

PRESUDA SUDA

8. listopada 1996.(*)

„Direktiva 90/314/EEZ o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket aranžmanima – Neprenošenje direktive – Obveza države članice da pojedincima nadoknadi prouzročenu štetu ”

U spojenim predmetima C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 i C-190/94,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EZ u, koji je uputio Landgericht Bonn (Zemaljski sud u Bonnu, Njemačka) u postupcima koji su u tijeku pred tim sudom između

Ericha Dillenkofera,

Christiana Erdmanna,

Hans Jürgena Schultea,

Anke Heuer,

Wenera, Ursule i Torstena Knora

i

Savezne Republike Njemačke,

o tumačenju Direktive Vijeća 90/314/EEZ od 13. lipnja 1990. o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket aranžmanima (SL 1990 L 158, str. 59.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodriguez Iglesias, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray i L. Sevón (predsjednici vijeća), C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (izvjestitelj), D. A. O. Edward, J. P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann i H. Ragnemalm, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauero, tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Anku Heuer, Gert Meier, *Rechtsanwalt*, Köln;
- za Saveznu Republiku Njemačku, Karlheinz Stöhr, *Ministerialrat* pri Saveznom ministarstvu pravosuđa, Alfred Dittrich, *Regierungsdirektor* pri istom Ministarstvu, Ernst Röder, *Ministerialrat* pri Saveznom ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenata, i Dieter Sellner, *Rechtsanwalt*, Bonn;

- za nizozemsku vladu, Adriaan Bos, pravni savjetnik pri Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, John Collins, *Assistant Treasury Solicitor*, u svojstvu agenta, Stephen Richards i Rhodri Thomson, *barristers*,
- za Komisiju Europskih zajednica, Rolf Wägenbaur, glavni pravni savjetnik, u svojstvu agenta, i Barbara Rapp, članica odvjetničke komore u Bruxellesu,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Ericha Dillenkofera, kojeg zastupa Roland Gappa, *Rechtsanwalt* u Dahnu, Anke Heuer, koju zastupa Gert Meier, Wenera, Torstena i Ursule Knor, koje zastupa Karin Schumacher d'Hondt, *Rechtsanwalt* u Bonnu, Savezne Republike Njemačke, koju zastupaju Ernst Roder i Dieter Sellner, nizozemske vlade, koju zastupa Marc Fierstra, pomoćnik pravnog savjetnika pri Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, francuske vlade, koju zastupa Catherine de Salins, zamjenica ravnatelja Uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenta, vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa Stephen Richards i Komisije, koju zastupa Barbara Rapp, na raspravi održanoj 17. listopada 1995.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. studenoga 1995.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjima od 6. lipnja 1994., koje je Sud zaprimio 28. lipnja 1994., u predmetima C-178/94 i C-179/94, i 1. srpnja 1994., u predmetima C-188/94, C-189/94 i C-190/94, Landgericht (Zemaljski sud) u Bonnu je na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u Sudu uputio 12 prethodnih pitanja o tumačenju Direktive Vijeća 90/314/EEZ od 13. lipnja 1990. o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket aranžmanima (SL 1990 L 158, str. 59. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku: poglavlje 13., svezak 60., str. 27.) u daljnjem tekstu: Direktiva).
- 2 Ta su pitanja upućena u okviru postupaka za naknadu štete koje su pokrenuli Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans Jürgen Schulte, Anke Heuer, odnosno Werner, Torsten i Ursula Knor (u daljnjem tekstu: tužitelji) protiv Savezne Republike Njemačke zbog štete koju su pretrpjeli zato što Direktiva nije bila prenesena u propisanom roku.
- 3 Prema njezinu članku 1. svrha Direktive je uskladiti zakone i druge propise država članica koji se odnose na putovanja, odmore i kružna putovanja u paket aranžmanima koji se prodaju ili su ponuđeni na prodaju na području Zajednice.
- 4 Članak 2. sadržava niz definicija. U njemu je određeno sljedeće:

„Za potrebe ove Direktive:

1. ‚paket aranžman‘ znači unaprijed utvrđena kombinacija najmanje dvije dolje navedene pojedinačne usluge ako se prodaju ili nude na prodaju po cijeni koja uključuje razne usluge koje se pružaju u vremenu dužem od dvadeset četiri sata ili uključuju smještaj i noćenje:

(a) prijevoz;

(b) smještaj;

(c) ostale turističke usluge koje nisu pomoćne prijevozne ili smještajne usluge, a predstavljaju znatan dio paket aranžmana.

2. ‚organizator‘ znači osoba koja, ne samo povremeno, organizira paket aranžmane i prodaje ih, ili ih nudi na prodaju bilo izravno ili posredstvom prodavatelja; [‚organizator‘ je osoba koja na redovitoj osnovi organizira paket aranžmane te ih prodaje ili nudi na prodaju bilo izravno ili posredstvom prodavatelja;]

3. ‚prodavatelj‘ je osoba koja prodaje ili nudi na prodaju paket aranžman koji je sastavio organizator;

4. ‚potrošač‘ znači osoba koja uzima ili je suglasna uzeti paket aranžman (‚glavni ugovaratelj‘) ili bilo koja druga osoba u čije je ime glavni ugovaratelj pristao kupiti paket aranžman (‚ostali korisnici‘) ili bilo koja druga osoba na koju glavni ugovaratelj ili ostali korisnici prenesu paket aranžman (‚osoba na koju se ugovor prenosi‘);

[...]”.

5 Člankom 7. predviđeno je sljedeće:

„Ugovorna stranka [strana] organizator i/ili prodavatelj pružaju dovoljne dokaze o sigurnosti povrata uplaćenog novca i povratka potrošača u domovinu u slučaju insolventnosti.”

6 U članku 8. piše da države članice mogu radi zaštite potrošača donijeti ili zadržati strože propise u području na koje se Direktiva odnosi.

7 Prema članku 9. države članice dužne su donijeti mjere potrebne za usklađivanje s Direktivom najkasnije do 31. prosinca 1992.

8 Dana 24. lipnja 1994. njemački zakonodavac donio je zakon kojim se Direktiva provodi (Bundesgesetzblatt I, str. 1322.). Zakonom se u Bürgerliches Gesetzbuch (njemački građanski zakonik, u daljnjem tekstu: BGB) dodao sljedeći novi članak 651.k:

„1. Organizator putovanja dužan je putniku kupcu paket aranžmana osigurati naknadu:

(1) uplaćene cijene putovanja ako zbog nesolventnosti ili stečaja organizatora nisu pružene putne usluge i

(2) nužnih izdataka koje je putnik imao kako bi se vratio u domovinu nakon nesolventnosti ili stečaja organizatora.

Organizator putovanja može ispuniti obveze iz (1) samo:

(1) ugovaranjem osiguranja s društvom koje je ovlašteno poslovati unutar područja primjene ovog zakona ili

(2) ako je kreditna institucija koja je ovlaštena poslovati unutar područja primjene ovog zakona dala jamstvo izvršenja plaćanja.

2. [...]

3. Kako bi ispunio svoju obvezu iz (1), organizator mora putniku osigurati mogućnost neposrednog ostvarivanja prava na naknadu od osiguratelja ili kreditne institucije te mu u tom smislu pružiti dokaz u obliku potvrde koju je izdalo navedeno društvo (potvrda o osiguranju jamčevine).

4. Osim uplate predujma u iznosu do 10 % cijene putovanja, do maksimalno 500 DM, organizator može tražiti ili prihvatiti plaćanje dijela cijene putovanja prije završetka putovanja samo ako je putniku dao potvrdu o osiguranju jamčevine.

[...]”

- 9 Taj je zakon stupio na snagu 1. srpnja 1994. Primjenjuje se na ugovore o putovanju sklopljene nakon tog datuma prema kojima je putovanje trebalo početi nakon 31. listopada 1994.
- 10 Tužitelji su kupci paket aranžmana koji zbog stečaja 1993. godine dvaju operatera od kojih su kupili svoje paket aranžmane ili nikad nisu otputovali ili su se iz mjesta na kojem su provodili odmor morali vratiti o vlastitom trošku. Nisu uspjeli dobiti naknadu iznosa plaćenih tim operatorima, odnosno troškova povratka kući.
- 11 Tužitelji su protiv Savezne Republike Njemačke pokrenuli postupke za naknadu štete u kojima su istaknuli da bi, da je članak 7. Direktive bio prenesen u njemačko pravo u propisanom roku, odnosno do 31. prosinca 1992., oni bili zaštićeni od stečaja operatera od kojih su kupili svoje paket aranžmane.
- 12 Tužitelji se prije svega oslanjaju na presudu Suda od 19. studenoga 1991., Francovich i drugi (C-6/90 i C-9/90, Zb., str. I-5357., točke 39. i 40., u daljnjem tekstu: presuda Francovich i dr.) prema kojoj, kada država članica ne ispuni obvezu koju ima na temelju članka 189. stavka 3. Ugovora, odnosno ne poduzme sve mjere potrebne za postizanje direktivom propisanog rezultata, puna djelotvornost pravnog pravila Zajednice nameće pravo na naknadu štete pod uvjetom da direktivom propisan rezultat podrazumijeva dodjelu pojedincima prava čiji je sadržaj odrediv na temelju odredaba te direktive te da postoji uzročna veza između povrede obveze države članice i štete koju su pretrpjele oštećene strane. Prema navodima tužiteljima, ti su zahtjevi u ovom slučaju ispunjeni.

Stoga oni traže naknadu iznosa uplaćenih za nikad ostvareno putovanje, odnosno troškova povratka u domovinu.

13 Njemačka vlada osporava te zahtjeve. Smatra da u ovim slučajevima nisu ispunjene pretpostavke utvrđene presudom Francovich i dr. te da u svakom slučaju neprenošenje direktive u propisanom roku ne može državu članicu učiniti odgovornom za plaćanje naknade štete osim ako nije došlo do ozbiljne, odnosno očite i teške, povrede prava Zajednice, za koju se može smatrati odgovornom.

14 Landgericht (Zemaljski sud) u Bonnu je zaključio da u njemačkom pravu ne postoji osnova za davanje naknade štete, no budući da je dvojio u pogledu posljedica presude Francovich i dr., odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li se Direktivom Vijeća EZ a od 13. lipnja 1990. o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket aranžmanima (90/314/EEZ) pojedinačnim putnicima kupcima paket aranžmana željelo putem prenošenja odredaba u nacionalno pravo dodijeliti pravo pojedincima na jamčevinu za izvršene uplate i troškove povratka u domovinu u slučaju nesolventnosti organizatora putovanja (vidjeti t. 40. obrazloženja presude Francovich i dr.)?

2. Je li sadržaj tog prava dovoljno utvrđen na temelju odredaba te direktive?

3. Koje su minimalne pretpostavke za donošenje ‚potrebnih mjera‘ od strane država članica u smislu članka 9. Direktive?

4. Osobito, je li uspostavom pravnog okvira kojim se organizatoru i/ili prodavatelju putovanja nameće pravna obveza poduzimanja mjera namijenjenih osiguranju jamčevine u smislu članka 7. Direktive nacionalni zakonodavac postupio kako je predviđeno člankom 9. Direktive?

Ili je s obzirom na rokove u kojima se trebalo savjetovati s turističkim, osiguravateljskim i kreditnim sektorom potrebna zakonodavna promjena trebala stupiti na snagu dovoljno vremena prije 31. prosinca 1992. kako bi ta jamčevina stvarno bila primjenjiva na tržištu paket aranžmana od 1. siječnja 1993.?

5. Je li možebitna zaštitna svrha Direktive ostvarena ako država članica dopusti organizatoru putovanja da prije nego što svojem klijentu uruči vrijednosne isprave zahtijeva uplatu predujma u iznosu do 10 % cijene putovanja, do maksimalno 500 DM?

6. Do koje su mjere države članice Direktivom obvezane (zakonodavno) djelovati kako bi zaštitile putnike-kupce paket aranžmana od vlastite nepažnje?

7. (a) je li s obzirom na presudu Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud, Njemačka) o ‚avansnom plaćanju‘ od 12. ožujka 1987. (Vorkasse-Urteil) (BGHZ 100, 157; NJW 86, 1613), Savezna Republika Njemačka mogla u potpunosti odustati od prenošenja članka 7. Direktive u svoje zakonodavstvo?

(b) Znači li da ‚jamčevina‘ u smislu članka 7. Direktive ne postoji čak ni kada su, po uplati cijene putovanja, putnici došli u posjed vrijednosnih isprava kojima se

potvrđuje njihovo pravo na korištenje usluga u odnosu na različite pružatelje usluga (zrakoplovne ili hotelijerske kompanije)?

8. (a) Je li samo prekoračenje roka iz članka 9. Direktive dovoljno da bi se smatralo da postoji pravo na naknadu štete u smislu presude Francovich i dr. koje podrazumijeva odgovornost države članice ili treba prihvatiti prigovor države članice da se rok za prenošenje pokazao neprikladnim?

(b) U slučaju neprihvatanja tog prigovora, je li odgovor na prethodno postavljeno pitanje prihvatljiv i u slučaju kada država članica u pitanju ne može ostvariti zaštitnu svrhu Direktive pukim zakonodavnim izmjenama (kao, primjerice, u slučaju obeštećenja radnika u slučaju stečaja poslodavca) nego se treba u tu svrhu osloniti na suradnju s trećima (organizatorima putovanja, osiguravateljskim i kreditnim sektorom)?
9. Pretpostavlja li odgovornost države članice za povredu prava Zajednice ozbiljnu, odnosno očitu i tešku povredu obveza?
10. Je li to da je presuda u postupku zbog povrede obveze kojom se utvrđuje povreda obveza iz Ugovora donesena prije samog štetnog događaja pretpostavka za odgovornost države?
11. Proizlazi li iz presude Francovich i dr. da pravo na naknadu štete zbog povrede prava Zajednice ne ovisi o utvrđenju krivnje općenito odnosno o postojanju pretpostavke protupravnog nedonošenja normativnih akata od strane države članice?
12. Ako je taj zaključak netočan, je li presuda Bundergerichtshofa (Savezni vrhovni sud) o 'avansnom plaćanju' prihvatljiv razlog koji Saveznu Republiku Njemačku opravdava ili ispričava, u smislu odgovora koje treba dati na pitanja br. 4 i 7, što je Direktivu prenijela tek nakon isteka roka iz članka 9.?"

Uvjeti pod kojima država članica snosi odgovornost (osmo, deveto, deseto, jedanaesto i dvanaesto pitanje)

15. Prvo valja razmotriti osmo, deveto, deseto, jedanaesto i dvanaesto pitanje koja se tiču uvjeta pod kojima država snosi odgovornost prema pojedincima u slučaju neprenošenja direktive u propisanom roku.
16. Bit ovog pitanja jest je li neprenošenje direktive u propisanom roku samo po sebi dovoljno da pojedinci koji su pretrpjeli štetu steknu pravo na naknadu štete ili u obzir treba uzeti i druge uvjete.
17. Konkretnije, sud koji je uputio zahtjev pita koliku važnost treba pridati tvrdnji njemačke vlade da se rok za prenošenje direktive pokazao neodgovarajućim (osmo pitanje). On osim toga pita pretpostavlja li odgovornost države ozbiljnu, odnosno očitu i tešku povredu obveza Zajednice (deveto pitanje), je li povreda trebala biti utvrđena u postupku zbog povrede obveze prije nastanka štete (deseto pitanje), pretpostavlja li odgovornost postojanje krivnje, činjenjem ili propuštanjem, u donošenju normativnih akata od strane države članice (jedanaesto pitanje) i, naposljetku, u slučaju da je odgovor na 11. pitanje

potvrđan, može li odgovornost biti isključena zbog presude kao što je ona Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud) o ‚avansnom plaćanju‘ iz sedmog pitanja (dvanaesto pitanje).

- 18 Njemačka i nizozemska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine su, između ostalog, istaknule da država članica može snositi odgovornost za kasno prenošenje direktive samo ako joj se može pripisati ozbiljna, odnosno očita i teška, povreda prava Zajednice. Prema tim vladama, to ovisi o okolnostima koje su dovele do prekoračenja roka.
- 19 Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, prvo valja podsjetiti na sudsku praksu Suda vezano uz pravo pojedinca na naknadu štete prouzročene povredom prava Zajednice za koju se država članica može smatrati odgovornom.
- 20 Sud je utvrdio da je načelo odgovornosti države za štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje se ta država može smatrati odgovornom bitan element sustava Ugovora (presude Francovich i dr., t. 35., od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, Zb., str. I-1029., t. 31.; od 26. ožujka 1996., British Telecommunications, C-392/93, Zb., str. I-1631., t. 38. i od 23. svibnja 1996., Hedley Lomas, C-5/94, Zb., str. I-2553., t. 24.). Nadalje, Sud je smatrao da pretpostavke pod kojima odgovornost države daje pravo na naknadu štete ovise o naravi povrede prava Zajednice koja je prouzročila štetu (gore navedene presude Francovich i dr., t. 38., Brasserie du pêcheur i Factortame, t. 38. i Hedley Lomas, t. 24.).
- 21 U gore navedenim presudama Brasserie du pêcheur i Factortame, t. 50. i 51., British Telecommunications, t. 39. i 40. te Hedley Lomas, t. 25. i 26. Sud je, uzimajući u obzir okolnosti predmeta, smatrao da pojedinci koji su pretrpjeli štetu imaju pravo na naknadu štete ako su ispunjene tri pretpostavke: prekršeno pravno pravilo Zajednice trebalo je imati za cilj dodjelu prava pojedincima, povreda mora biti dovoljno ozbiljna te mora postojati neposredna uzročna veza između povrede obveze države i štete koja je nastala oštećenim osobama.
- 22 Osim toga, iz gore navedene presude Francovich i dr. koja se, kao i predmetni slučajevi, tiče neprenošenja direktive u propisanom roku proizlazi da puna djelotvornost članka 189. stavka 3. Ugovora nameće pravo na naknadu štete kada direktivom propisan rezultat podrazumijeva dodjelu pojedincima prava čiji je sadržaj odrediv na temelju odredaba te direktive te kada postoji uzročna veza između povrede obveze države i štete koju su pretrpjele oštećene strane.
- 23 U biti, pretpostavke predviđene tom skupinom presuda istovjetne su jer, iako nije bila izrijekom spomenuta u presudi Francovich i dr., pretpostavka glede postojanja dovoljno ozbiljne povrede svejedno je bila očita iz okolnosti tog predmeta.
- 24 Utvrdivši da pretpostavke pod kojima odgovornost države daje pravo na naknadu štete ovise o naravi povrede prava Zajednice koja je prouzročila štetu, Sud je zapravo smatrao da se te pretpostavke trebaju procjenjivati ovisno o vrsti svake pojedine situacije.
- 25 Prvo, povreda prava Zajednice dovoljno je ozbiljna ako institucija Zajednice ili država članica u izvršavanju svojih normativnih ovlasti očito i grubo ne poštuje granice izvršavanja tih ovlasti (vidjeti presudu od 25. svibnja 1978., HNL i dr./Vijeće i Komisija, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 i 40/77, Zb., str. 1209., t. 6. te gore navedene presude Brasserie

du pêcheur i Factortame, t. 55., i British Telecommunications, t. 42.). Drugo, ako u trenutku počinjenja povrede dotična država članica nije morala birati između različitih zakonodavnih mogućnosti te je raspolagala znatno smanjenom ili čak nikakvom diskrecijskom ovlašću, sama povreda prava Zajednice može dostajati za utvrđenje postojanja dovoljno ozbiljne povrede (vidjeti gore navedenu presudu Hedley Lomas, t. 28.).

- 26 Kada, dakle, kao u predmetu Francovich i dr., država članica protivno članku 189. stavku 3. Ugovora ne poduzme nijednu od mjera potrebnih za postizanje direktivom propisanog rezultata u roku određenom tom direktivom, ta država članica očito i grubo nije poštovala granice svoje diskrecijske ovlasti.
- 27 Prema tome, takva povreda je osnova za traženje naknade štete od strane pojedinaca ako direktivom propisan rezultat podrazumijeva dodjelu pojedincima prava čiji je sadržaj odrediv na temelju odredaba direktive te ako postoji uzročna veza između povrede obveza države i štete koju su pretrpjeli pojedinci. Pritom se nikakve druge pretpostavke ne trebaju uzeti u obzir.
- 28 Osobito, naknada te štete ne može biti uvjetovana prethodnim utvrđenjem od strane Suda povrede prava Zajednice za koju je odgovorna država (vidjeti presudu Brasserie du pêcheur, t. 94. do 96.) ni postojanjem krivnje (namjere ili nepažnje) državnog tijela odgovornog za povredu (vidjeti t. 75. do 80. iste presude).
- 29 Stoga na osmo, deveto, deseto, jedanaesto i dvanaesto pitanje treba odgovoriti da nepoduzimanje nikakvih mjera za prenošenje direktive kako bi se postigao njome propisan rezultat u za tu svrhu propisanom roku samo po sebi predstavlja ozbiljnu povredu prava Zajednice te je stoga osnova za traženje naknade štete od strane pojedinaca koji su štetu pretrpjeli, ako direktivom propisan rezultat podrazumijeva dodjelu pojedincima prava čiji je sadržaj odrediv te ako postoji uzročna veza između povrede obveze države i pretrpljene štete.

Dodjela pojedincima prava čiji je sadržaj dovoljno odrediv (prvo i drugo pitanje)

- 30 Svojim prvim i drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita podrazumijeva li rezultat propisan člankom 7. Direktive dodjelu putnicima-kupcima paket aranžmana prava kojima im se jamči naknada uplaćenog novčanog iznosa i povratak u domovinu u slučaju nesolventnosti ili stečaja ugovorne strane koja je organizator i/ili prodavatelj putovanja (dalje u tekstu: organizator) te je li sadržaj tih prava dovoljno odrediv.
- 31 Prema mišljenju tužitelja i Komisije, na oba se pitanja treba odgovoriti potvrdno. Člankom 7., kažu, jasno se i nedvosmisleno priznaje pravo putnika-kupca paket aranžmana kao potrošača na naknadu uplaćenog novčanog iznosa i troškova povratka u domovinu u slučaju platne nesposobnosti ili stečaja organizatora.
- 32 Njemačka i nizozemska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine ne slažu se s tim stajalištem.
- 33 Prvo valja razmotriti pitanje podrazumijeva li rezultat propisan člankom 7. Direktive dodjelu prava pojedincima.

- 34 Prema samom tekstu članka 7., propisani rezultat provedbe te odredbe jest obveza organizatora da u slučaju nesolventnosti ili stečaja ima dovoljnu jamčevinu za naknadu uplaćenih novčanih iznosa i povratak potrošača u domovinu.
- 35 Budući da je svrha takve jamčevine zaštititi potrošače od financijskog rizika koji proizlazi iz nesolventnosti ili stečaja organizatora paket aranžmana, zakonodavac Zajednice nametnuo je operaterima obvezu pružanja dovoljnih dokaza o takvoj jamčevini kako bi potrošače zaštitio od tih rizika.
- 36 Prema tome, svrha članka 7. je zaštititi potrošače, koji tako imaju pravo na naknadu ili povratak u domovinu u slučaju nesolventnosti ili stečaja organizatora od kojeg su kupili paket aranžman. Bilo koje drugo tumačenje bilo bi nelogično zato što je svrha jamčevine koju organizatori moraju ponuditi na temelju članka 7. Direktive omogućiti potrošaču naknadu uplaćenog novčanog iznosa ili povratak u domovinu.
- 37 Uostalom, taj je rezultat potvrđen preposljednjom uvodnom izjavom Direktive prema kojoj bi i potrošači i industrija organiziranih paket aranžmana imali koristi kada bi organizatori bili obvezni pružiti dovoljne dokaze o jamčevini u slučaju nesolventnosti ili stečaja.
- 38 S tim u svezi, argument njemačke vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine da je cilj Direktive, koja se temelji na članku 100.a Ugovora, u biti osigurati slobodu pružanja usluga i, općenito, slobodu tržišnog natjecanja ne može biti valjan.
- 39 Prvo, uvodne izjave Direktive opetovano upućuju na cilj zaštite potrošača. Drugo, činjenica da se Direktivom želi osigurati i ostvarenje drugih ciljeva ne može isključiti to da je cilj njezinih odredaba i zaštita potrošača. Doista, prema članku 100.a stavku 3. Ugovora, Komisija, u svojim prijedlozima podnesenima na temelju tog članka, koji se između ostalog odnosi i na zaštitu potrošača, mora kao polazište uzeti visoku razinu zaštite.
- 40 Isto tako, treba odbiti argument njemačke vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine da iz samog teksta članka 7. proizlazi da se tom odredbom organizatorima paket aranžmana samo nalaže pružanje dovoljnih dokaza o jamčevini i da je njezino nepozivanje na bilo kakvo pravo potrošača na takvu jamčevinu znak da je takvo pravo tek posredno i izvedeno pravo.
- 41 U tom je pogledu dovoljno istaknuti da obveza pružanja dovoljnih dokaza o jamčevini nužno podrazumijeva da oni koji imaju tu obvezu takvu jamčevinu stvarno moraju i osigurati. Uostalom, obveza propisana člankom 7. ne bi imala smisla kada stvarno ne bi postojala jamčevina koja prema potrebi omogućava povrat uplaćenog novca ili povratak potrošača u domovinu.
- 42 Prema tome, treba zaključiti da rezultat propisan člankom 7. Direktive podrazumijeva dodjelu putnicima-kupcima paket aranžmana prava koja im jamče naknadu uplaćenih novčanih iznosa i povratak u domovinu u slučaju nesolventnosti ili stečaja organizatora.
- 43 Sljedeće što treba razmotriti jest je li sadržaj predmetnih prava odrediv na temelju odredaba same Direktive.

- 44 Imatelji prava na temelju članka 7. dovoljno su određeni kao potrošači u smislu definicije iz članka 2. Direktive. Isto vrijedi i za sadržaj tih prava. Kao što je prethodno objašnjeno, ta se prava sastoje od jamstva naknade novčanih iznosa koje su uplatili kupci paket aranžmana te jamstva njihova povratka u domovinu u slučaju nesolventnosti ili stečaja organizatora. U tim okolnostima cilj članka 7. Direktive je dodijeliti pojedincima prava čiji je sadržaj dovoljno precizno odrediv.
- 45 Na taj zaključak ne utječe činjenica da, kao što to ističe njemačka vlada, Direktiva ostavlja državama članicama dovoljno prostora za slobodnu procjenu u pogledu izbora sredstava za postizanje željenog rezultata. Činjenica da država može birati između mnoštva sredstava za postizanje direktivom propisanog rezultata beznačajna je ako je cilj direktive dodijeliti pojedincima prava čiji je sadržaj odrediv s dovoljnom preciznošću.
- 46 Na prva dva pitanja valja odgovoriti tako da rezultat propisan člankom 7. Direktive podrazumijeva dodjelu putnicima-kupcima paket aranžmana prava koja im jamče naknadu uplaćenih novčanih iznosa i povratak u domovinu u slučaju nesolventnosti ili stečaja organizatora, pri čemu je sadržaj tih prava dovoljno odrediv.

Mjere potrebne za ispravno prenošenje Direktive (treće, četvrto, peto, šesto i sedmo pitanje)

Treće i četvrto pitanje

- 47 Svojim trećim i četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti traži od Suda da precizira koje su to „potrebne mjere” države članice trebale donijeti kako bi ispoštovale članak 9. Direktive.
- 48 Prvo, prema ustaljenoj sudskoj praksi, odredbe direktive moraju se provesti s neupitnom obvezujućom snagom, uz specifičnost, preciznost i jasnoću koje su potrebne da bi se zadovoljili zahtjevi pravne sigurnosti (presuda od 30. svibnja 1991., Komisija/Njemačka, C-59/89, Zb., str. I-2607., t. 24.).
- 49 Drugo, propisujući da države članice trebaju provesti mjere potrebne za usklađivanje s Direktivom najkasnije do 31. prosinca 1992., članak 9. obvezao je države članice da donesu sve mjere potrebne za osiguranje pune djelotvornosti odredaba Direktive i tako jamče postizanje propisanog rezultata.
- 50 S obzirom na odgovor na prva dva pitanja, treba dakle utvrditi da su države članice, kako bi osigurale potpunu provedbu članka 7. Direktive, trebale u propisanom roku donijeti sve potrebne mjere kojima se kupcima paket aranžmana od 1. siječnja 1993. jamči naknada uplaćenih novčanih iznosa i povratak u domovinu u slučaju nesolventnosti ili stečaja organizatora.
- 51 Slijedi da članak 7. ne bi bio u potpunosti proveden da se u propisanom roku nacionalni zakonodavac ograničio tek na donošenje pravnog okvira potrebnog da se organizatoru nametne pravna obveza pružanja dovoljnih dokaza o jamčevini.
- 52 Prema odluci o upućivanju prethodnog pitanja njemačka je vlada tvrdila da je rok propisan za prenošenje Direktive prekratak, između ostalog zbog znatnih poteškoća koje bi uvođenje sustava jamčevine u skladu s Direktivom stvorilo u Njemačkoj za predmetni

gospodarski sektor. U svezi s tim, njemačka je vlada istaknula da Direktiva nije mogla biti provedena pukim zakonodavnim izmjenama, nego da se vlada trebala osloniti na suradnju s trećima (organizatorima putovanja, osigurateljima i kreditnim institucijama).

- 53 Ta vrsta okolnosti ne može opravdati neprenošenje direktive u propisanom roku. Ustaljena je sudska praksa da se država članica ne može pozivati na odredbe, prakse ili situacije koje prevladavaju u njezinom unutarnjem pravnom poretku kako bi opravdala nepoštovanje direktivom propisanih obveza i rokova (vidjeti osobito presudu od 21. lipnja 1988., Komisija/Belgija, 283/86, Zb., str. 3271., t. 7.).
- 54 Ako se rok predviđen za provedbu direktive doista pokaže prekratkim, jedini put koji je u skladu s pravom Zajednice, a koji je dostupan zainteresiranoj državi članici jest da unutar Zajednice pokrene odgovarajuće inicijative kako bi od nadležnog tijela Zajednice ishodilo potrebno produljenje roka (vidjeti presudu od 26. veljače 1976., Komisija/Italija, 52/75, Zb., str. 277., t. 12.).
- 55 Na treće i četvrto pitanje valja stoga odgovoriti da je prema članku 9. Direktive država članica trebala u propisanom roku donijeti sve mjere potrebne da od 1. siječnja 1993. pojedincima osigura stvarnu zaštitu od rizika nesolventnosti i stečaja organizatora.

Peto pitanje

- 56 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita je li cilj zaštite potrošača predviđen člankom 7. Direktive ispunjen ako država članica dopusti organizatorima putovanja da zahtijevaju uplatu predujma u iznosu do 10 % cijene putovanja, do maksimalno 500 DM, prije nego što svojem klijentu uruči isprave koje sud koji je uputio zahtjev opisuje kao „vrijednosne isprave”, odnosno isprave kojima se dokazuje pravo potrošača na korištenje raznih usluga uključenih u paket aranžman (zrakoplovne ili hotelijerske kompanije).
- 57 Iz odluke o upućivanju prethodnog pitanja proizlazi da se to pitanje odnosi na članak 651.k stavak 4. BGB a, citiran u prethodnoj točki 8., i na presudu Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud) o „avansnom plaćanju” od 12. ožujka 1987., koja se spominje u sedmom pitanju, kojima su poništeni opći uvjeti poslovanja organizatora putovanja jer su putnike obvezivali na uplatu predujma u iznosu od 10 % cijene putovanja a da im se pritom nisu uručile vrijednosne isprave.
- 58 Iz odluke o upućivanju prethodnog pitanja također proizlazi da tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji u biti utvrditi je li u skladu s člankom 7. da nacionalni zakonodavac nametne potrošaču snošenje rizika u svezi s takvim predujmom na način da taj predujam nije pokriven jamčevinom iz te odredbe.
- 59 Kao što je bilo utvrđeno u svezi s prvim i drugim pitanjem, cilj članka 7. Direktive je zaštititi potrošača od rizika koji je definiran tom odredbom, a koji proizlazi iz nesolventnosti ili stečaja organizatora. Bilo bi protivno tom cilju ograničiti tu zaštitu tako da se možebitno plaćen predujam ne uključi u jamčevinu radi naknade ili povratka u domovinu. Zapravo, Direktiva ne sadrži nikakvu osnovu za takvo ograničavanje prava zajamčenih člankom 7.

60 Dakle, nacionalno pravilo kojim se organizatorima dopušta da od putnika traže plaćanje predujma u skladu je s člankom 7. Direktive samo ako je, u slučaju nesolventnosti ili stečaja organizatora, zajamčena i naknada predujma.

61 Stoga na peto pitanje valja odgovoriti da, ako država članica dopušta organizatoru putovanja da zahtijeva uplatu predujma u iznosu do 10 % cijene putovanja, do maksimalno 500 DM, zaštitna svrha koja se želi postići člankom 7. Direktive ostvarena je samo ukoliko se jamči i naknada tog predujma u slučaju nesolventnosti ili stečaja organizatora.

Sedmo pitanje

62 Sedmim pitanjem pod (b) sud koji je uputio zahtjev pita smatra li se da jamčevina o kojoj organizatori, u skladu s člankom 7. Direktive, moraju „pružiti dovoljne dokaze” ne postoji čak i kada pri uplati cijene putovanja putnici posjeduju vrijednosne isprave.

63 Prema njemačkoj vladi, zaštita zajamčena člankom 7. ne nedostaje ako putnik ima isprave kojima se jamči neposredno pravo prema stvarnom pružatelju usluga (zrakoplovnoj ili hotelijerskoj kompaniji). U takvom slučaju putnik je zapravo u položaju da zahtijeva pružanje usluga tako da je isključen rizik da te usluge ne primi zbog nesolventnosti ili stečaja organizatora.

64 Ta se argumentacija ne može prihvatiti. Zaštita koja je potrošačima zajamčena člankom 7. mogla bi biti umanjena kad bi prava iz vrijednosnih isprava bili prisiljeni isticati prema trećima koji te isprave ni u kom slučaju nisu obvezni priznavati, a i sami su izloženi riziku od stečaja.

65 Stoga na sedmo pitanje pod (b) valja odgovoriti da članak 7. Direktive treba tumačiti tako da jamčevina o kojoj organizatori moraju „pružiti dovoljne dokaze” ne postoji čak ni kada pri uplati cijene putovanja, putnici posjeduju vrijednosne isprave.

66 U sedmom pitanju pod (a) sud koji je uputio zahtjev pita je li Savezna Republika Njemačka mogla odustati od prenošenja članka 7. Direktive, s obzirom na presudu Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud) o „avansnom plaćanju”.

67 Posve neovisno o pitanju bi li sudska presuda mogla osigurati ispravno prenošenje Direktive, valja ustvrditi da odgovor na ovo pitanje u svakom slučaju proizlazi iz odgovora na peto pitanje i sedmo pitanje pod (b). Budući da je cilj članka 7. zaštititi potrošača od u toj odredbi utvrđenih rizika koji proizlaze iz nesolventnosti ili stečaja organizatora, presuda kao što je presuda Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud) o „avansnom plaćanju” ne može ispuniti zahtjeve Direktive ukoliko se njome zahtijeva da potrošač snosi, prvo, rizik nesolventnosti ili stečaja organizatora u pogledu traženog predujma i, drugo, rizik da, kada potrošač dobije vrijednosne isprave, stvarni pružatelj usluga te isprave ne prizna ili postane nesolventan.

68 Stoga na sedmo pitanje valja odgovoriti da članak 7. Direktive treba tumačiti tako da, prvo, „jamčevina” o kojoj organizatori trebaju pružiti dovoljne dokaze nedostaje čak i kada putnici u trenutku uplate cijene putovanja posjeduju vrijednosne isprave i, drugo, da, s obzirom na presudu Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud) o „avansnom plaćanju”, Savezna Republika Njemačka nije smjela odustati od prenošenja Direktive.

Šesto pitanje

- 69 Šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita obvezuje li Direktiva države članice na donošenje posebnih mjera zaštite putnika-kupaca paket aranžmana od vlastite nepažnje.
- 70 Tom pitanju, tako uobličenom, mogu se uputiti tri primjedbe.
- 71 Prvo, ni cilj Direktive ni njezine posebne odredbe ne obvezuju države članice na donošenje posebnih odredaba u svezi s člankom 7. kako bi se putnici-kupci paket aranžmana zaštitili od vlastite nepažnje.
- 72 Drugo, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pri određivanju štete za koju se može odrediti naknada štete, sud koji je uputio zahtjev može uvijek ispitati je li oštećenik postupao s razumnom pažnjom kako bi izbjegao štetu ili ograničio njezin opseg (vidjeti osobito gore navedenu presudu *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*, t. 84.).
- 73 Konačno, iako to načelo vrijedi i u tužbama za naknadu štete zbog neprenošenja direktive, kao što je slučaj ovdje, iz odgovora na peto i sedmo pitanje proizlazi da se za putnika-kupca paket aranžmana koji je platio ukupnu cijenu paket aranžmana ne može smatrati da je postupao nepažljivo samo zato što nije iskoristio mogućnost, koju mu pruža presuda o „avansnom plaćanju”, da ne plati više od 10 % ukupne cijene putovanja prije nego što dobije vrijednosne isprave.
- 74 Stoga na šesto pitanje treba odgovoriti da Direktiva ne obvezuje države članice na donošenje posebnih mjera u svezi s člankom 7. kako bi zaštitile putnike-kupce paket aranžmana od vlastite nepažnje.

Troškovi

- 75 Troškovi njemačke, nizozemske i francuske vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog, Sud,

odgovarajući na pitanja koja mu je uputio Landgericht (Zemaljski sud) u Bonnu zahtjevima od 6. lipnja 1994. presuđuje:

- 1. Nepoduzimanje nikakvih mjera za prenošenje direktive radi postizanja njome propisanog rezultata u za tu svrhu propisanom roku samo po sebi predstavlja ozbiljnu povredu prava Zajednice te je stoga osnova za traženje naknade štete od strane pojedinaca koji su je pretrpjeli ako direktivom propisan rezultat podrazumijeva dodjelu prava pojedincima čiji je sadržaj odrediv te ako postoji uzročna veza između povrede obveze države i pretrpljene štete.**
- 2. Rezultat propisan člankom 7. Direktive Vijeća 90/314/EEZ od 13. lipnja 1990. o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket aranžmanima podrazumijeva dodjelu putnicima-kupcima paket aranžmana**

prava koja im jamče naknadu uplaćenih novčanih iznosa i povratak u domovinu u slučaju nesolventnosti ili stečaja organizatora, pri čemu je sadržaj tih prava dovoljno odrediti.

3. Prema članku 9. Direktive 90/314 države članice trebale su u propisanom roku donijeti sve potrebne mjere kako bi od 1. siječnja 1993. pojedincima osigurale stvarnu zaštitu od rizika nesolventnosti i stečaja organizatora paket aranžmana i/ili prodavatelja kao ugovorne strane.
4. Ako država članica dopušta organizatoru paket aranžmana i/ili prodavatelju kao ugovornoj strani da zahtijeva uplatu predujma u iznosu do 10 % cijene putovanja, do maksimalno 500 DM, zaštitna svrha koja se želi postići člankom 7. Direktive 90/314 ostvarena je samo ukoliko se jamči i naknada tog predujma u slučaju nesolventnosti ili stečaja organizatora paket aranžmana i/ili prodavatelja kao ugovorne strane.
5. Članak 7. Direktive treba tumačiti tako da, prvo, „jamčevina” o kojoj organizatori paket aranžmana trebaju pružiti dovoljne dokaze nedostaje čak i kada putnici u trenutku uplate cijene putovanja posjeduju vrijednosne isprave i drugo, da Savezna Republika Njemačka nije smjela odustati od prenošenja Direktive, s obzirom na presudu Bundesgerichtshofa o „avansnom plaćanju” od 12. ožujka 1987.
6. Direktiva 90/314 ne obvezuje države članice na donošenje posebnih mjera u svezi s člankom 7. kako bi zaštitile putnike-kupce paket aranžmana od vlastite nepažnje.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 8. listopada 1996.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački