

Rechtssache C-407/21
Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

2. Juli 2021

Vorlegendes Gericht:

Conseil d'État (Frankreich)

Datum der Vorlageentscheidung:

1. Juli 2021

Klägerinnen:

Union fédérale des consommateurs – Que choisir (UFC – Que choisir)

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

Beklagte:

Premier ministre

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance

CONSEIL D'ÉTAT

... [nicht übersetzt]

UNION FÉDÉRALE DES

CONSOMMATEURS – QUE CHOISIR

und andere

Der Conseil d'État, Streitsachenabteilung,

... [nicht übersetzt] ERLÄSST

Entscheidung vom 1. Juli 2021

aufgrund des nachstehenden Verfahrens:

Mit einer Klageschrift, einem ergänzenden Schriftsatz und einer Replik, die am 7. Juli, am 20. Juli und am 14. Dezember 2020 in das Register der Geschäftsstelle der Streitsachenabteilung des Conseil d'État (Staatsrat) eingetragen wurden, beantragen die Union fédérale des consommateurs – Que choisir und die Confédération consommation logement cadre de vie [zwei französische Verbraucherschutzorganisationen] beim Conseil d'État,

1°) die Ordonnance Nr. 2020-315 vom 25. März 2020 über die finanziellen Bestimmungen für die Auflösung bestimmter Verträge über touristische Reisen und Urlaubsaufenthalte im Fall unvermeidbarer, außergewöhnlicher Umstände oder höherer Gewalt sowie die Veröffentlichung der Direktion für Rechts- und Verwaltungsmittelungen vom 31. März 2020 mit dem Titel „Coronavirus: welche Rechte im Fall einer Stornierung Ihres Urlaubs?“, der „Häufig gestellten Fragen“ der Generaldirektion Wettbewerb, Verbraucherfragen und Betrugsbekämpfung vom 7. April 2020 mit der Überschrift „Neue Erstattungsvorschriften in der Tourismusbranche“ und des Schreibens der Direktion für Rechtsangelegenheiten des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen und des Ministeriums für staatliches Handeln und öffentliche Haushalte vom 9. April 2020 wegen Befugnisüberschreitung für nichtig zu erklären;

... [nicht übersetzt]

Sie machen geltend,

- die von ihnen angefochtenen Entscheidungen verstießen gegen Art. 12 der Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates, da sie Veranstaltern oder Vermittlern von Pauschalreisen die Möglichkeit einräumten, bei der Mitteilung der Beendigung des Vertrags aufgrund unvorhersehbarer, außergewöhnlicher Umstände anstelle der von der Richtlinie geforderten vollen Erstattung einen einfachen Gutschein oder eine Pauschalreise als Ersatz anzubieten, und eine volle Erstattung aller getätigten Zahlungen an den Verbraucher für die Dauer von mindestens 18 Monaten verhinderten, obwohl diese Zahlung nach der Richtlinie innerhalb einer Frist von höchstens 14 Tagen nach Mitteilung der Beendigung des Vertrags zu erfolgen habe;

- die von ihnen angefochtenen Entscheidungen seien mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet, da sie erstens einen überlangen Zeitraum beträfen, der über die Dauer des Lockdowns hinausgehe, zweitens eine übermäßig lange Frist für die volle Erstattung aller getätigten Zahlungen an die Kunden einführten, drittens den freien Wettbewerb im Binnenmarkt und das Harmonisierungsziel der Richtlinie beeinträchtigten, weil sie nur für Verträge nach französischem Recht gälten, und viertens die Dauer der Ausnahmeregelung oder ihrer Auswirkungen auf die Verbraucher und den Pauschalreisemarkt weder

erforderlich noch gerechtfertigt noch im Hinblick auf die Ziele der Maßnahme verhältnismäßig seien;

-... [nicht übersetzt]

Mit einer Klageerwiderung, die am 12. Oktober 2020 in das Register eingetragen wurde, beantragt der Ministre de l'économie, des finances et de la relance (Minister für Wirtschaft, Finanzen und Aufschwung), die Klage abzuweisen. Er hält die Klagegründe für unbegründet.

... [nicht übersetzt]

unter Bezugnahme auf

- den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere Art. 267;

- die Richtlinie (EU) 2015/2302 vom 25. November 2015;

- ... [nicht übersetzt];

- ... [nicht übersetzt];

- das Gesetz Nr. 2020-290 vom 23. März 2020;

- ... [nicht übersetzt];

- ... [nicht übersetzt];

... [nicht übersetzt]

in Erwägung nachstehender Gründe:

- 1 Die Union fédérale des consommateurs – Que choisir und die Confédération consommation logement cadre de vie beantragen wegen Befugnisüberschreitung die Nichtigerklärung der Ordonnance vom 25. März 2020 über die finanziellen Bestimmungen für die Auflösung bestimmter Verträge über touristische Reisen und Urlaubsaufenthalte im Fall unvermeidbarer, außergewöhnlicher Umstände oder höherer Gewalt sowie der Veröffentlichung der Direktion für Rechts- und Verwaltungsmittelungen vom 31. März 2020 mit dem Titel „Coronavirus: welche Rechte im Falle einer Stornierung Ihres Urlaubs?“, die auf der Website „service-public.fr“ veröffentlicht ist, der „Häufig gestellten Fragen“ der Generaldirektion Wettbewerb, Verbraucherfragen und Betrugsbekämpfung vom 7. April 2020 mit der Überschrift „Neue Erstattungsverfahren im Tourismussektor“ und des Schreibens der Direktion für Rechtsangelegenheiten des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen und des Ministeriums für staatliches Handeln und öffentliche Haushalte, die auf der Website des Ministers für Wirtschaft und Finanzen veröffentlicht sind. Der Klageantrag der Union fédérale des consommateurs – Que choisir und der Confédération consommation logement

cadre de vie ist als gegen die Bestimmungen der Ordonnance vom 25. März 2020 und der Veröffentlichungen vom 31. März sowie vom 7. und 9. April 2020 gerichtet anzusehen, soweit sie Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen betreffen.

... [nicht übersetzt]

2 ... [nicht übersetzt]

Zu den die materielle Rechtmäßigkeit betreffenden Klagegründen:

3 Zum einen heißt es in Art. 12 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen: *„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Reisende vor Beginn der Pauschalreise jederzeit vom Pauschalreisevertrag zurücktreten kann. Tritt der Reisende gemäß diesem Absatz vom Pauschalreisevertrag zurück, so kann der Reiseveranstalter die Zahlung einer angemessenen und vertretbaren Rücktrittsgebühr verlangen. Im Pauschalreisevertrag können angemessene pauschale Rücktrittsgebühren festgelegt werden, die sich nach dem Zeitpunkt des Rücktritts vom Vertrag und der Dauer bis zum Beginn der Pauschalreise und den erwarteten ersparten Aufwendungen und Einnahmen aus anderweitigen Verwendungen der Reiseleistungen bemessen. In Ermangelung pauschaler Rücktrittsgebühren entspricht die Rücktrittsgebühr dem Preis der Pauschalreise abzüglich der ersparten Aufwendungen und Einnahmen aus anderweitigen Verwendungen der Reiseleistungen. Auf Ersuchen des Reisenden begründet der Reiseveranstalter die Höhe der Rücktrittsgebühren. (2) Ungeachtet des Absatzes 1 hat der Reisende das Recht, vor Beginn der Pauschalreise ohne Zahlung einer Rücktrittsgebühr vom Pauschalreisevertrag zurückzutreten, wenn am Bestimmungsort oder in dessen unmittelbarer Nähe unvermeidbare, außergewöhnliche Umstände auftreten, die die Durchführung der Pauschalreise oder die Beförderung von Personen an den Bestimmungsort erheblich beeinträchtigen. Im Fall des Rücktritts vom Pauschalreisevertrag gemäß diesem Absatz hat der Reisende Anspruch auf volle Erstattung aller für die Pauschalreise getätigten Zahlungen, jedoch auf keine zusätzliche Entschädigung. (3) Der Reiseveranstalter kann den Pauschalreisevertrag beenden und dem Reisenden alle für die Pauschalreise getätigten Zahlungen voll erstatten, ohne jedoch eine zusätzliche Entschädigung leisten zu müssen, wenn a) sich für die Pauschalreise weniger Personen als die im Vertrag angegebene Mindestteilnehmerzahl angemeldet haben und der Reiseveranstalter den Reisenden innerhalb der im Vertrag gesetzten Frist vom Rücktritt vom Vertrag in Kenntnis setzt, jedoch spätestens: i) 20 Tage vor Beginn der Pauschalreise bei Reisen von mehr als sechs Tagen, ii) sieben Tage vor Beginn der Pauschalreise bei Reisen zwischen zwei und sechs Tagen, iii) 48 Stunden vor Beginn der Pauschalreise, bei Reisen, die weniger als zwei Tage dauern, oder b) der Reiseveranstalter aufgrund unvermeidbarer, außergewöhnlicher Umstände an der Erfüllung des Vertrags gehindert ist und er den Reisenden unverzüglich vor Beginn der Pauschalreise von der Beendigung des Vertrags in Kenntnis setzt. (4) Der Reiseveranstalter*

leistet alle Erstattungen gemäß den Absätzen 2 und 3 oder zahlt dem Reisenden gemäß Absatz 1 alle von dem Reisenden oder in seinem Namen für die Pauschalreise geleisteten Beträge abzüglich einer angemessenen Rücktrittsgebühr zurück. Der Reisende erhält diese Erstattungen oder Rückzahlungen unverzüglich und in jedem Fall innerhalb von spätestens 14 Tagen nach Beendigung des Pauschalreisevertrags. (5) In Bezug auf außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge können die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften bestimmen, dass der Reisende das Recht hat, den Pauschalreisevertrag innerhalb einer Frist von 14 Tagen ohne Angabe von Gründen zu widerrufen.“ Aus diesen Bestimmungen ergibt sich insbesondere, dass der Reisende im Fall der Beendigung eines Pauschalreisevertrags Anspruch auf volle Erstattung aller für die Pauschalreise getätigten Zahlungen, gegebenenfalls abzüglich einer angemessenen Rücktrittsgebühr, innerhalb einer Frist von 14 Tagen nach Beendigung des Vertrags hat.

- 4 In Art. 4 der Richtlinie heißt es: *„... erhalten die Mitgliedstaaten weder von den Bestimmungen dieser Richtlinie abweichende nationale Rechtsvorschriften aufrecht noch führen sie solche ein; dies gilt auch für strengere oder weniger strenge Rechtsvorschriften zur Gewährleistung eines anderen Schutzniveaus für den Reisenden.“*
- 5 Darüber hinaus wurde die angefochtene Ordonnance auf der Grundlage der der Regierung durch Art. 11 des Gesetzes vom 23. März 2020 übertragenen Notstandsermächtigung erlassen, *„um die wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Folgen der Ausbreitung der Covid-19-Epidemie und die Folgen der zur Begrenzung dieser Ausbreitung ergriffenen Maßnahmen zu bewältigen und insbesondere die Einstellung der Tätigkeit natürlicher und juristischer Personen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, und von Verbänden sowie deren Auswirkungen auf die Beschäftigung zu verhindern und zu begrenzen“*. Sie sieht vor, dass *„der Veranstalter oder Vermittler ... anstelle der vollen Erstattung aller getätigten Zahlungen einen Gutschein [in Höhe aller für den aufgelösten Vertrag getätigten Zahlungen] anbieten [kann]“*, wenn ein Vertrag über den Verkauf von Reisen zwischen dem 1. März 2020 und dem 15. September 2020 aufgelöst wird. Dieses Angebot wird spätestens innerhalb von drei Monaten nach Mitteilung der Vertragsauflösung unterbreitet. Es gilt für einen Zeitraum von 18 Monaten. Erst nach Ablauf dieser Frist von 18 Monaten hat der Unternehmer dem Kunden alle getätigten Zahlungen voll zu erstatten, wenn dieser die Leistung, die mit der im aufgelösten Vertrag vorgesehenen identisch oder ihr gleichwertig ist und ihm angeboten wurde, nicht annimmt.
- 6 Aus den Akten, insbesondere aus dem Bericht an den Präsidenten der Republik zu der Ordonnance, geht hervor, dass diese Bestimmungen erlassen wurden, um die Liquidität und Solvenz der Leistungserbringer im Sinne dieser Bestimmungen in einem Kontext zu sichern, in dem sich mehr als 7 000 in Frankreich registrierte Reiseveranstalter, die aufgrund der Covid-19-Pandemie, die gleichzeitig nicht nur Frankreich und die meisten Länder Europas, sondern auch fast alle Kontinente betraf, mit einem Volumen von Stornierungen beauftragter Leistungen in einem

noch nie erreichten Ausmaß und damit konfrontiert waren, dass nahezu keine Aufträge eingingen, in großen Schwierigkeiten befanden und in dem eine sofortige Erstattung aller stornierten Leistungen angesichts dieser Umstände geeignet war, die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer und damit die Möglichkeit für die Kunden, eine Erstattung getätigter Zahlungen erhalten zu können, zu gefährden. Aus den Akten geht ferner hervor, dass sich der Betrag der von französischen Unternehmern bis zum 15. September 2020, dem Ende der Anwendung der angefochtenen Ordonnance, ausgestellten Gutscheine auf etwa 990 Mio. Euro belief, was 10 % des Umsatzes der Branche in einem normalen Jahr entspricht.

- 7 Die klagenden Verbände machen geltend, die Bestimmungen der angefochtenen Ordonnance verstießen gegen Art. 12 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, wonach Reisende im Fall der Beendigung eines Pauschalreisevertrags Anspruch auf volle Erstattung aller für diesen Vertrag getätigten Zahlungen innerhalb von 14 Tagen nach dessen Beendigung hätten, und beeinträchtigten den freien Wettbewerb im Binnenmarkt und das Harmonisierungsziel der Richtlinie.
- 8 Die Antwort auf diese Klagegründe hängt von der Frage ab, ob erstens Art. 12 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen dahin auszulegen ist, dass er den Veranstalter einer Pauschalreise verpflichtet, im Fall der Beendigung des Vertrags alle für die Pauschalreise getätigten Zahlungen in Geld zu erstatten, oder dahin, dass er eine Erstattung in entsprechender Höhe, insbesondere in Form eines Gutscheins in Höhe der getätigten Zahlungen, zulässt; zweitens, für den Fall, dass mit diesen Erstattungen eine Erstattung in Geld gemeint ist, ob die Gesundheitskrise im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie und ihre Auswirkungen auf die Reiseveranstalter, die angesichts des von der Weltgesundheitsorganisation anerkannten außergewöhnlichen Ausmaßes dieser Pandemie einen außergewöhnlichen Umsatzrückgang erlitten haben, der mit 50 bis 80 % veranschlagt werden kann, und im Fall der Pauschalreiseveranstalter 30 000 Personen in Frankreich für einen Umsatz von fast 11 Milliarden Euro beschäftigen, eine vorübergehende Ausnahme von der in Art. 12 Abs. 4 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen vorgesehenen Verpflichtung des Veranstalters, dem Reisenden alle für die Pauschalreise getätigten Zahlungen innerhalb von 14 Tagen nach Beendigung des Vertrags voll zu erstatten, rechtfertigen können und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen und in welchen Grenzen; schließlich, falls die vorstehende Frage verneint wird, ob es unter den genannten Umständen möglich ist, die zeitlichen Wirkungen einer Entscheidung, mit der eine gegen Art. 12 Abs. 4 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen verstoßende nationale Rechtsvorschrift für nichtig erklärt wird, anzupassen.

- 9 Diese Fragen sind für die Entscheidung des Rechtsstreits, über den der Conseil d'Etat zu befinden hat, erheblich. Sie werfen ernsthafte Schwierigkeiten auf. Daher ist nach Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union der Gerichtshof der Europäischen Union damit zu befassen und bis zu dessen Entscheidung das Verfahren über die Klage der Union fédérale des consommateurs – Que choisir und der Confédération consommation logement cadre de vie auszusetzen.

FOLGENDEN BESCHLUSS:

Artikel 1: Das Verfahren über die Klage der Union fédérale des consommateurs – Que choisir und der Confédération consommation logement cadre de vie wird ausgesetzt, bis der Gerichtshof der Europäischen Union über folgende Fragen entschieden hat:

1 - Ist Art. 12 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen dahin auszulegen, dass er den Veranstalter einer Pauschalreise im Fall der Beendigung des Vertrags verpflichtet, alle für die Pauschalreise getätigten Zahlungen in Geld zu erstatten, oder dahin, dass er eine Erstattung in entsprechender Höhe, insbesondere in Form eines Gutscheins in Höhe der getätigten Zahlungen, zulässt?

2 - Für den Fall, dass mit diesen Erstattungen eine Erstattung in Geld gemeint ist, können die Gesundheitskrise im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie und ihre Auswirkungen auf die Reiseveranstalter, die aufgrund dieser Krise einen Umsatzrückgang erlitten haben, der mit 50 bis 80 % veranschlagt werden kann, die mehr als 7 % des Bruttoinlandsprodukts in Frankreich repräsentieren und, was die Pauschalreiseveranstalter betrifft, 30 000 Arbeitnehmer in Frankreich für einen Umsatz von fast 11 Milliarden Euro beschäftigen, eine vorübergehende Ausnahme von der in Art. 12 Abs. 4 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen vorgesehenen Verpflichtung für den Veranstalter, dem Reisenden alle für die Pauschalreise getätigten Zahlungen innerhalb von 14 Tagen nach Beendigung des Vertrags voll zu erstatten, rechtfertigen und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen und in welchen Grenzen?

3 - Falls die vorstehende Frage verneint wird: Ist es unter den genannten Umständen möglich, die zeitlichen Wirkungen einer Entscheidung, mit der eine gegen Art. 12 Abs. 4 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen verstoßende nationale Rechtsvorschrift für nichtig erklärt wird, anzupassen?

... [nicht übersetzt]