembolso dos montantes pagos ao organizador de viagens, que tinha falido.

3 O artigo 1.º estabelece que a directiva tem por objecto 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.

4 O artigo 2.º da directiva estabelece:

«Para os efeitos da presente directiva, entende-se por:

1. Viagem organizada: 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;

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

A facturação separada de diversos elementos de uma mesma viagem organizada não subtrai o operador ou a agência às obrigações decorrentes da presente directiva.

2. Operador: a pessoa que organiza viagens organizadas de forma não ocasional e as vende ou propõe para venda, directamente ou por intermédio de uma agência.

...

4. Consumidor: 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 A directiva comporta, nos artigos 3.° a 6.°, disposições relativas à protecção do consumidor contra certos riscos inerentes às viagens organizadas, quais sejam, as indicações enganadoras sobre a descrição da viagem organizada, as modalidades de pagamento do seu preço, a diluição de responsabilidades entre o operador e/ou a agência da viagem organizada e os diversos prestatários cujos serviços conjugados constituem a viagem organizada.

6 O artigo 7.° da directiva dispõe que o operador da viagem deve 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».

7 De acordo com o artigo 9.°, os Estados-Membros porão em vigor as medidas necessárias para dar cumprimento à presente directiva, o mais tardar em 31 de Dezembro de 1992. Contudo, a República da Áustria estava obrigada, nos termos do Acto relativo às condições de Adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C 241, p. 21, e JO 1995, L 1, p. 1), a dar cumprimento à directiva o mais tardar em 1 de Janeiro de 1995.

8 A directiva foi transposta para a ordem jurídica austríaca através de diversas medidas de natureza normativa. No que se refere ao seu artigo 7.°, o Governo austríaco adoptou, em 15 de Novembro de 1994, a Reisebüro-Sicherungsverordnung (decreto relativo ao seguro das agências de viagens, *BGBl.* n.° 881, de 15 de Novembro de 1994, p. 6501, a seguir «decreto»). O n.° 1 do § 3 do decreto prevê que o operador turístico deve garantir, pela celebração de um contrato com uma seguradora autorizada a operar na Áustria, que sejam restituídas ao viajante as quantias já pagas, quando as prestações do operador turístico não tenham, em razão da sua falência, sido total ou parcialmente realizadas, e as despesas necessárias à viagem de regresso que tenham resultado da falência do operador turístico. De acordo com o § 4 do decreto, o operador turístico pode também garantir ao viajante as prestações anteriormente referidas pela prestação de uma garantia bancária irrevogável e incondicional subscrita junto de um instituto de crédito autorizado a operar na Áustria ou através de declaração de idêntica garantia prestada por uma entidade de direito público.

9 De acordo com o n.° 2 do § 3 do decreto, o montante da garantia «não pode ser inferior a 5% do volume de negócios do operador realizado no trimestre respectivo do ano civil anterior. No primeiro ano de actividade do operador, o seu volume de negócios é determinado com base na sua previsível actividade negocial. Se o operador turístico receber dos seus clientes, como adiantamento de pagamento, mais de 10% do valor da viagem ou receber o preço restante antes dos últimos dez dias anteriores ao início da viagem, a quantia segura não pode ser inferior a 10% do valor base indicado na primeira frase».

10 De acordo com o respectivo § 6, o decreto é aplicável a todas as viagens organizadas reservadas depois de 1 de Novembro de 1995 cuja data de partida tenha sido fixada a partir de 1 de Maio de 1995.

11 Os demandantes no processo principal são assinantes do diário «Neue Kronenzeitung» (a seguir «Kronenzeitung»). Em Novembro de 1994, receberam uma carta da sociedade editora informando-os de que o Kronenzeitung conseguira, para recompensar a fidelidade dos seus assinantes, que o operador turístico Arena-Club-Reisen lhes oferecesse como brinde (fora as taxas de aeroporto) uma viagem de quatro ou sete dias para quatro destinos na Europa.

12 A oferta compreendia designadamente as seguintes prestações: viagem em avião com alimentação a bordo, três ou seis noites em quarto duplo em hotel de quatro estrelas e visitas guiadas. As pessoas que acompanhassem os assinantes teriam de pagar o preço referido no prospecto. Os viajantes que viajassem sós teriam de pagar um suplemento por alojamento em quarto individual de 500 ÖS.

13 Os assinantes que aceitassem a oferta recebiam a confirmação da reserva por parte do operador turístico, devendo pagar-lhe um sinal igual a 10% do montante a seu cargo, devendo o saldo ser liquidado o mais tardar dez dias antes da data prevista de partida.

14 Ora, a oferta em causa conheceu um sucesso muito maior do que o esperado pelo operador turístico, o que se traduziu em dificuldades de ordem logística e financeira para este. Foi nestas condições que o operador solicitou, em 4 de Julho de 1995, a instauração de um processo de falência da sua sociedade.

Posteriormente, a acção publicitária organizada pelo Kronenzeitung foi considerada contrária ao direito nacional da concorrência pelo Supremo Tribunal.

15 Os demandantes no processo principal reservaram as respectivas viagens entre 19 de Novembro de 1994 e 12 de Abril de 1995, viajando alguns deles sós e devendo outros ser acompanhados por uma a três pessoas. Todos eles pagaram adiantadamente a totalidade das despesas de viagem. As viagens, que deviam ter ocorrido, de acordo com as reservas, entre 10 de Abril e 23 de Julho de 1995, foram previamente anuladas por diversas razões.

16 Tendo três dos demandantes no processo principal feito a sua reserva em 1994, nenhuma garantia lhes foi concedida por o decreto apenas ser aplicável às viagens organizadas reservadas após 1 de Janeiro de 1995. Dois outros inscreveram os respectivos créditos no passivo da sociedade organizadora, mas, apesar de tal inscrição ter sido admitida, não receberam qualquer pagamento da massa falida. Para os três demandantes que reservaram a viagem depois de 1 de Janeiro de 1995, devendo partir depois de 1 de Maio de 1995, os pagamentos estavam em princípio cobertos por uma garantia prestada nos termos do decreto. Contudo, a garantia bancária de 4 000 000 ÖS prestada pelo operador turístico não foi suficiente para reembolsar as despesas de viagem que haviam pago, pelo que a percentagem de cobertura se elevou, por último, a 25,38% do montante pago.

17 Os demandantes no processo principal propuseram acção contra a República da Áustria no órgão jurisdicional de reenvio, perante o qual invocam a responsabilidade deste Estado pela transposição tardia e incompleta do artigo 7.° da directiva, para obterem o reembolso da integralidade dos pagamentos que efectuaram, na medida em que ainda o não tenham sido. A República da Áustria contesta a sua responsabilidade, argumentando designadamente que os assinantes que fizeram reservas para viajar sozinhos não caem sob a alçada da directiva, que não existe qualquer violação caracterizada do direito comunitário, atendendo à data de entrada em vigor do decreto e das demais medidas adoptadas para transpor a directiva, e que não existe no caso vertente nexo de causalidade visto verificarem-se, para além da eventual responsabilidade do Estado, circunstâncias de facto que tiveram influência decisiva sobre o prejuízo causado aos viajantes, que não eram normalmente previsíveis.

18 Nestas condições, o órgão jurisdicional nacional decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

« 1) A finalidade protectora do artigo 7.° da Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados, 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?»

Observações preliminares

19 Através destas questões, o órgão jurisdicional nacional pergunta no essencial se deve dar provimento ao pedido dos demandantes no processo principal de responsabilização da República da Áustria nos termos do direito comunitário pelos prejuízos decorrentes da pretensa transposição tardia e incompleta do artigo 7.° da directiva.

20 O órgão jurisdicional de reenvio refere, a este respeito, o acórdão de 8 de Outubro de 1996, Dillenkofer e o. (C-178/94, C-179/94 e C-180/94 a C-190/94, Colect., p. I-4845), em que o Tribunal de Justiça, no qual era invocada a inexistência de transposição do artigo 7.° da directiva, foi conduzido a examinar as condições necessárias, nos termos do direito comunitário, para que exista responsabilidade de um Estado-Membro na sequência de prejuízos sofridos por particulares em caso de não transposição de uma directiva no prazo prescrito.

21 Nesse acórdão, o Tribunal declarou, no n.° 20, que o princípio da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhe sejam imputáveis é inerente ao sistema do Tratado e que as condições em que a responsabilidade do Estado institui um direito a reparação dependem da natureza da violação do direito comunitário que está na origem do prejuízo causado. Além disso, o Tribunal de Justiça julgou, no n.° 21, que os particulares lesados têm direito a reparação desde que estejam reunidas três condições, a saber, que a regra de direito comunitário violada tenha por objecto conferir direitos, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre essa violação e o prejuízo sofrido pelos particulares.

22 No que se refere à primeira condição, o Tribunal de Justiça constatou, no n.° 42 do mesmo acórdão, que o resultado prescrito no artigo 7.° da directiva implica a atribuição ao viajante de direitos que garantam o reembolso dos fundos que depositou e o seu repatriamento em caso de insolvência ou de falência do operador. Constatou, em segundo lugar, no n.° 44, que os titulares dos direitos derivados do artigo 7.° estão suficientemente identificados como sendo os

consumidores, tal como definidos no artigo 2.° da directiva, e que o mesmo sucede quanto ao conteúdo desses direitos, que consistem em garantias de reembolso dos fundos depositados pelos viajantes e do seu repatriamento em caso de insolvência ou de falência do operador. Em tais condições, o Tribunal de Justiça entendeu que o artigo 7.° da directiva visa atribuir, em benefício de particulares, direitos cujo conteúdo pode ser determinado com suficiente exactidão.

23 Assim sendo, tendo o Tribunal de Justiça julgado já, no referido acórdão Dillenkofer e o., que o artigo 7.° implica a atribuição em benefício de particulares de direitos cujo conteúdo pode ser identificado, deve constatar-se que as questões prejudiciais submetidas no caso vertente o são para permitir que o órgão jurisdicional nacional tome em primeiro lugar posição sobre a questão de saber se a República da Áustria não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 7.° da directiva relativamente aos demandantes no processo principal e, em seguida, sendo caso disso, se a violação é suficientemente caracterizada e, por último, se existe nexo de causalidade.

Quanto às primeira e segunda questões

24 Pelas primeira e segunda questões, que cabe examinar em conjunto, o órgão jurisdicional nacional pergunta, no essencial, se o artigo 7.° da directiva é aplicável a viagens que, no âmbito de uma acção publicitária ilegal à luz do direito nacional da concorrência, são oferecidas a título de brinde por um diário em proveito exclusivo dos seus assinantes, e pelas quais o contratante principal pagaria, caso viajasse só, as taxas de aeroporto bem como o suplemento por quarto individual, ou, se acompanhado por pelo menos uma pessoa pagando a tarifa plena, só as taxas de aeroporto.

25 Os demandantes no processo principal, os Governos francês e do Reino Unido bem como a Comissão entendem dever ser dada resposta afirmativa a esta questão.

26 Pelo contrário, o Governo austríaco salienta, designadamente, estar-se perante uma viagem organizada apenas quando o consumidor tem de pagar um preço em contrapartida da prestação global prevista no contrato, correspondente ao contravalor da prestação global e calculado em função desta. No caso de o viajante apenas pagar, no âmbito de uma viagem que é no essencial oferecida, com exclusão de eventuais encargos anexos irrelevantes, um preço global correspondente a um suplemento por quarto individual, não existe viagem organizada na acepção da directiva. Além disso, o âmbito de aplicação da directiva não abrange as viagens não vendidas no mercado a um número ilimitado de clientes potenciais ou postas à venda nessas condições, sendo pelo contrário, concedidas, a título de brinde, apenas a uma categoria pré-determinada de pessoas.

27 Em primeiro lugar, deve recordar-se que o objectivo do artigo 7.° é proteger o consumidor contra riscos resultantes da insolvência ou da falência do organizador. Estes riscos, inerentes ao contrato celebrado entre o consumidor e o operador que organiza a viagem, decorrem do pagamento antecipado do preço total da viagem organizada e da diluição das responsabilidades entre o operador e os diferentes prestadores cujos serviços combinados integram essa viagem organizada. Assim, o resultado prescrito no artigo 7.° da directiva implica a atribuição ao viajante de direitos que garantam o reembolso dos fundos que depositou e o seu repatriamento em caso de insolvência ou de falência do operador (acórdão de 14 de Maio de 1998, Verein für Konsumenteninformation, C-346/96, Colect., p. I-2949, n.° 18).

28 No caso vertente, deve salientar-se, antes de mais, que os demandantes no processo principal estiveram expostos aos riscos contra os quais o artigo 7.° da directiva visa precisamente proteger. Com efeito, expuseram-se, em primeiro lugar, ao entregar fundos antes da partida, ao risco de perda desses fundos e, em segundo lugar, em caso de insolvência ou de falência do operador turístico durante a execução da viagem, ao risco de ficarem bloqueados no local de estadia, recusando-se o transportador, em virtude dessa insolvência ou falência, a fornecer a prestação correspondente à viagem de regresso.

29 Recorde-se ainda que, nos termos do n.° 1 do artigo 2.° da directiva, basta, para que exista viagem organizada, a combinação prévia de, pelo menos, dois dos três

elementos nele referidos, quando seja vendida ou proposta para venda a um preço com tudo incluído.

30 Tendo em consideração o objectivo do artigo 7.° e atendendo a essa definição do conceito de «viagem organizada», cabe constatar que o artigo 7.° é aplicável mesmo no caso de a contrapartida a ser paga pelo comprador não corresponder ao valor total da viagem ou corresponder apenas a um dos seus elementos.

31 Em seguida, saliente-se que limitar o âmbito de aplicação da directiva às viagens organizadas oferecidas a um número potencialmente ilimitado de consumidores não encontra qualquer fundamento no texto da directiva, sendo contrário ao respectivo objectivo. Com efeito, basta, para que a directiva se aplique, por um lado, que as viagens sejam vendidas ou propostas para venda no território da Comunidade a um preço com tudo incluído e, por outro, que esse preço tudo incluído abranja pelo menos dois dos elementos referidos no n.° 1 do artigo 2.° da directiva.

32 Constate-se, por último, que o facto de a operação publicitária sob a forma de viagens oferecidas a título de brinde por parte do diário Kronenzeitung ter sido julgada contrária ao direito nacional da concorrência não é susceptível de afastar a qualificação de tais viagens como viagens organizadas na acepção da directiva.

33 Nestas condições, deve responder-se às primeira e segunda questões que o artigo 7.° da directiva é aplicável às viagens que, no âmbito de uma acção publicitária ilegal à luz do direito nacional da concorrência, sejam oferecidas a título de brinde por um diário em proveito exclusivo dos seus assinantes, pelas quais o contratante principal pague, caso viaje sozinho, as taxas de aeroporto, bem como o suplemento por quarto individual, ou, caso seja acompanhado por pelo menos uma pessoa pagando a tarifa plena, unicamente as taxas de aeroporto.

Quanto à terceira questão

34 Na terceira questão, o órgão jurisdicional nacional interroga-se sobre as obrigações da República da Áustria no que se refere ao prazo para estabelecer a garantia prevista no artigo 7.° da directiva.

35 O órgão jurisdicional nacional, remetendo para o facto de o decreto apenas ser aplicável às viagens organizadas reservadas após 1 de Janeiro de 1995 e cuja data de partida seja posterior a 1 de Maio de 1995, pergunta designadamente que incidência pode ter, neste contexto, a adesão, a partir de 1 de Janeiro de 1994, da República da Áustria ao Espaço Económico Europeu.

36 Recorde-se, antes de mais, que, de acordo com o artigo 7.° do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu entre as Comunidades Europeias, os respectivos Estados-Membros e a República da Áustria, a República da Finlândia, a República da Islândia, o Principado de Liechtenstein, o Reino da Noruega, o Reino da Suécia e a Confederação Suíça, assinado no Porto em 2 de Maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, a seguir «acordo EEE»), conjugado com o n.° 11 do Protocolo n.° 1 desse acordo, a República da Áustria devia transpor a directiva até à entrada em vigor desse acordo, ou seja, 1 de Janeiro de 1994.

37 Assim sendo, o órgão jurisdicional nacional pergunta se, em consequência da eventual violação de tal obrigação, a República da Áustria pode, nos termos do acordo EEE, ser responsável pelos prejuízos sofridos pelos particulares em consequência dessa violação.

38 Basta constatar, a este respeito, que, como salientaram o Governo sueco e a Comissão e como resulta do acórdão do Tribunal de Justiça deste mesmo dia no processo Andersson (C-321/97, n.^{os} 28 a 31), o Tribunal de Justiça não é competente, nem por força do artigo 177.° do Tratado CE nem em virtude do acordo EEE, para se pronunciar sobre a interpretação deste acordo no que se refere à sua aplicação pela República da Áustria durante o período anterior à sua adesão à União Europeia.

39 Além disso, atendendo ao objectivo de interpretação e aplicação uniforme que inspira o acordo EEE, cabe recordar que os princípios que regem a responsabilidade de um Estado da EFTA por violação de uma directiva referida no acordo EEE foram objecto do acórdão do Tribunal da EFTA de 10 de Dezembro de 1998, Sveinbjörnsdóttir (E-9/97, ainda não publicado nos EFTA Court Reports).

40 Atendendo ao que precede, o Tribunal de Justiça não tem, pois, competência para se pronunciar sobre a questão de saber se um Estado-Membro que aderiu à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995 transpôs correctamente o artigo 7.° da directiva ao adoptar uma regulamentação que protege os viajantes que reservaram viagens organizadas depois de 1 de Janeiro de 1995, visto que a protecção se limita exclusivamente às viagens com partida após 1 de Maio de 1995.

41 Os demandantes no processo principal sustentam ser tardia a transposição do artigo 7.° da directiva, por o Estado-Membro a dever ter efectuado anteriormente para tal disposição poder produzir efeito pleno a partir de 1 de Janeiro de 1995.

42 A República da Áustria argumenta não poder existir transposição tardia de uma directiva no caso de um Estado-Membro ter adoptado, no prazo de transposição que lhe foi concedido, medidas conformes com o objectivo da directiva que entrem em vigor no final desse prazo.

43 A Comissão entende que uma regulamentação adoptada por um Estado-Membro que tenha aderido à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995 e que apenas protege os viajantes que tenham reservado viagens depois de 1 de Janeiro de 1995 e cuja partida seja posterior a 1 de Maio de 1995 não transpõe correctamente o artigo 7.° da directiva.

44 No que se refere à obrigação decorrente para a República da Áustria do direito comunitário de dar execução à directiva após a sua adesão à União Europeia em

1 de Janeiro de 1995, há que salientar que, no referido acórdão Dillenkofer e o., n.° 50, o Tribunal de Justiça declarou 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 da data prevista para a transposição da directiva, garantir aos compradores de viagens organizadas o reembolso dos fundos depositados e o seu repatriamento em caso de insolvência ou de falência do operador.

45 Daqui decorre que as garantias instituídas pelo artigo 7.° da directiva devem abranger todos os contratos relativos às viagens organizadas celebrados a partir de 1 de Janeiro de 1995 relativamente a viagens a efectuar após essa data, pelo que é contrária à directiva uma disposição de transposição segundo a qual apenas são protegidos os viajantes cuja partida seja posterior a 1 de Maio de 1995.

46 Declare-se, contudo, que a obrigação de os Estados-Membros adoptarem medidas necessárias para garantir aos compradores de viagens, a partir da data prevista para a transposição da directiva, a protecção prevista no artigo 7.° não é aplicável aos contratos de viagem celebrados antes da data prescrita para a transposição da directiva. Com efeito, não encontrando a obrigação de alargar a garantia aos contratos em curso na data de transposição da directiva qualquer fundamento no artigo 9.° desta, que estabelece a data de transposição da directiva, a protecção dos consumidores prevista no artigo 7.° não pode ser alargada a um período em que não existia ainda a obrigação de instauração do regime de garantia.

47 Neste contexto, recorde-se que o regime do artigo 7.° prevê a protecção dos consumidores no âmbito dos contratos de viagem organizada e que estes não podiam ter qualquer expectativa relativamente à protecção que lhes é concedida por esse regime antes de o regime de garantia — cujos encargos devem normalmente ser por ele suportados — ter sido instituído.

48 Tendo em conta o que precede, cabe responder à terceira questão que um Estado-Membro que tenha aderido à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995 não transpôs correctamente o artigo 7.° da directiva caso tenha adoptado uma regulamentação que protege os viajantes que reservaram viagens organizadas após 1 de Janeiro de 1995, se tal protecção for exclusivamente limitada às viagens com partida após 1 de Maio de 1995.

Quanto à quarta questão

49 Pela quarta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, no essencial, se essa transposição incorrecta do artigo 7.° da directiva constitui violação suficientemente caracterizada do direito comunitário que dê direito a indemnização, sendo que foram transpostas, como sucede no caso vertente, todas as demais disposições da directiva.

50 Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma violação é suficientemente caracterizada quando uma instituição ou um Estado-Membro viole de forma manifesta e grave, no exercício da sua competência normativa, os limites impostos ao exercício dessa competência. A este respeito, o grau de clareza e de precisão da norma violada é, designadamente, um dos elementos que a jurisdição competente pode ser conduzida a tomar em consideração (acórdão de 26 de Março de 1996, British Telecommunications, C-392/93, Colect., p. I-1631, n.° 42).

51 Cabe declarar, no caso vertente, que nem o artigo 7.° nem qualquer outra disposição da directiva pode ser interpretado como conferindo direito aos Estados-Membros de limitar a aplicação do referido artigo 7.° às viagens efectuadas em determinada data posterior ao prazo de transposição. O Estado-Membro não dispunha de qualquer margem de apreciação quanto à entrada em vigor, na sua ordem jurídica, das disposições do artigo 7.°, pelo que a limitação da protecção prescrita pelo artigo 7.° aos viajantes com partida a partir de 1 de Maio de 1995 é manifestamente incompatível com as obrigações decorrentes da

directiva, constituindo assim violação suficientemente caracterizada do direito comunitário.

52 O facto de o Estado-Membro ter transposto todas as demais disposições da directiva não altera tal conclusão.

53 Atendendo ao que precede, cabe responder à quarta questão que a transposição do artigo 7.° da directiva que limite a protecção estabelecida nesta disposição aos viajantes com partida marcada para quatro meses após o prazo de transposição da directiva constitui violação suficientemente caracterizada do direito comunitário, mesmo que o Estado-Membro tenha transposto todas as demais disposições da directiva.

Quanto à quinta questão

54 Pela quinta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta se o artigo 7.° da directiva foi correctamente transposto através de uma regulamentação nacional que se limita a impor, para a cobertura do risco, um contrato de seguro ou uma garantia bancária de montante igual a pelo menos 5% do volume de negócios realizado pelo operador no âmbito da sua actividade no trimestre respectivo do ano civil anterior e que exija que o operador que inicia a sua actividade se baseie na estimativa do volume de negócios correspondente à prevista actividade de operador turístico, não atendendo aos aumentos do volume de negócios do operador que ocorram durante o ano em curso e não prevendo qualquer controlo pelo Estado-Membro das somas garantidas necessárias.

55 O Governo francês e a Comissão argumentam que o artigo 7.° deve ser interpretado no sentido de que, dado que estabelece uma obrigação de resultado, os respectivos objectivos não são atingidos quando o legislador nacional não adoptar medidas adequadas a garantir o reembolso de todos os fundos depositados e o repatriamento dos consumidores em caso de insolvência ou de falência do organizador.

56 O Governo do Reino Unido considera competir ao Estado-Membro garantir, atendendo às condições específicas existentes no seu território no sector do mercado de viagens, que o montante da garantia prevista na sua regulamentação nacional satisfaz os objectivos do artigo 7.° da directiva.

57 O Governo austríaco sustenta que a eficácia e a natureza completa dos actos pelos quais os Estados-Membros transpõem as directivas para direito nacional devem ser apreciadas relativamente ao estado dos conhecimentos existentes no momento da transposição. Não é possível fazer uma apreciação a este respeito *a posteriori,* muito especialmente porque, no que se refere às situações de facto a regulamentar, não existia no momento da transposição qualquer instrumento jurídico, nem qualquer experiência passada. A maioria dos Estados-Membros teria optado, para efeitos de garantia, como fez a República da Áustria, pela celebração de um contrato de seguro ou pela prestação de uma garantia bancária pelo operador. O mecanismo jurídico escolhido constitui, em qualquer caso, uma medida de transposição adequada e conforme com o objectivo.

58 O mesmo governo salienta, em seguida, ser apropriado relacionar o montante da soma garantida com o volume de negócios do operador turístico em causa, visto o volume de negócios constituir parâmetro revelador da dimensão da actividade e do risco de falência dela resultante. A fixação do montante da garantia em 5% do volume de negócios trimestral realizado no ano civil anterior constitui em si medida de transposição conforme com o objectivo e suficiente, uma vez que esse modo de cálculo se revelou suficiente no contexto de uma falência subsequente à insolvência de um operador turístico único pela sua dimensão e estabelecido há longos anos no mercado. É igualmente legítimo relacionar o montante da soma garantida, relativamente aos operadores turísticos entrados de novo no mercado, com o volume de negócios esperado, na ausência de quaisquer outros elementos pertinentes. O facto de, no processo principal, os créditos de assinantes que caem sob a alçada do decreto apenas terem sido, contudo, garantidos em 25,38% não é consequência directa da imperfeita transposição da directiva, mas da coincidência excepcional e imprevisível de actuações ilícitas de terceiros.

59 Recorde-se, a este respeito, que, como constatado no âmbito do exame das primeira e segunda questões, o objectivo do artigo 7.° da directiva consiste em

proteger o consumidor contra os riscos decorrentes da insolvência ou da falência dos operadores turísticos.

60 Com efeito, decorre do próprio texto do artigo 7.° 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 de falência, o reembolso dos fundos depositados e o repatriamento do consumidor (acórdão Dillenkofer e o., já referido, n.° 34).

61 Em consequência, o artigo 7.° da directiva visa proteger integralmente os direitos dos consumidores referidos nesta disposição e, portanto, protegê-los contra a integralidade dos riscos definidos nesse artigo e decorrentes da falência do operador turístico.

62 Ora, como salientou o advogado-geral no n.° 48 das suas conclusões, tendo em conta o facto de a soma garantida ser calculada relativamente ao volume de negócios efectuado por determinada agência no ano precedente ou, no caso de novos operadores turísticos, com base no volume de negócios previsto pelo próprio operador, as modalidades concretas estabelecidas pelo Governo austríaco eram insuficientes, visto que o decreto apenas exige uma garantia limitada tanto do ponto de vista do montante como da base de cálculo. Este sistema revela-se, pois, estruturalmente incapaz de ter em conta acontecimentos no sector económico em causa, como seja o significativo aumento do número de reservas relativamente ao volume de negócios do ano anterior ou ao volume de negócios previsto.

63 Com efeito, não existe nos considerandos da directiva nem no texto do artigo 7.° qualquer indicação em função da qual a garantia prevista nesta disposição pode ser limitada, como sucedeu no âmbito da transposição da garantia na Áustria. Mesmo que seja verdade, como salientou o Governo austríaco, a possibilidade de sobrevirem dificuldades práticas para a instituição de um sistema de garantia que

cubra a integralidade dos riscos definidos no artigo 7.° da directiva, não o é menos que foi esse o sistema previsto pelo legislador comunitário.

64 Cabe, pois, concluir que uma regulamentação nacional apenas transpõe correctamente as obrigações do artigo 7.° da directiva se, sejam quais forem as suas modalidades, tiver por resultado garantir efectivamente ao consumidor o reembolso de todas as somas que depositou e o repatriamento em caso de insolvência do operador turístico.

65 No que se refere à questão de saber se existe, por força do artigo 7.° da directiva, a obrigação de os Estados-Membros instituírem um sistema de controlo das somas garantidas, saliente-se, como fez o Governo do Reino Unido, que a directiva não estabelece qualquer obrigação nesse sentido. Também não foi demonstrado que a adopção de um sistema de controlo das somas garantidas é necessário para se atingirem os objectivos do artigo 7.°

66 Atendendo ao que foi dito, cabe responder à quinta questão que o artigo 7.° da directiva não é correctamente transposto quando uma regulamentação nacional se limite a exigir, para a cobertura do risco, um contrato de seguro ou uma garantia bancária de montante igual, no mínimo, a 5% do volume de negócios realizado pelo operador no âmbito da sua actividade no respectivo trimestre do ano civil anterior e que exija que o operador que inicia a sua actividade se baseie na previsão do volume de negócios correspondente à actividade prevista de operador turístico, não atendendo aos aumentos do volume de negócios do operador que ocorram durante o ano em curso.

Quanto à sexta questão

67 Pela sexta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, no essencial, se, quando existe nexo de causalidade directo entre o comportamento do Estado que transpôs de forma incompleta a directiva e o prejuízo sofrido pelos particulares, tal nexo directo pode não gerar responsabilidade do Estado caso este demonstre que o operador turístico agiu de forma imprudente ou que sobrevieram acontecimentos excepcionais ou imprevisíveis.

68 Os demandantes no processo principal sustentam que a actuação ilegal do operador turístico ou de qualquer terceiro não pode exonerar o Estado-Membro em causa da sua responsabilidade. A questão do aumento excepcional e imprevisível dos riscos não é pertinente no caso vertente, na medida em que um elevado aumento do volume de negócios não pode em qualquer caso ser imprevisível e, seja como for, devia ter sido previsto pelo legislador nacional.

69 A República da Áustria argumenta que, em qualquer caso, não existe nexo de causalidade directo entre a transposição fora de prazo ou incompleta do artigo 7.° da directiva e o prejuízo sofrido pelos consumidores se a data e o alcance das medidas de transposição apenas tiverem podido contribuir para a ocorrência do prejuízo na sequência de um encadeamento de circunstâncias perfeitamente excepcionais e imprevisíveis.

70 Os Governos do Reino Unido e da Suécia referem competir ao órgão jurisdicional nacional decidir, de acordo com os princípios aplicáveis no seu direito nacional, se, em determinado caso, existe nexo de causalidade directo entre, por um lado, a ausência ou insuficiência de transposição do artigo 7.° pelo Estado-Membro dentro do prazo e, por outro, o prejuízo sofrido pelo consumidor, gerador de responsabilidade do Estado-Membro e da obrigação de este reembolsar integralmente as somas não garantidas.

71 A Comissão entende dever considerar-se existir tal nexo de causalidade mesmo quando a insolvência do operador e a sua amplitude tenham causas perfeitamente excepcionais e imprevisíveis.

72 Refira-se, a este respeito, que, como o Tribunal de Justiça julgou no acórdão de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.° 65), incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar se existe nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas.

73 No caso vertente, deve observar-se em primeiro lugar que o órgão jurisdicional de reenvio constatou existir tal nexo de causalidade directo entre o comportamento do Estado-Membro que transpôs de forma incompleta a directiva e o prejuízo sofrido pelos particulares.

74 Saliente-se, em seguida, que o artigo 7.° da directiva estabelece a obrigação de resultado de atribuir aos participantes em viagens organizadas o direito às garantias de reembolso das somas pagas e de repatriamento em caso de falência do operador turístico. Essa garantia destina-se precisamente a proteger o consumidor contra as consequências da falência, sejam quais forem as respectivas causas.

75 Em tais condições, a existência de responsabilidade do Estado-Membro por violação do artigo 7.° da directiva não pode ser ilidida em virtude de comportamentos imprudentes por parte do operador turístico ou da ocorrência superveniente de acontecimentos excepcionais ou imprevisíveis.

76 Com efeito, tais circunstâncias não são susceptíveis de excluir a existência de nexo de causalidade directo, na medida em que não teriam constituído obstáculo ao reembolso das somas pagas e ao repatriamento dos consumidores caso o sistema de garantia tivesse sido instituído de acordo com o artigo 7.° da directiva.

77 Em consequência, cabe responder à sexta questão que, desde que seja provada a existência de nexo de causalidade directo, a responsabilidade do Estado-Membro por violação do artigo 7.° da directiva não pode ser ilidida em virtude de comportamentos imprudentes por parte do operador turístico ou pela ocorrência superveniente de acontecimentos excepcionais ou imprevisíveis.

Quanto às despesas

78 As despesas efectuadas pelos Governos francês, sueco e do Reino Unido e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Landesgericht Linz, por despacho de 26 de Março de 1997, declara:

1) O artigo 7.° da Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados, é aplicável às viagens que, no âmbito de uma acção publicitária ilegal à luz do direito nacional da concorrência, sejam oferecidas a título de brinde por um diário em proveito exclusivo dos seus assinantes, pelas quais o contratante principal pague, caso viaje sozinho, as taxas de aeroporto, bem como o suplemento por quarto individual, ou, caso seja acompanhado por pelo menos uma pessoa pagando a tarifa plena, unicamente as taxas de aeroporto.

2) Um Estado-Membro que tenha aderido à União Europeia em 1 de Janeiro de 1995 não transpôs correctamente o artigo 7.° da Directiva 90/314 caso tenha adoptado uma regulamentação que protege os viajantes que reservaram viagens organizadas após 1 de Janeiro de 1995, se tal protecção for exclusivamente limitada às viagens com partida após 1 de Maio de 1995.

3) A transposição do artigo 7.° da Directiva 90/314 que limite a protecção estabelecida nesta disposição aos viajantes com partida marcada para quatro meses após o prazo de transposição da directiva constitui violação suficientemente caracterizada do direito comunitário, mesmo que o Estado-Membro tenha transposto todas as demais disposições da directiva.

4) O artigo 7.° da Directiva 90/314 não é correctamente transposto quando uma regulamentação nacional se limite a exigir, para a cobertura do risco, um contrato de seguro ou uma garantia bancária de montante igual, no mínimo, a 5% do volume de negócios realizado pelo operador no âmbito da sua actividade no respectivo trimestre do ano civil anterior e que exija que o operador que inicia a sua actividade se baseie na previsão do volume de negócios correspondente à actividade prevista de operador turístico, não atendendo aos aumentos do volume de negócios do operador que ocorram durante o ano em curso.

5) Desde que seja provada a existência de nexo de causalidade directo, a responsabilidade do Estado-Membro por violação do artigo 7.° da Directiva 90/314 não pode ser ilidida em virtude de comportamentos imprudentes por parte do operador turístico ou pela ocorrência superveniente de acontecimentos excepcionais ou imprevisíveis.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Hirsch
Jann	Mancini	Moitinho de Almeida
Gulmann	Sevón	Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Junho de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias