

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 8ης Οκτωβρίου 1996 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 και C-190/94,

που έχουν ως αντικείμενο αιτήσεις του Landgericht Bonn προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, με τις οποίες ζητείται, στο πλαίσιο των διαφορών που εκκρεμούν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Erich Dillenkofer,

Christian Erdmann,

Hans-Jürgen Schulte,

Anke Heuer,

Werner, Ursula και Torsten Knor

και

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1990, για τα οργανωμένα ταξίδια και τις οργανωμένες διακοπές και περιηγήσεις (ΕΕ L 158, σ. 59),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray και L. Sevón, προέδρους τμήματος, K. N. Κακούρη, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (εισηγητή), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann και H. Ragnemalm, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. Tesaurο
γραμματέας: R. Grass

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

- η Anke Heuer, εκπροσωπούμενη από τον Gert Meier, δικηγόρο Κολωνίας,
- η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τους Karlheinz Stöhr, Ministerialrat στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Δικαιοσύνης, Alfred Dittrich, Regierungsdirektor στο ίδιο υπουργείο, Ernst Röder, Ministerialrat στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, και Dieter Sellner, δικηγόρο Βόνης,
- η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Adriaan Bos, νομικό σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών,
- η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τους John Collins, Assistant Treasury Solicitor, Stephen Richards και Rhodri Thompson, barristers,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Rolf Wägenbauer, κύριο νομικό σύμβουλο, και την Barbara Rapp, δικηγόρο Βρυξελλών,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις του Erich Dillenkofer, εκπροσωπούμενου από τον Roland Gappa, δικηγόρο Dahn, της Anke Heuer, εκπροσωπούμενης από τον Gert Meier, των Werner και Torsten Knor και της Ursula Knor, εκπροσωπούμενων από την Karin Schumacher-d'Hondt, δικηγόρο Βόνης, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενης από τον Ernst Röder και τον Dieter Sellner, της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον Marc Fierstra, βοηθό νομικό σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών, της Γαλλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από την Catherine de Salins, υποδιευθύντρια στη διεύθυνση νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενης από τον Stephen Richards, και της Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από την Barbara Rapp, κατά τη συνεδρίαση της 17ης Οκτωβρίου 1995,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Νοεμβρίου 1995,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διατάξεις της 6ης Ιουνίου 1994, που περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 28 Ιουνίου 1994, στις υποθέσεις C-178/94 και C-179/94, και την 1η Ιουλίου 1994, στις υποθέσεις C-188/94, C-189/94 και C-190/94, το Landgericht Bonn υπέβαλε στο Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, δώδεκα προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1990, για τα οργανωμένα ταξίδια και τις οργανωμένες διακοπές και περιηγήσεις (ΕΕ L 158, σ. 59, στο εξής: οδηγία).

- 2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο αγωγών αποζημιώσεως που ασκήθηκαν από τον Erich Dillenkofer, τον Christian Erdmann, τον Hans-Jürgen Schulte, την Anke Heuer, καθώς και τους Werner και Torsten Knor και την Ursula Knor (στο εξής: ενάγοντες), αντιστοίχως, κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας για ζημίες που υπέστησαν λόγω της παραλείψεως μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας.
- 3 Κατά το άρθρο 1, σκοπός της οδηγίας είναι η προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τις οργανωμένες διακοπές και περιηγήσεις που πωλούνται ή προσφέρονται προς πώληση στο έδαφος της Κοινότητας.
- 4 Το άρθρο 2 περιλαμβάνει μερικούς ορισμούς. Προβλέπεται έτσι ότι

«(...) νοούνται ως:

- 1) Οργανωμένο ταξίδι: ο προκαθορισμένος συνδυασμός τουλάχιστον δύο από τα ακόλουθα στοιχεία, εφόσον πωλείται ή προσφέρεται προς πώληση σε μία συνολική τιμή και εάν η διάρκεια της παροχής αυτής υπερβαίνει τις 24 ώρες ή περιλαμβάνει διανυκτέρευση:

α) μεταφορά·

β) διαμονή·

γ) άλλες τουριστικές υπηρεσίες μη συμπληρωματικές της μεταφοράς ή της διαμονής που αντιπροσωπεύουν σημαντικό τμήμα του οργανωμένου ταξιδιού.

(...)

- 2) Διοργανωτής: το πρόσωπο το οποίο, κατά τρόπο μη ευκαιριακό, διοργανώνει ορισμένα ταξίδια και τα πωλεί ή τα προσφέρει προς πώληση απευθείας μέσω πωλητή.
- 3) Πωλητής: το πρόσωπο που πωλεί ή προσφέρει προς πώληση το οργανωμένο ταξίδι που έχει προγραμματίσει ο διοργανωτής.
- 4) Καταναλωτής: το πρόσωπο που αγοράζει ή αναλαμβάνει να αγοράσει το οργανωμένο ταξίδι (“κύριος συμβαλλόμενος”) ή κάθε πρόσωπο εξ ονόματος του οποίου ο κύριος συμβαλλόμενος αναλαμβάνει να αγοράσει το οργανωμένο ταξίδι (“άλλοι δικαιούχοι”) ή κάθε άλλο πρόσωπο στο οποίο ο κύριος συμβαλλόμενος ή ένας από τους άλλους δικαιούχους εκχωρεί το οργανωμένο ταξίδι (“εκδοχεύς”).

(...»

- 5 Το άρθρο 7 ορίζει τα εξής: «Ο διοργανωτής ή/και ο πωλητής, που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη σύμβαση, αποδεικνύουν ότι διαθέτουν επαρκείς εγγυήσεις κατάλληλες να εξασφαλίσουν, σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως, την επιστροφή των καταβληθέντων και τον επαναπατρισμό του καταναλωτή.»
- 6 Το άρθρο 8 διευκρινίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν ή να διατηρούν αυστηρότερες διατάξεις στον τομέα που διέπει η παρούσα οδηγία για να προστατεύουν τον καταναλωτή.
- 7 Κατά το άρθρο 9, τα κράτη μέλη έπρεπε να θέσουν σε ισχύ τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με την οδηγία το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1992.

8 Στις 24 Ιουνίου 1994, ο Γερμανός νομοθέτης θέσπισε τον νόμο περί εφαρμογής της οδηγίας του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 1990 για τα οργανωμένα ταξίδια (BGBI I, σ. 1322). Ο νόμος αυτός εισήγαγε στον Bürgerliches Gesetzbuch (γερμανικός Αστικός Κώδικας, στο εξής: BGB) ένα νέο άρθρο, το 651 k, το οποίο ορίζει τα εξής:

«1. Ο διοργανωτής πρέπει να παρέχει εγγυήσεις ότι στον αγοραστή οργανωμένου ταξιδιού θα επιστραφούν

- 1) η καταβληθείσα τιμή εφόσον δεν παρασχέθηκαν υπηρεσίες ταξιδιού συνεπεία αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή και
- 2) οι αναγκαίες δαπάνες στις οποίες υποβλήθηκε ο αγοραστής για τον επαναπατρισμό του συνεπεία αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή.

Ο διοργανωτής δεν μπορεί να εκπληρώσει τις προβλεπόμενες στην πρώτη φράση υποχρεώσεις παρά

- 1) με κάλυψη ασφαλίσεως συναπτομένη με εταιρία εξουσιοδοτημένη να ενεργεί στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου ή
- 2) με υπόσχεση πληρωμής εκ μέρους πιστωτικού ιδρύματος εξουσιοδοτημένου να ενεργεί στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου.

2. (...)

3. Για να εκπληρώσει την προβλεπόμενη στην παράγραφο 1 υποχρέωσή του, ο διοργανωτής πρέπει να παρέχει στον αγοραστή οργανωμένου ταξιδιού ευθεία δικαστική προσφυγή κατά του ασφαλιστή ή του πιστωτικού ιδρύματος και να χορηγεί τη σχετική απόδειξη με την παράδοση πιστοποιητικού εκδοθέντος από την εν λόγω επιχείρηση (πιστοποιητικό εξασφαλίσεως).

4. Πέραν μιας προκαταβολής ανερχομένης το πολύ στο 10 % της τιμής του ταξιδιού και μη δυναμένης εν πάση περιπτώσει να υπερβαίνει τα 500 γερμανικά μάρκα (DM), ο διοργανωτής μπορεί να ζητεί ή να λαμβάνει από τον αγοραστή του ταξιδιού, πριν από το τέλος του ταξιδιού, ποσά που αφαιρούνται από την τιμή του ταξιδιού μόνον αφού του παραδώσει προηγουμένως ένα πιστοποιητικό εξασφάλισης.

(...)»

- 9 Ο νόμος αυτός τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1994. Εφαρμόζεται επί των συμβάσεων που συνήφθησαν μετά την ημερομηνία αυτή και αφορούν τα ταξίδια των οποίων η έναρξη έπρεπε να πραγματοποιηθεί μετά τις 31 Οκτωβρίου 1994.
- 10 Οι ενάγοντες είναι αγοραστές οργανωμένων ταξιδιών οι οποίοι, λόγω της πτωχεύσεως, το 1993, των δύο επιχειρήσεων από τις οποίες είχαν αγοράσει τα ταξίδια τους, δεν αναχώρησαν ή αναγκάστηκαν να επανακάμψουν από τον τόπο των διακοπών τους με δικά τους έξοδα, χωρίς να μπορέσουν να επιτύχουν επιστροφή των ποσών που είχαν καταβάλει στις επιχειρήσεις αυτές ή των εξόδων στα οποία υποβλήθηκαν για τον επαναπατρισμό τους.
- 11 Στο πλαίσιο των αγωγών αποζημιώσεως που άσκησαν κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ισχυρίστηκαν ότι, εάν το άρθρο 7 της οδηγίας είχε μεταφερθεί στο γερμανικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας, ήτοι προ της 31ης Δεκεμβρίου 1992, θα είχαν τύχει προστασίας έναντι της πτωχεύσεως των επιχειρήσεων από τις οποίες είχαν αγοράσει το οργανωμένο ταξίδι.
- 12 Οι ενάγοντες στηρίζονται μεταξύ άλλων στην απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Νοεμβρίου 1991 επί των υποθέσεων C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ. (Συλλογή 1991, σ. I-5357, σκέψεις 39 και 40, στο εξής: Francovich), κατά την οποία, όταν ένα κράτος μέλος παραβαίνει την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, να θεσπίσει όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκει μια οδηγία, η πλήρης αποτελεσματικότητα της διατάξεως αυτής του κοινοτικού δικαίου επιβάλλει την αναγνώριση δικαιώματος αποζημιώσεως, εφόσον το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα περιλαμβάνει χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των

διατάξεων της οδηγίας και υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβίασης της υποχρέωσης του κράτους και της ζημίας που υπέστησαν οι ζημιωθέντες. Κατά τους ενάγοντες, οι προϋποθέσεις αυτές πληρούνται εν προκειμένω. Ζητούν επομένως την επιστροφή των καταβληθέντων για τα μη πραγματοποιηθέντα ταξίδια ποσών ή των εξόδων επανόδου τους.

13 Η Γερμανική Κυβέρνηση αντιτάσσεται στα αιτήματα αυτά. Φρονεί ότι οι προϋποθέσεις της αποφάσεως Francovich δεν πληρούνται στην υπό κρίση περίπτωση και ότι, εν πάση περιπτώσει, η παράλειψη εμπρόθεσμης μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο μπορεί να στοιχειοθετήσει την ευθύνη κράτους μέλους μόνον εφόσον μπορεί να του καταλογισθεί κατάφωρη, ήτοι πρόδηλη και σοβαρή, παραβίαση του κοινοτικού δικαίου.

14 Κρίνοντας ότι το γερμανικό δίκαιο δεν παρέχει έρεισμα για να γίνουν δεκτά τα αιτήματα αποζημιώσεως, έχοντας όμως αμφιβολίες ως προς τις συνέπειες της αποφάσεως Francovich, το Landgericht Bonn αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει η οδηγία 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1990, για τα οργανωμένα ταξίδια και τις οργανωμένες διακοπές και περιηγήσεις, ως σκοπό την παροχή στους επί μέρους αγοραστές οργανωμένων ταξιδιών, μέσω των εθνικών διατάξεων περί μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο, του ατομικού δικαιώματος εξασφάλισης των καταβληθέντων ποσών και των εξόδων επαναπατριsmού σε περίπτωση αφερεγγυότητας του διοργανωτή του ταξιδιού (βλ. σκέψη 40 της αποφάσεως Francovich κ.λπ.);

2) Καθορίζεται επαρκώς, βάσει των διατάξεων της οδηγίας, το περιεχόμενο του δικαιώματος αυτού;

3) Ποιές ελάχιστες προϋποθέσεις πρέπει να πληρούν τα “αναγκαία μέτρα” που οφείλουν να λάβουν τα κράτη μέλη, κατά την έννοια του άρθρου 9 της οδηγίας;

- 4) Θα αρκούσε για την εφαρμογή του άρθρου 9 της οδηγίας η εκ μέρους του εθνικού νομοθέτη πρόβλεψη, έως τις 31 Δεκεμβρίου 1992, του αναγκαίου νομικού πλαισίου, προκειμένου να υποχρεωθεί νομικώς ο διοργανωτής ή ο πωλητής ταξιδίων στη λήψη μέτρων για την κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7 της οδηγίας εξασφάλιση;

Ή μήπως έπρεπε, λαμβανομένων υπόψη των προθεσμιών διαβουλεύσεως στους κλάδους του τουρισμού, της ασφαλίσεως και της πίστεως, η αναγκαία προς τούτο τροποποίηση της νομοθεσίας να τεθεί σε ισχύ αρκετά πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1992, ώστε η εξασφάλιση στην αγορά των οργανωμένων ταξιδίων να υφίσταται πράγματι από την 1η Ιανουαρίου 1993;

- 5) Εκπληρώνεται ο ενδεχόμενος προστατευτικός σκοπός της οδηγίας, αν το κράτος μέλος επιτρέπει στον διοργανωτή να ζητεί προκαταβολή μέχρι 10 % — 500 DM κατ' ανώτατο όριο — επί της τιμής του ταξιδίου ήδη πριν από την παράδοση παραστατικών αξίας εγγράφων;
- 6) Σε ποια έκταση υποχρεούνται τα κράτη μέλη, σύμφωνα με την οδηγία, να λάβουν μέτρα (νομοθετικά) προς προστασία των αγοραστών οργανωμένου ταξιδίου από δική τους αμέλεια;
- 7) α) Θα μπορούσε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ενόψει της αποφάσεως “προκαταβολή” (Vorkasse-Urteil) του Bundesgerichtshof, της 12ης Μαρτίου 1987 (BGHZ 100, 157· NJW 86, 1613), να αποστεί πλήρως από τη μεταφορά του άρθρου 7 της οδηγίας στο εσωτερικό δικαίο μέσω της νομοθετικής οδού;
- β) Υφίσταται η κατά την έννοια του άρθρου 7 της οδηγίας “εξασφάλιση” ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία οι αγοραστές του οργανωμένου ταξιδίου έχουν στην κατοχή τους, κατά την πληρωμή της τιμής του ταξιδίου, έγγραφα παραστατικά αξίας, με τα οποία βεβαιώνεται ότι έχουν αξίωση για εκπλήρωση παροχών έναντι των παρεχόντων επί μέρους υπηρεσιών (αεροπορικών εταιριών/ξενοδοχείων);

8) α) Αρχεί η μη τήρηση απλώς της προθεσμίας που αναφέρεται στο άρθρο 9 της οδηγίας για να γίνει δεκτό ότι υφίσταται δικαίωμα αποζημίωσης κατά την έννοια της αποφάσεως Francovich κ.λπ. συνεπαγόμενο την ευθύνη του κράτους μέλους ή πρέπει να γίνει δεκτή η ένσταση του κράτους μέλους ότι η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο αποδείχθηκε ανεπαρκής;

β) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο τελευταίο ερώτημα:

Ισχύει αυτή η απάντηση και για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες το οικείο κράτος μέλος δεν μπορεί να επιτύχει τον προστατευτικό σκοπό της οδηγίας με απλές τροποποιήσεις της νομοθεσίας (όπως συμβαίνει π.χ. με την αποζημίωση που λαμβάνει ο εργαζόμενος σε περίπτωση πτωχεύσεως του εργοδότη), αλλά απαιτείται προς επίτευξη του σκοπού αυτού η συνεργασία τρίτων ιδιωτών (των διοργανωτών ταξιδίων, του κλάδου της ασφάλισης και του χρηματοπιστωτικού τομέα);

9) Προϋποθέτει η ευθύνη του κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου κατάφωρη, δηλαδή πρόδηλη και σοβαρή, παράβαση των υποχρεώσεών του;

10) Για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους μέλους, πρέπει αυτό να έχει καταδικαστεί προ της επελεύσεως της ζημίας στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως της Συνθήκης;

11) Μπορεί να συναχθεί από την απόφαση Francovich κ.λπ. ότι το δικαίωμα αποζημίωσης λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου δεν εξαρτάται από την ύπαρξη πταίσματος του κράτους μέλους γενικά ή, εν πάση περιπτώσει, πταίσματος λόγω μη εκδόσεως κανονιστικών πράξεων;

12) Εάν το συμπέρασμα αυτό δεν ευσταθεί:

Μπορεί η απόφαση “προκαταβολή” του Bundesgerichtshof να συνιστά βάσιμο λόγο δικαιολογήσεως ή απαλλαγής της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας από την ευθύνη για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, υπό την έννοια των απαντήσεων που θα δώσει το Δικαστήριο στα ερωτήματα 4 και 7, μετά την πάροδο της προθεσμίας που προβλέπεται στο άρθρο 9;»

Επί των προϋποθέσεων θεμελιώσεως της ευθύνης του κράτους (όγδοο, ένατο, δέκατο, ενδέκατο και δωδέκατο ερώτημα)

- 15 Πρώτα πρέπει να εξετασθεί το όγδοο, ένατο, δέκατο, ενδέκατο και δωδέκατο ερώτημα, με τα οποία το εθνικό δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθούν οι προϋποθέσεις θεμελιώσεως της ευθύνης του κράτους έναντι των ιδιωτών σε περίπτωση παραλείψεως μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας.
- 16 Με τα ερωτήματα αυτά το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ’ ουσίαν αν η παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας αρκεί αφ’ εαυτής για τη γένεση δικαιώματος αποζημιώσεως των ζημιωθέντων ιδιωτών ή πρέπει να ληφθούν υπόψη και άλλες προϋποθέσεις.
- 17 Το εθνικό δικαστήριο διερωτάται ειδικότερα ως προς τη σημασία που πρέπει να δοθεί στην ένσταση που προβάλλει η Γερμανική Κυβέρνηση, ότι η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο αποδείχθηκε ανεπαρκής (όγδοο ερώτημα). Ερωτά επιπλέον αν η ευθύνη του κράτους μέλους προϋποθέτει κατάφαση, ήτοι πρόδηλη και σοβαρή, παράβαση των κοινοτικών του υποχρεώσεων (ένατο ερώτημα), αν η παράβαση πρέπει να έχει διαπιστωθεί προ της επελεύσεως της ζημίας (δέκατο ερώτημα), αν η ευθύνη προϋποθέτει την ύπαρξη πταίσματος, με πράξη ή παράλειψη, κατά την έκδοση των κανονιστικών πράξεων του κράτους μέλους (ενδέκατο ερώτημα) και, τέλος, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τελευταίο αυτό ερώ-

τημα, αν η ευθύνη μπορεί να αποκλεισθεί λόγω αποφάσεως όπως η απόφαση «προκαταβολή» του Bundesgerichtshof, η οποία μνημονεύεται στο έβδομο προδικαστικό ερώτημα (δωδέκατο ερώτημα).

- 18 Η Γερμανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ισχυρίστηκαν μεταξύ άλλων ότι η ευθύνη κράτους μέλους από την εκπρόθεσμη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν μπορεί να θεμελιωθεί παρά μόνον εφόσον μπορεί να του καταλογισθεί κατάφωρη, ήτοι κατάδηλη και σοβαρή, παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Κατά τις κυβερνήσεις αυτές, ο καταλογισμός αυτός εξαρτάται από τα γεγονότα που προκάλεσαν την υπέρβαση της προθεσμίας.
- 19 Για να δοθεί απάντηση στα ερωτήματα αυτά, πρέπει να υπομνησθεί εκ προοιμίου η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το δικαίωμα αποζημιώσεως για ζημιές που προκλήθηκαν στους ιδιώτες από καταλογιστέες στα κράτη μέλη παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου.
- 20 Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η αρχή της ευθύνης του κράτους για καταλογιστέες σ' αυτό ζημιές που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης (απόφαση Francovich, σκέψη 35· αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, C-46/93 και C-48/93, Brasserie du pêcheur και Factortame, Συλλογή 1996, σ. I-1029, σκέψη 31· της 26ης Μαρτίου 1996, C-392/93, British Telecommunications, Συλλογή 1996, σ. I-1631, σκέψη 38, και της 23ης Μαΐου 1996, C-5/94, Hedley Lomas, Συλλογή 1996, σ. I-2553, σκέψη 24). Επί πλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες η ευθύνη του κράτους γεννά δικαίωμα αποζημιώσεως εξαρτώνται από τη φύση της παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου στην οποία οφείλεται η προκληθείσα ζημία (προπαρατεθείσες αποφάσεις Francovich, σκέψη 38, Brasserie du pêcheur και Factortame, σκέψη 38, et Hedley Lomas, σκέψη 24).
- 21 Με τις προαναφερθείσες αποφάσεις του Brasserie du pêcheur και Factortame, σκέψεις 50 και 51, British Telecommunications, σκέψεις 39 και 40, και Hedley Lomas, σκέψεις 25 και 26, το Δικαστήριο, ενόψει των συνθηκών της κάθε περιπτώσεως, έκρινε ότι οι ζημιωθέντες ιδιώτες έχουν δικαίωμα αποζημιώ-

σεως εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις, ότι δηλαδή ο παραβιαζόμενος κανόνας του κοινοτικού δικαίου αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, ότι η παράβαση είναι κατάφωρη και ότι υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασεως αυτής και της ζημίας που υπέστησαν οι ιδιώτες.

- 22 Εξάλλου, από την προπαρατεθείσα απόφαση Francovich, η οποία, όπως οι υπό κρίση υποθέσεις, αφορούσε περίπτωση παραλείψεως θεσπίσεως μέτρου μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας, προκύπτει ότι η πλήρης αποτελεσματικότητα του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης επιβάλλει την αναγνώριση δικαιώματος αποζημιώσεως, εφόσον το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας και υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβίασεως της υποχρεώσεως του κράτους και της ζημίας που υπέστησαν οι ζημιωθέντες.
- 23 Οι προϋποθέσεις οι οποίες έχουν προσδιορισθεί στις διάφορες αυτές αποφάσεις είναι, κατ' ουσίαν, οι ίδιες, εφόσον η προϋπόθεση της κατάφωρης παραβίασεως, η οποία δεν μνημονεύθηκε μεν στην προπαρατεθείσα απόφαση Francovich, ενυπήρχε πάντως στις περιστάσεις της υποθέσεως.
- 24 Κρίνοντας ότι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες η ευθύνη γεννά δικαίωμα αποζημιώσεως εξαρτώνται από τη φύση της παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου στην οποία οφείλεται η προκληθείσα ζημία, το Δικαστήριο θεώρησε πράγματι ότι η εκτίμηση των προϋποθέσεων αυτών εξηρτάτο από το είδος της κάθε περιπτώσεως.
- 25 Πράγματι, αφενός μεν, μια παραβίαση είναι κατάφωρη όταν ένα κοινοτικό όργανο ή ένα κράτος μέλος, κατά την άσκηση της κανονιστικής του εξουσίας, υπερέβη, κατά τρόπο κατάδηλο και σοβαρό, τα όρια που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του (βλ. αποφάσεις της 25ης Μαΐου 1978, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 και 40/77, HNL κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1978, σ. 381, σκέψη 6· Brasserie du pêcheur και Factortame, προαναφερθείσα, σκέψη 55, και British Telecommunications, προαναφερθείσα, σκέψη 42), αφετέρου δε, στην περίπτωση κατά την οποία το οικείο κράτος μέλος, κατά τον χρόνο που διέπραξε την παράβαση, δεν αντιμετώπιζε κανονιστικής φύσεως επιλογές και διέθετε αισθητά μειωμένο, αν όχι ανύπαρκτο, περιθώριο

εκτιμήσεως, μόνη η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου μπορεί να αρκεί προς διαπίστωση της υπάρξεως κατάφωρης παραβιάσεως (βλ. προαναφερθείσα απόφαση Hedley Lomas, σκέψη 28).

- 26 Επομένως, όταν, όπως στην υπόθεση Francovich, ένα κράτος μέλος δεν λαμβάνει, κατά παράβαση του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, κανένα από τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από μια οδηγία αποτελέσματος, εντός της προθεσμίας που έταξε η οδηγία, το εν λόγω κράτος μέλος υπερβαίνει, κατά κατάδηλο και σοβαρό τρόπο, τα όρια που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του.
- 27 Κατά συνέπεια, η παράβαση αυτή γεννά υπέρ των ιδιωτών δικαίωμα αποζημίωσης αν το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση δικαιωμάτων σ' αυτούς, το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας, και αν υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβιάσεως της υποχρέωσης του κράτους και της ζημίας που υπέστησαν οι ζημιωθέντες, χωρίς να χρειάζεται να ληφθούν υπόψη άλλες προϋποθέσεις.
- 28 Ειδικότερα, η αποζημίωση δεν μπορεί να εξαρτηθεί από την προϋπόθεση προηγουμένης διαπίστωσης εκ μέρους του Δικαστηρίου παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου καταλογιζομένης σε κράτος μέλος (βλ. απόφαση Brasserie du pêcheur και Factortame, σκέψεις 94 έως 96) ούτε από την ύπαρξη πταίσματος, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, του πολιτειακού οργάνου στο οποίο καταλογίζεται η παραβίαση (βλ. σκέψεις 75 έως 80 της ίδιας αποφάσεως).
- 29 Επομένως, στο όγδοο, ένατο, δέκατο, ενδέκατο και δωδέκατο ερώτημα πρέπει να δοθεί ή απάντηση ότι η παράλειψη θεσπίσεως οποιουδήποτε μέτρου μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από αυτήν αποτελέσματος εντός της προς τούτο ταχθείσας προθεσμίας συνιστά καθεαυτήν κατάφωρη παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και, κατά συνέπεια, γεννά δικαίωμα αποζημίωσης των ζημιωθέντων ιδιωτών, εφόσον, αφενός μεν, το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί, αφετέρου δε, υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβιάσεως της υποχρέωσης του κράτους και της προκληθείσας ζημίας.

Ως προς τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί επαρκώς (πρώτο και δεύτερο ερώτημα)

- 30 Με τα δύο πρώτα ερωτήματά του το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν το επιδιωκόμενο από το άρθρο 7 της οδηγίας αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση στον αγοραστή οργανωμένου ταξιδιού δικαιωμάτων που εξασφαλίζουν την επιστροφή των καταβληθέντων ποσών και τον επαναπατρισμό του σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή και/ή πωλητή του οργανωμένου ταξιδιού, του άλλου συμβαλλομένου μέρους (στο εξής: διοργανωτής), και αν το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών μπορεί να προσδιοριστεί επαρκώς.
- 31 Κατά τους ενάγοντες και την Επιτροπή, στα δύο αυτά ερωτήματα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Το άρθρο 7 αναγνωρίζει πράγματι, σαφώς και αναντιρρήτως, το δικαίωμα του αγοραστή οργανωμένου ταξιδιού, θεωρούμενου ως καταναλωτή, να επιτύχει την επιστροφή των ποσών που κατέβαλε και τον επαναπατρισμό του σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή.
- 32 Η Γερμανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου αμφισβητούν την ορθότητα της απόψεως αυτής.
- 33 Πρέπει να ερευνηθεί καταρχάς αν το επιδιωκόμενο από το άρθρο 7 της οδηγίας αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες.
- 34 Συναφώς, πρέπει να γίνει αναφορά σ' αυτό τούτο το γράμμα του άρθρου 7, από το οποίο προκύπτει ότι η διάταξη αυτή επιβάλλει, ως αποτέλεσμα της θέσεώς της σε ισχύ, την υποχρέωση στον διοργανωτή να διαθέτει επαρκείς εγγυήσεις κατάλληλες να εξασφαλίσουν, σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως, την επιστροφή των καταβληθέντων ποσών και τον επαναπατρισμό του καταναλωτή.

- 35 Δεδομένου ότι ο σκοπός των εγγυήσεων αυτών έγκειται στην προστασία των καταναλωτών από τους οικονομικούς κινδύνους που απορρέουν από την αφερεγγυότητα ή την πτώχευση των διοργανωτών οργανωμένων ταξιδιών, ο κοινοτικός νομοθέτης επέβαλε στις επιχειρήσεις την υποχρέωση να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν τέτοιες εγγυήσεις για να προστατεύσουν τους καταναλωτές από τους εν λόγω κινδύνους.
- 36 Επομένως, ο σκοπός του άρθρου 7 της οδηγίας έγκειται στην προστασία των καταναλωτών, οι οποίοι δικαιούνται έτσι να τους επιστραφούν να καταβληθέντα ποσά ή να τους εξασφαλιστεί ο επαναπατρισμός, σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή από τον οποίο αγόρασαν το ταξίδι. Πράγματι, οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία θα στερούσαν νοήματος, καθόσον οι εγγυήσεις που πρέπει να παρέχουν οι διοργανωτές σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας αποσκοπούν στην παροχή της δυνατότητας επιστροφής των καταβληθέντων από τον καταναλωτή ποσών ή του επαναπατρισμού του.
- 37 Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται άλλωστε από την προτελευταία αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, κατά την οποία θα ήταν προς όφελος τόσο των καταναλωτών όσο και επαγγελματιών οργανωμένων ταξιδιών, αν ο διοργανωτής υποχρεούταν να αποδεικνύει ότι διαθέτει εγγυήσεις σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως.
- 38 Συναφώς, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν μπορούν να αντιτάξουν ότι η οδηγία, η οποία έχει ως νομική βάση το άρθρο 100 Α της Συνθήκης, σκοπεύει κατ' ουσίαν στην εξασφάλιση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και, γενικότερα, του ελεύθερου ανταγωνισμού.
- 39 Πρέπει, πράγματι, να παρατηρηθεί, αφενός, ότι οι αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας μνημονεύουν κατ' επανάληψη τον σκοπό της προστασίας των καταναλωτών και, αφετέρου, ότι το γεγονός ότι η οδηγία σκοπεύει στην εξασφάλιση άλλων στόχων δεν μπορεί να αποκλείσει το ότι οι διατάξεις της σκοπούν επίσης στην προστασία των καταναλωτών. Πράγματι, κατά το άρθρο 100 Α, παράγραφος 3, της Συνθήκης, η Επιτροπή, στις προτάσεις της δύναμει του άρθρου αυτού, ιδίως στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών, πρέπει να θέτει ως βάση υψηλό επίπεδο προστασίας.

- 40 Ομοίως, πρέπει να απορριφθεί το επιχείρημα της Γερμανικής Κυβερνήσεως και της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, κατά το οποίο απ' αυτό τούτο το γράμμα του άρθρου 7 προκύπτει ότι αυτό επιβάλλει απλώς στους διοργανωτές οργανωμένων ταξιδίων την υποχρέωση να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν επαρκείς εγγυήσεις και ότι η έλλειψη οποιασδήποτε μνείας περί ενδεχομένου δικαιώματος των καταναλωτών να λάβουν τέτοιες εγγυήσεις σημαίνει ότι το δικαίωμα αυτό είναι απλώς έμμεσο και παρεπόμενο.
- 41 Αρκεί να υπομνησθεί συναφώς ότι η υποχρέωση αποδείξεως παροχής εγγυήσεων σημαίνει κατ' ανάγκη την υποχρέωση των φορέων της να συνάπτουν πράγματι τις ασφαλίσεις αυτές. Εξάλλου, η υποχρέωση που επιβάλλει το άρθρο 7 έχει νόημα μόνο στο μέτρο που όντως υφίστανται εγγυήσεις που παρέχουν τη δυνατότητα, ενδεχομένως, επιστροφής των καταβληθέντων ποσών ή επαναπατριsmού του καταναλωτή.
- 42 Κατά συνέπεια, επιβάλλεται το συμπέρασμα ότι το επιδιωκόμενο από το άρθρο 7 της οδηγίας αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση στον αγοραστή οργανωμένου ταξιδιού δικαιωμάτων που εξασφαλίζουν την επιστροφή των καταβληθέντων ποσών και τον επαναπατριsmό του σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή.
- 43 Στη συνέχεια πρέπει να εξετασθεί αν το περιεχόμενο των επίμαχων δικαιωμάτων μπορεί να προσδιοριστεί βάσει μόνων των διατάξεων της οδηγίας.
- 44 Επιβάλλεται συναφώς η διαπίστωση ότι οι φορείς των δικαιωμάτων που περιλαμβάνει το άρθρο 7 προσδιορίζονται επαρκώς ως οι καταναλωτές, όπως αυτοί ορίζονται στο άρθρο 2 της οδηγίας. Το ίδιο ισχύει για το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών. Όπως ήδη επισημάνθηκε ανωτέρω, αυτά συνίστανται σε εγγυήσεις που εξασφαλίζουν την επιστροφή των ποσών που κατέβαλαν οι αγοραστές οργανωμένων ταξιδίων και τον επαναπατριsmό τους σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να θεωρηθεί ότι το άρθρο 7 της οδηγίας αποσκοπεί στη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί με επαρκή ακρίβεια.

45 Η ορθότητα του συμπεράσματος αυτού δεν μπορεί να αμφισβητηθεί από το γεγονός ότι, όπως υπογραμμίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, η οδηγία καταλείπει ευρέα περιθώρια εκτιμήσεως στα κράτη μέλη ως προς την επιλογή των μέσων που παρέχουν τη δυνατότητα επιτεύξεως του αποτελέσματος που επιδιώκει. Πράγματι, το γεγονός ότι το κράτος μπορεί να επιλέξει μεταξύ πλειόνων μέσων προκειμένου να επιτύχει το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα είναι άνευ σημασίας εφόσον η οδηγία αυτή σκοπεύει στη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί με επαρκή ακρίβεια.

46 Επομένως, στα δύο πρώτα ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το επιδιωκόμενο από το άρθρο 7 της οδηγίας αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση στον αγοραστή οργανωμένου ταξιδιού δικαιωμάτων, το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί με επαρκή ακρίβεια και τα οποία εξασφαλίζουν την επιστροφή των καταβληθέντων ποσών και τον επαναπατρισμό του σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή.

Επί των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση της ορθής μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο (τρίτο, τέταρτο, πέμπτο, έκτο και έβδομο ερώτημα)

Επί του τρίτου και του τετάρτου ερωτήματος

47 Με το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα το εθνικό δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν από το Δικαστήριο να διευκρινίσει «τα αναγκαία μέτρα» που τα κράτη μέλη έπρεπε να θεσπίσουν για την τήρηση του άρθρου 9 της οδηγίας.

48 Πρέπει εκ προοιμίου να υπογραμμισθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, οι διατάξεις των οδηγιών πρέπει να τίθενται σε εφαρμογή κατά τρόπο που να παράγει αναμφισβητήτως δεσμευτικά αποτελέσματα, με την εξειδίκευση, την ακρίβεια και τη σαφήνεια που απαιτούνται προκειμένου να τηρείται η απαίτηση της ασφαλείας δικαίου (απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1991, σ. I-2607, σκέψη 24).

- 49 Στη συνέχεια επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το άρθρο 9, ορίζοντας ότι τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1992, υποχρέωνε τα κράτη αυτά να θεσπίσουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων της οδηγίας και, επομένως, να εγγυηθούν την επίτευξη του αποτελέσματος που αυτή επιδιώκει.
- 50 Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που δόθηκε στα δύο πρώτα ερωτήματα, επιβάλλεται επομένως η διαπίστωση ότι, για να εξασφαλισθεί η θέση σε πλήρη ισχύ του άρθρου 7 της οδηγίας, τα κράτη μέλη υποχρεούνταν να θεσπίσουν, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν, από την 1η Ιανουαρίου 1993, στους αγοραστές οργανωμένων ταξιδιών την επιστροφή των καταβληθέντων ποσών και τον επαναπατρισμό τους σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή.
- 51 Επομένως, η θέση σε ισχύ του άρθρου 7 δεν θα ήταν πλήρης αν, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, ο εθνικός νομοθέτης περιοριζόταν στη θέσπιση του αναγκαίου νομικού πλαισίου για την επιβολή στον διοργανωτή της εκ του νόμου υποχρεώσεως να αποδεικνύει ότι διαθέτει εγγυήσεις.
- 52 Όπως προκύπτει από τη διάταξη περί παραπομπής, η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι η προβλεφθείσα για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο προθεσμία ήταν υπερβολικά σύντομη, λόγω, ιδίως, των σημαντικών δυσκολιών που δημιουργεί στη Γερμανία για τον οικείο οικονομικό κλάδο η καθιέρωση συμφώνου προς την οδηγία συστήματος εγγυήσεων. Συναφώς, η Γερμανική Κυβέρνηση τόνισε ότι δεν ήταν δυνατόν να θέσει σε εφαρμογή την οδηγία με απλές νομοθετικές τροποποιήσεις, αλλά ότι έπρεπε να στηριχθεί στη συνεργασία τρίτων ιδιωτών (διοργανωτών ταξιδιών, ασφαλιστικών και χρηματοπιστωτικών επαγγελματιών κλάδων).
- 53 Επιβάλλεται η παρατήρηση ότι το γεγονός αυτό δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεσθούν διατάξεις, την ακολουθούμενη πρακτική ή καταστάσεις της

εσωτερικής τους έννομης τάξης για να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που επιβάλλει οδηγία (βλ. μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Ιουνίου 1988, 283/86, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1988, σ. 3271, σκέψη 7).

54 Εξάλλου, υπενθυμίζεται ότι, αν η προθεσμία για τη θέση σε ισχύ μιας οδηγίας αποδεικνύεται υπερβολικά σύντομη, η μόνη οδός που συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο συνίσταται, για το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, να αναλάβει, εντός του κοινοτικού πλαισίου, τις κατάλληλες πρωτοβουλίες προκειμένου να επιτύχει από το αρμόδιο κοινοτικό όργανο την αναγκαία παράταση της προθεσμίας (βλ. απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1976, 52/75, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή τόμος 1976, σ. 121, σκέψη 12).

55 Επομένως, στο τρίτο και στο τέταρτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι για την τήρηση του άρθρου 9 της οδηγίας το κράτος μέλος όφειλε να θεσπίσει, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσει στους ιδιώτες, από την 1η Ιανουαρίου 1993, αποτελεσματική προστασία από τους κινδύνους αφερεγγυότητας και πτωχεύσεως των διοργανωτών.

Επί του πέμπτου ερωτήματος

56 Με το πέμπτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν ο σκοπός της προστασίας των καταναλωτών που επιδιώκει το άρθρο 7 της οδηγίας εκπληρώνεται όταν ένα κράτος μέλος επιτρέπει στον διοργανωτή να ζητεί προκαταβολή μέχρι το 10 % της τιμής του ταξιδιού, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τα 500 DM, πριν παραδώσει στον πελάτη του έγγραφο που το αιτούν δικαστήριο χαρακτηρίζει «έγγραφο παραστατικά αξίας», ήτοι έγγραφο που πιστοποιούν το δικαίωμα του καταναλωτή για εκπλήρωση διαφόρων παροχών υπηρεσιών που περιλαμβάνονται στο οργανωμένο ταξίδι (από αεροπορικές εταιρίες ή ξενοδοχεία).

- 57 Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι το ερώτημα αυτό αναφέρεται στο άρθρο 651 k, παράγραφος 4, του BGB, το οποίο παρατέθηκε στη σκέψη 8 ανωτέρω, καθώς και στην υπό την επωνυμία «προκαταβολή» απόφαση του Bundesgerichtshof, της 12ης Μαρτίου 1987, η οποία μνημονεύεται στο πλαίσιο του εβδόμου προδικαστικού ερωτήματος και η οποία ακύρωσε τους γενικούς όρους των διοργανωτών ταξιδίων καθόσον υποχρέωναν τον αγοραστή του ταξιδίου να καταβάλλει προκαταβολή ίση προς το 10 % της τιμής του ταξιδίου χωρίς να έχει λάβει έγγραφο παραστατικό αξίας.
- 58 Επιπλέον, από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι, με το ερώτημα αυτό, το δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να πληροφορηθεί αν ο εθνικός νομοθέτης τηρεί το άρθρο 7 κατά το μέτρο που μετακυλίζει τον σχετικό με την προκαταβολή αυτή κίνδυνο στον καταναλωτή, οπότε ο καταναλωτής δεν καλύπτεται από την εξασφάλιση στην οποία σκοπεύει η διάταξη αυτή.
- 59 Όπως διαπιστώθηκε στο πλαίσιο του πρώτου και του δεύτερου ερωτήματος, το άρθρο 7 της οδηγίας αποσκοπεί στην προστασία του καταναλωτή από τους κινδύνους που ορίζει η διάταξη αυτή και απορρέουν από την αφερεγγυότητα ή την πτώχευση του διοργανωτή. Ο περιορισμός της προστασίας αυτής κατά τρόπον ώστε η προκαταβολή που ενδεχομένως καταβλήθηκε να μην περιλαμβάνεται στην εξασφάλιση της επιστροφής των καταβληθέντων ή του επαναπατρισμού αντιβαίνει προς τον σκοπό αυτό. Πράγματι, η οδηγία δεν παρέχει κανένα έρεισμα για τέτοιο περιορισμό των δικαιωμάτων τα οποία εξασφαλίζει το άρθρο 7.
- 60 Επομένως, εθνικός κανόνας ο οποίος επιτρέπει στους διοργανωτές να απαιτούν από τους αγοραστές οργανωμένων ταξιδίων προκαταβολή συνάδει προς το άρθρο 7 της οδηγίας μόνον εάν, σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή, εξασφαλίζεται η επιστροφή και της εν λόγω προκαταβολής.
- 61 Επομένως, στο πέμπτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, όταν ένα κράτος μέλος επιτρέπει στον διοργανωτή να απαιτεί προκαταβολή μέχρι 10 % του τιμήματος του ταξιδίου, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τα 500 DM, ο προστατευτικός σκοπός του άρθρου 7 της οδηγίας εκπληρώνεται μόνον

εφόσον, σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή, εξασφαλίζεται και η επιστροφή της εν λόγω προκαταβολής.

Επί του εβδόμου ερωτήματος

- 62 Με το δεύτερο σκέλος του εβδόμου ερωτήματος, το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν οι εγγυήσεις τις οποίες πρέπει «να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν» οι διοργανωτές, σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας, υφίστανται ακόμη και όταν οι αγοραστές, κατά την πληρωμή του τιμήματος του ταξιδιού, έχουν στην κατοχή τους έγγραφα παραστατικά αξίας.
- 63 Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, η προστασία που εξασφαλίζει το άρθρο 7 υφίσταται όταν ο αγοραστής του ταξιδιού έχει στην κατοχή του έγγραφα που εξασφαλίζουν άμεσο δικαίωμα κατά του πράγματι παρέχοντος υπηρεσίες (της αεροπορικής εταιρίας ή του ξενοδοχείου). Στην περίπτωση αυτή, ο αγοραστής του ταξιδιού είναι πράγματι σε θέση να απαιτήσει την εκπλήρωση των παροχών, οπότε εκλείπει ο κίνδυνος να μη λάβει τις παροχές λόγω της αφερεγγυότητας του διοργανωτή.
- 64 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Πράγματι, η προστασία που το άρθρο 7 εξασφαλίζει στους καταναλωτές θα μπορούσε να διακυβευθεί αν οι καταναλωτές ήσαν αναγκασμένοι να επικαλεσθούν πιστωτικούς τίτλους έναντι τρίτων οι οποίοι δεν έχουν, εν πάση περιπτώσει, την υποχρέωση να τους λάβουν υπόψη και είναι, άλλωστε, οι ίδιοι εκτεθειμένοι στον κίνδυνο της πτωχεύσεως.
- 65 Κατά συνέπεια, στο δεύτερο σκέλος του εβδόμου ερωτήματος πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 7 της οδηγίας έχει την έννοια ότι οι εγγυήσεις που οι διοργανωτές πρέπει «να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν» δεν υφίστανται ακόμη και όταν οι αγοραστές του οργανωμένου ταξιδιού, κατά την πληρωμή του τιμήματος του ταξιδιού, έχουν στην κατοχή τους έγγραφα παραστατικά αξίας.

- 66 Με το πρώτο σκέλος του εβδόμου ερωτήματος το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο αν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας μπορούσε να αποστεί από τη μεταφορά του άρθρου 7 της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο ενόψει της αποφάσεως «προκαταβολή» του Bundesgerichtshof.
- 67 Ανεξαρτήτως του αν μπορεί να εξασφαλιστεί νομολογιακώς η ορθή μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η απάντηση στο ερώτημα αυτό προκύπτει εν πάση περιπτώσει από τις απαντήσεις που δόθηκαν στο πέμπτο ερώτημα καθώς και στο δεύτερο σκέλος του εβδόμου ερωτήματος. Εφόσον το άρθρο 7 σκοπεύει στην προστασία του καταναλωτή από τους οριζόμενους στη διάταξη αυτή κινδύνους που απορρέουν από την αφερεγγυότητα ή την πτώχευση του διοργανωτή, μια απόφαση όπως η απόφαση «προκαταβολή» του Bundesgerichtshof δεν είναι δυνατόν να ικανοποιεί τις απαιτήσεις της οδηγίας, καθόσον μεταθέτει στον καταναλωτή, αφενός, τον κίνδυνο αφερεγγυότητας και πτωχεύσεως του διοργανωτή όσον αφορά την επιτρεπόμενη προκαταβολή και, αφετέρου, τον κίνδυνο, όταν ο καταναλωτής έχει λάβει έγγραφα παραστατικά αξίας, ο πράγματι παρέχων υπηρεσίες να μη λάβει υπόψη τα εν λόγω έγγραφα ή να καταστεί αφερεγγυός.
- 68 Επομένως, στο έβδομο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 7 της οδηγίας έχει την έννοια, αφενός, ότι οι εγγυήσεις που οι διοργανωτές πρέπει «να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν» δεν υφίστανται ακόμη και όταν οι αγοραστές του οργανωμένου ταξιδιού, κατά την πληρωμή του τιμήματος του ταξιδιού, έχουν στην κατοχή τους έγγραφα παραστατικά αξίας και, αφετέρου, ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν μπορούσε να αποστεί από τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο ενόψει της αποφάσεως «προκαταβολή» του Bundesgerichtshof.

Επί του έκτου ερωτήματος

- 69 Με το έκτο ερώτημά του το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ειδικά μέτρα προς προστασία των αγοραστών οργανωμένων ταξιδιών από δική τους αμέλεια.

- 70 Ενόψει της διατυπώσεως του ερωτήματος αυτού, επιβάλλονται οι ακόλουθες τρεις παρατηρήσεις.
- 71 Κατά πρώτον, ούτε ο σκοπός της οδηγίας ούτε οι ειδικές διατάξεις της υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να θεσπίσουν ειδικά μέτρα στο πλαίσιο του άρθρου 7 προς προστασία των αγοραστών οργανωμένων ταξιδίων από δική τους αμέλεια.
- 72 Κατόπιν, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, προς καθορισμό του ύψους της αποζημίωσης, ο εθνικός δικαστής μπορεί να ερευνήσει αν ο ζημιωθείς κατέβαλε την εύλογη επιμέλεια, ώστε να αποφύγει τη ζημία ή να περιορίσει την έκτασή της (βλ., μεταξύ άλλων, την προαναφερθείσα απόφαση Brasserie du pêcheur και Factortame, σκέψη 84).
- 73 Τέλος, ναι μεν η αρχή αυτή έχει εφαρμογή και στο πλαίσιο αγωγών αποζημίωσης που στηρίζονται στην παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο όπως στην υπό κρίση περίπτωση, από την απάντηση όμως που δόθηκε στο πέμπτο και στο έβδομο ερώτημα προκύπτει ότι ο αγοραστής οργανωμένου ταξιδιού ο οποίος κατέβαλε το πλήρες τίμημα του ταξιδιού δεν μπορεί να θεωρηθεί αμελής από το γεγονός και μόνον ότι δεν έκανε χρήση, σύμφωνα με την απόφαση «προκαταβολή», της δυνατότητας να μην καταβάλει πλέον του 10 % του ολικού τιμήματος του ταξιδιού προτού λάβει έγγραφα παραστατικά αξίας.
- 74 Επομένως, στο έκτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ειδικά μέτρα στο πλαίσιο του άρθρου 7 προς προστασία των αγοραστών οργανωμένων ταξιδίων από δική τους αμέλεια.

Επί των δικαστικών εξόδων

75 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Γερμανική, η Ολλανδική, η Γαλλική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπύπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με διατάξεις της 6ης Ιουνίου 1994 το Landgericht Bonn, αποφαινεται:

- 1) Η παράλειψη θεσπίσεως οποιουδήποτε μέτρου μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από αυτήν αποτελέσματος εντός της προς τούτο ταχθείσας προθεσμίας συνιστά καθεαυτήν κατάφωρη παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και, κατά συνέπεια, γεννά δικαίωμα αποζημιώσεως των ζημιωθέντων ιδιωτών, εφόσον, αφενός μεν, το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί, αφετέρου δε, υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως του κράτους και της προκληθείσας ζημίας.

- 2) Το επιδιωκόμενο από το άρθρο 7 της οδηγίας 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1990, για τα οργανωμένα ταξίδια και τις οργανωμένες διακοπές και περιηγήσεις, αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση στον αγοραστή οργανωμένου ταξιδιού δικαιωμάτων, το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί με επαρκή ακρίβεια και τα οποία εξασφαλίζουν την επιστροφή των καταβληθέντων ποσών και τον επαναπατρισμό του σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή του οργανωμένου ταξιδιού και/ή του πωλητή-συμβαλλομένου μέρους.

- 3) Για την τήρηση του άρθρου 9 της οδηγίας 90/314 το κράτος μέλος όφειλε να θεσπίσει, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσει στους ιδιώτες, από την 1η Ιανουαρίου 1993, αποτελεσματική προστασία από τους κινδύνους αφερεγγυότητας και πτωχεύσεως των διοργανωτών οργανωμένων ταξιδιών και/ή των πωλητών-συμβαλλομένων μερών.

- 4) Όταν ένα κράτος μέλος επιτρέπει στον διοργανωτή οργανωμένου ταξιδιού και/ή στον πωλητή-συμβαλλόμενο μέρος να απαιτεί προκαταβολή μέχρι 10 % του τιμήματος του ταξιδιού, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τα 500 DM, ο προστατευτικός σκοπός του άρθρου 7 της οδηγίας 90/314 εκπληρώνεται μόνον εφόσον, σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή του οργανωμένου ταξιδιού και/ή του πωλητή-συμβαλλομένου μέρους, εξασφαλίζεται και η επιστροφή της εν λόγω προκαταβολής.

- 5) Το άρθρο 7 της οδηγίας 90/314 έχει την έννοια, αφενός, ότι οι εγγυήσεις που οι διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών ή οι πωλητές-συμβαλλόμενα μέρη πρέπει «να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν» δεν υφίστανται ακόμη και όταν οι αγοραστές του οργανωμένου ταξιδιού, κατά την πληρωμή του τιμήματος του ταξιδιού, έχουν στην κατοχή τους έγγραφα παραστατικά αξίας και, αφετέρου, ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν μπορούσε να αποστεί από τη μεταφορά της οδηγίας 90/314 στο εσωτερικό δικαιο ενόψει της αποφάσεως «προκαταβολή» του Bundesgerichtshof, της 12ης Μαρτίου 1987.

6) Η οδηγία 90/314 δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ειδικά μέτρα στο πλαίσιο του άρθρου 7 προς προστασία των αγοραστών οργανωμένων ταξιδιών από δική τους αμέλεια.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Κακούρης

Karpeyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 8 Οκτωβρίου 1996.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias