

**Predmet C-407/21**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

2. srpnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Conseil d'État (Francuska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

1. srpnja 2021.

**Tužitelji:**

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

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

**Tuženici:**

Premier ministre

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

---

**CONSEIL D'ÉTAT (DRŽAVNO VIJEĆE, FRANCUSKA)**

[omissis]

UNION FEDERALE DES

CONSOMMATEURS – QUE CHOISIR (Organizacija za zaštitu potrošača – Que choisir, Francuska)

i drugi

Conseil d'État (Državno Vijeće) odlučujući o sporu

[omissis]

Odluka od 1. srpnja 2021.

Uzimajući u obzir sljedeći postupak:

Tužbom, dodatnim podneskom i replikom koje je tajništvo za sporove Conseila d'État (Državno vijeće) zaprimilo 7. srpnja, 20. srpnja i 14. prosinca 2020., Union fédérale des consommateurs – Que choisir i Confédération consommation logement cadre de vie zahtijevaju od Conseila d'État (Državno vijeće) da:

1. zbog prekoračenja ovlasti poništi ordonnance n° 2020-315 du 25 mars 2020 relative aux conditions financières de résolution de certains contrats de voyages touristiques et de séjours en cas de circonstances exceptionnelles et inévitables ou de force majeure (Uredba br. 2020-315 od 25. ožujka 2020. koja se odnosi na financijske uvjete za raskid određenih ugovora o turističkim putovanjima i odmorima u slučaju izvanrednih i neizbježnih okolnosti ili više sile), kao i objavu od 31. ožujka 2020. directiona de l'information légale et administrative (Ured pravnih i upravnih informacija, Francuska) naslovljenu „Koronavirus: koja su vaša prava u slučaju otkazivanja odmora?“, pod „Najčešća pitanja“ od 7. travnja 2020. directiona générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (Glavna uprava za tržišno natjecanje, potrošnju i suzbijanje prijevara, Francuska) naslovljena „Nova pravila povrata u turističkom sektoru“ i dopis od 9. travnja 2020. directiona des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'action et des comptes publics (Odjel za pravne poslove Ministarstva gospodarstva i financija i Ministarstva za javnu upravu i javno računovodstvo, Francuska);

[omissis]

Tvrde da:

– pobijane odluke povređuju odredbe članka 12. Direktive (EU) br. 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ jer one operatorima ili prodavateljima putovanja u paket aranžmanima omogućuju da ponude samo vaučer ili alternativno putovanje u paket aranžmanu prilikom obavijesti o raskidu ugovora zbog izvanrednih i nepredvidivih okolnosti umjesto punog povrata koji zahtjeva Direktiva i jer sprečavaju da se potrošaču pruži puni povrat svih izvršenih plaćanja tijekom minimalnog razdoblja od 18 mjeseci, iako Direktiva predviđa da to plaćanje treba provesti u maksimalnom roku od 14 dana nakon obavijesti o raskidu ugovora;

– pobijane odluke sadržavaju očitu pogrešku u ocjeni jer se, kao prvo, odnose na predugo trajanje koje nadilazi razdoblje ograničavanja; kao drugo, uvode predugi rok za klijente koji imaju pravo na puni povrat svih izvršenih plaćanja; kao treće, povređuju slobodno tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu i cilj usklađivanja iz Direktive jer se primjenjuju samo na ugovore francuskog prava i, kao četvrto, trajanje odstupanja ili njegovih učinaka na potrošače i tržište

putovanja u paket aranžmanu nije ni nužno, ni opravdano, ni razmjerno ciljevima mjere;

– [omissis]

Odgovorom na tužbu, zaprimljenim 12. listopada 2020., ministre de l'économie, des finances et de la relance (ministar gospodarstva, financija i oporavka, Francuska) zahtijeva da se tužba odbije. Tvrdi da tužbeni razlozi nisu osnovani.

[omissis]

Uzimajući u obzir:

- Ugovor o funkcioniranju Europske unije, osobito njegov članak 267.;
- Direktivu (EU) br. 2015/2302 od 25. studenoga 2015.;
- [omissis];
- [omissis];
- loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 (Zakon br. °2020-290 od 23. ožujka 2020.);
- [omissis];
- [omissis];

[omissis]

Budući da:

- 1 Union fédérale des consommateurs – Que choisir i Confédération consommation logement cadre de vie zahtijevaju da se zbog prekoračenja ovlasti ponište Uredba od 25. ožujka 2020. koja se odnosi na financijske uvjete za raskid određenih ugovora o turističkim putovanjima i odmorima u slučaju izvanrednih i neizbježnih okolnosti ili više sile, kao i objava od 31. ožujka 2020. Ureda pravnih i upravnih informacija naslovljena „Koronavirus: koja su vaša prava u slučaju otkazivanja odmora?“, objavljena na internetskoj stranici „service-public.fr“, pod „Najčešća pitanja“ od 7. travnja 2020. Glavne uprave za tržišno natjecanje, potrošnju i suzbijanje prijevara naslovljena „Nova pravila povrata u turističkom sektoru“ i dopis od 9. travnja 2020. Odjela za pravne poslove Ministarstva gospodarstva i financija i Ministarstva za javnu upravu i javno računovodstvo, koji su objavljeni na internetskoj stranici ministra gospodarstva i financija. Treba smatrati da je tužbeni zahtjev Union fédérale des consommateurs – Que choisir i Confédération consommation logement cadre de vie istaknut protiv odredbi Uredbe od 25. ožujka 2020. i objava od 31. ožujka, 7. i 9. travnja 2020. u dijelu u kojem se odnosi na putovanja u paket aranžmanima i povezane putne aranžmane.

[omissis]

2 [omissis]

Tužbeni razlozi u pogledu unutarnje zakonitosti:

3 S jedne strane, u skladu s člankom 12. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima: „1. Države članice osiguravaju da putnik može raskinuti ugovor o putovanju u paket aranžmanu u bilo kojem trenutku prije početka paket aranžmana. Ako putnik raskine ugovor o putovanju u paket aranžmanu u skladu s ovim stavkom, putnik može biti dužan organizatoru platiti primjerenu naknadu za raskid ugovora koju se može opravdati. Ugovorom o putovanju u paket aranžmanu mogu se utvrditi razumne standardne naknade za raskid ugovora koje se temelje na trenutku raskida ugovora prije početka paket aranžmana i očekivanim uštedama troškova te prihodu od pružanja usluga putovanja drugom korisniku. U nedostatku standardnih naknada za raskid ugovora, iznos naknade za raskid ugovora odgovara cijeni paket aranžmana umanjenoj za uštede troškova i prihod od pružanja usluga putovanja drugom korisniku. Na zahtjev putnika organizator pruža obrazloženje za iznos naknada za raskid ugovora. / 2. Ne dovodeći u pitanje stavak 1., putnik ima pravo raskinuti ugovor o putovanju u paket aranžmanu prije početka paket aranžmana bez plaćanja bilo kakve naknade za raskid ugovora u slučaju izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći, a koje su nastupile na odredištu ili u njegovoj neposrednoj blizini i koje znatno utječu na izvršenje paket aranžmana ili koje znatno utječu na prijevoz putnika na odredište. U slučaju raskida ugovora o putovanju u paket aranžmanu u skladu s ovim stavkom putnik ima pravo na puni povrat svih plaćanja izvršenih za paket aranžman, ali nema pravo na dodatnu odštetu. / 3. Organizator može raskinuti ugovor o putovanju u paket aranžmanu i pružiti putniku puni povrat svih plaćanja izvršenih za paket aranžman, ali ne odgovara za dodatnu odštetu ako: / (a) je broj osoba koje su prijavljene za paket aranžman manji od najmanjeg broja navedenog u ugovoru i ako organizator obavijesti putnika o raskidu ugovora unutar roka utvrđenog u ugovoru, ali ne kasnije od: / i. 20 dana prije početka paket aranžmana u slučaju putovanja koja traju više od šest dana; / ii. sedam dana prije početka paket aranžmana u slučaju putovanja koja traju između dva i šest dana; / iii. 48 sati prije početka paket aranžmana u slučaju putovanja koja traju manje od dva dana; / ili / (b) organizatora u izvršenju ugovora spriječe izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći te ako on putnika o raskidu ugovora obavijesti bez nepotrebnog odgađanja prije početka paket aranžmana. / 4. Organizator pruža sve povrate koje se zahtijeva u skladu sa stavicima 2. i 3. ili na temelju stavka 1. nadoknađuje sva plaćanja izvršena od strane putnika ili u ime putnika za paket aranžman, koji su umanjeni za primjerenu naknadu za raskid ugovora. Takvi povrati ili naknade isplaćuju se putniku bez nepotrebnog odgađanja, a u svakom slučaju najkasnije u roku od 14 dana nakon što je ugovor o putovanju u paket aranžmanu raskinut. / 5. U odnosu na ugovore sklopljene izvan poslovnih prostorija države članice mogu u svojem nacionalnom zakonodavstvu predvidjeti da putnik ima pravo, u roku od 14 dana nakon sklapanja ugovora, odustati od ugovora o putovanju u paket aranžmanu bez navođenja razloga.” Iz tih odredbi proizlazi, među ostalim, da putnik, u slučaju raskida ugovora o putovanju u paket

aranžmanu, u roku od 14 dana nakon raskida ugovora, ima pravo na puni povrat svih plaćanja izvršenih za paket aranžman, koja su, ovisno o slučaju, umanjena za primjerenu naknadu za raskid ugovora.

- 4 U skladu s člankom 4. te direktive: „[...] države članice u svojem nacionalnom pravu ne održavaju niti u njega uvode odredbe koje odstupaju od odredaba utvrđenih u ovoj Direktivi, uključujući strože ili manje stroge odredbe kojima bi se osigurala različita razina zaštite putnika”.
- 5 S druge strane, pobijana uredba donesena je na temelju ovlaštenja koje je vladi dodijeljeno člankom 11. loi du 23 mars 2020 d’urgence (Zakon o hitnim slučajevima od 23. ožujka 2020.) „s ciljem ublažavanja gospodarskih, financijskih i socijalnih posljedica širenja epidemije COVID-19 i posljedica mjera poduzetih za ograničavanje tog širenja, a osobito radi sprečavanja i ograničavanja obustave djelatnosti fizičkih i pravnih osoba koje se bave gospodarskom djelatnošću i udruga, kao i njezina utjecaja na zapošljavanje”. Ono predviđa da, ako je ugovor o prodaji putovanja i odmora raskinut između 1. ožujka 2020. i 15. rujna 2020., „organizator ili prodavatelj može umjesto punog povrata svih izvršenih plaćanja ponuditi vaučer” u iznosu jednakom iznosu svih izvršenih plaćanja po raskinutom ugovoru. Ta se ponuda iznosi najkasnije u roku od tri mjeseca od obavijesti o raskidu ugovora. Vrijedi tijekom razdoblja od 18 mjeseci. Tek po isteku tog roka od 18 mjeseci i u slučaju da klijent ne prihvati naknadu jednaku ili jednakovrijednu naknadi predviđenoj u raskinutom ugovoru koja mu je ponuđena, trgovac je dužan vratiti sva izvršena plaćanja.
- 6 Iz sadržaja spisa, konkretno iz izvještaja predsjedniku Republike koji se odnosi na tu uredbu, proizlazi da su te odredbe donesene radi zaštite riznice i solventnosti pružateljâ usluga iz tih odredbi u kontekstu u kojem se više od 7000 operatora putovanja i odmora registriranih u Francuskoj, koji se zbog pandemije COVID-19, koja istodobno pogađa ne samo Francusku i većinu europskih zemalja, nego i gotovo sve kontinente, suočavaju s otkazivanjem naručenih aranžmana u neviđenom razmjeru i gotovo bez novih zaprimljenih narudžbi, nalazi u velikim poteškoćama, i u kojem bi neposredni povrat svih otkazanih aranžmana, s obzirom na te okolnosti, mogao ugroziti dotične gospodarske subjekte, a stoga i mogućnost da klijenti mogu ostvariti povrat izvršenih uplata. Iz sadržaja spisa također proizlazi da je iznos vaučera koje su francuski trgovci izdali do 15. rujna 2020., na kraju primjene pobijane uredbe, 990 milijuna eura, što predstavlja 10 % prihoda sektora u uobičajenoj godini.
- 7 Udruge tužitelji tvrde da odredbe pobijane uredbe povređuju članak 12. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, koji predviđa da putnik, u slučaju raskida ugovora o putovanju u paket aranžmanu, ima pravo na puni povrat svih plaćanja izvršenih na temelju tog ugovora u roku od 14 dana nakon njegovog raskida, i povređuju slobodno tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu i cilj usklađivanja iz Direktive.

- 8 Odgovor na te tužbene razloge ovisi, kao prvo, o tome treba li članak 12. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima tumačiti na način da je organizator putovanja u paket aranžmanu, u slučaju raskida ugovora, dužan vratiti u novcu sva plaćanja izvršena za paket aranžman ili na način da dopušta jednakovrijedan povrat, konkretno u obliku vaučera čiji je iznos jednak iznosu izvršenih plaćanja; kao drugo, ako se ti povrati smatraju povratom u novcu, o tome mogu li zdravstvena kriza povezana s epidemijom COVID-19 i njezine posljedice na operatore putovanja koji su, s obzirom na izniman opseg te pandemije kako ga priznaje Svjetska zdravstvena organizacija, zbog toga pretrpjeli izniman pad prihoda koji se može procijeniti između 50 i 80 %, i koji, kad je riječ o organizatorima paket aranžmana, zapošljavanju 30 000 zaposlenih u Francuskoj za prihod od gotovo 11 milijardi eura, opravdati, ovisno o slučaju, pod kojim uvjetima i u kojim granicama, privremeno odstupanje od obveze organizatora da putniku vrati sva plaćanja izvršena za paket aranžman u roku od 14 dana nakon raskida ugovora, koja je predviđena u članku 12. stavku 4. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima; kao posljednje, u slučaju negativnog odgovora na prethodno pitanje, ovisi o tome je li u upravo spomenutim okolnostima moguće vremenski prilagoditi učinke odluke kojom se poništava tekst nacionalnog prava protivan članku 12. stavku 4. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima.
- 9 Ta su pitanja ključna za rješavanje spora koji se vodi pred Conseilom d'État (Državno vijeće). Ona predstavljaju ozbiljnu poteškoću. Nadalje, valja pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i, sve dok Sud ne donese odluku, prekinuti postupak povodom tužbe Union fédérale des consommateurs – Que choisir i Confédération consommation logement cadre de vie.

ODLUČUJE:

Članak 1.: Postupak povodom tužbe Union fédérale des consommateurs – Que choisir i Confédération consommation logement cadre de vie prekida se do odluke Suda Europske unije o sljedećim pitanjima:

1. – Treba li članak 12. Direktive Parlamenta i Europskog vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima tumačiti na način da je organizator putovanja u paket aranžmanu, u slučaju raskida ugovora, dužan vratiti u novcu sva plaćanja izvršena za paket aranžman ili na način da dopušta jednakovrijedan povrat, konkretno u obliku vaučera čiji je iznos jednak iznosu izvršenih plaćanja?
2. – Ako se ti povrati smatraju povratom u novcu, mogu li zdravstvena kriza povezana s epidemijom COVID-19 i njezine posljedice na operatore putovanja koji su zbog te krize pretrpjeli pad prihoda koji se može procijeniti između 50 i

80 % te predstavljaju više od 7 % bruto domaćeg proizvoda u Francuskoj, i koji, kad je riječ o organizatorima paket aranžmana, zapošljavanju 30 000 zaposlenih u Francuskoj za prihod od gotovo 11 milijardi eura, opravdati, ovisno o slučaju, pod kojim uvjetima i u kojim granicama, privremeno odstupanje od obveze organizatora da putniku vrati sva plaćanja izvršena za paket aranžman u roku od 14 dana nakon raskida ugovora, koja je predviđena u članku 12. stavku 4. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima?

3. – U slučaju negativnog odgovora na prethodno pitanje, je li u upravo spomenutim okolnostima moguće vremenski prilagoditi učinke odluke kojom se poništava tekst nacionalnog prava protivan članku 12. stavku 4. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima?

[omissis]

RADNI DOKUMENT