

Sag C-407/21

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

2. juli 2021

Forelæggende ret:

Conseil d'État (Frankrig)

Afgørelse af:

1. juli 2021

Sagsøgere:

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

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

Sagsøgte:

Premier ministre

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

CONSEIL D'ÉTAT

[Udelades]

UNION FEDERALE DES

CONSOMMATEURS – QUE CHOISIR

m.fl.

Conseil d'État [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager)], tvistemålsafdelingen

[Udelades]

Afgørelse af 1. juli 2021

På grundlag af følgende procedure:

Ved stævning, et supplerende processkrift og en replik, registreret den 7. juli, den 20. juli og den 14. december 2020 i justitskontoret ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), har Union fédérale des consommateurs - Que choisir (forbrugersammenslutningen Que choisir) og Confédération consommation logement cadre de vie (sammenslutning for forbrug, bolig og livsvilkår) for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) nedlagt følgende påstand:

1°) Annulation på grund af magtmisbrug af 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 (bekendtgørelse 2020-315 af 25. marts 2020 om de økonomiske vilkår for opsigelse af visse aftaler om turistrejser og ophold i tilfælde af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder eller force majeure) samt af den tekst, som den 31. marts 2020 blev offentliggjort af direction de l'information légale et administrative (direktoratet for retlige og administrative oplysninger) med titlen »Coronavirus: hvilke rettigheder har du, hvis din ferie bliver annulleret?«, den »FAQ« med overskriften »Nye regler for refusion i turistsektoren«, som den 7. april 2020 blev offentliggjort af direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (generaldirektoratet for konkurrence, forbrugeranliggender og bekæmpelse af svig), og den skrivelse af 9. april 2020, som blev offentliggjort af direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'action et des comptes publics (direktoratet for retlige anliggender under økonomi- og finansministeriet og ministeriet for offentlige anliggender og regnskaber).

[Udelades]

Sagsøgerne har gjort gældende, at:

– De afgørelser, som anfægtes, tilsidesætter artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2302 af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer samt om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU og om ophævelse af Rådets direktiv 90/314/EØF, for så vidt som de giver mulighed for, at pakkerejsearrangører eller -formidlere blot kan tilbyde et tilgodehavende eller en erstatningspakkerejse, når en aftale opsiges på grund af ekstraordinære og uforudseelige omstændigheder, i stedet for fuld refusion som fastsat i direktivet, og for så vidt som de er til hinder for, at forbrugeren modtager fuld refusion af alle betalinger, der er foretaget i løbet af en minimumsperiode på 18 måneder, idet direktivet fastsætter, at denne betaling skal ske senest 14 dage efter meddelelsen om opsigelse af aftalen.

– De anfægtede afgørelser er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, for så vidt som de for det første vedrører en urimelig lang periode, der går ud over nedlukningsperioden, for det andet indfører en urimelig lang frist for, at kunderne

kan få refusion for samtlige foretagne betalinger, for det tredje skader den frie konkurrence på det indre marked og direktivets formål om harmonisering, idet de kun finder anvendelse på aftaler indgået i henhold til fransk ret, og for det fjerde for så vidt som undtagelsesperiodens varighed eller virkningerne heraf for forbrugerne og pakkerejsemarkedet hverken er nødvendige, begrundede eller står i rimeligt forhold til formålet med foranstaltningen.

– [Udelades]

Ved svarskrift registreret den 12. oktober 2020 har ministre de l'économie, des finances er de la relance (økonomi- og finansministeren og ministeren for genopretning) nedlagt påstand om frifindelse. Ministeren har gjort gældende, at de anbringender, der er anført i stævningen, er ugrundede.

[Udelades]

Under henvisning til:

- traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 267,
- direktiv (EU) 2015/2302 af 25. november 2015,
- [Udelades],
- [Udelades],
- lov 2020-290 af 23. marts 2020,
- [Udelades],
- [Udelades].

[Udelades]

Ud fra følgende betragtninger:

- 1 Union fédérale des consommateurs - Que Choisir og Confédération consommation logement cadre de vie har nedlagt påstand om annullation på grund af magtmisbrug af bekendtgørelse af 25. marts 2020 om de økonomiske vilkår for opsigelse af visse aftaler om turistrejser og ophold i tilfælde af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder eller force majeure samt af den tekst, som den 31. marts 2020 blev offentliggjort af direktoratet for retlige og administrative oplysninger med titlen »Coronavirus: hvilke rettigheder har du, hvis din ferie bliver annulleret?« på webstedet »service-public.fr«, deb »FAQ« med overskriften »Nye regler om refusion i turistsektoren«, som den 7. april 2020 blev offentliggjort af generaldirektoratet for konkurrence, forbrugeranliggender og bekæmpelse af svig, og den skrivelse af 9. april 2020, som blev offentliggjort af direktoratet for retlige anliggender under økonomi- og finansministeriet og ministeriet for offentlige anliggender og regnskaber, på økonomi- og

finansministeriets websted. Påstandene i stævningen fra Union fédérale des consommateurs - Que Choisir og Confédération consommation logement cadre de vie skal anses for at være rettet mod bestemmelserne i bekendtgørelse af 25. marts 2020 og i de tekster, der er offentliggjort den 31. marts, den 7. og den 9. april 2020, for så vidt som de vedrører pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer.

[Udelades]

2 [Udelades]

De fremsatte anbringender om materiel gyldighed:

- 3 For det første bestemmer artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer: »1. Medlemsstaterne sikrer, at den rejsende når som helst kan opsigte aftalen om en pakkerejse inden pakkerejsens begyndelse. Hvis den rejsende opsigter aftalen om en pakkerejse i henhold til dette stykke, kan den rejsende være forpligtet til at betale et passende og begrundet opsigelsesgebyr til rejsearrangøren. Der kan i aftalen om pakkerejsen fastsættes rimelige, standardiserede opsigelsesgebyrer under hensyn til tidspunktet for opsigelsen af aftalen inden pakkerejsens begyndelse og de forventede sparede omkostninger og indtægter fra afsættelse af rejseydelserne til anden side. Er der ikke fastsat standardiserede opsigelsesgebyrer, skal opsigelsesgebyret svare til pakkerejsens pris minus de sparede omkostninger og indtægterne fra afsættelse af rejseydelserne til anden side. Rejsearrangøren forelægger på den rejsendes anmodning en begrundelse for opsigelsesgebyrernes størrelse. / 2. Uanset stk. 1 har den rejsende ret til at opsigte aftalen om pakkerejsen inden pakkerejsens begyndelse uden at betale noget opsigelsesgebyr i tilfælde af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, der indtræffer på rejsedestinationen eller i umiddelbar nærhed heraf, og som væsentligt berører leveringen af pakkerejsen, eller som i væsentlig grad berører befordringen af passagerer til destinationen. I tilfælde af opsigelse af aftalen om pakkerejsen i henhold til dette stykke har den rejsende ret til fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen, men har ikke ret til yderligere kompensation. / 3. Rejsearrangøren kan opsigte aftalen om pakkerejsen og give den rejsende fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen, men hæfter ikke for yderligere kompensation, hvis: / a) antallet af personer, der har tilmeldt sig pakkerejsen, er lavere end det minimum, der er anført i aftalen, og rejsearrangøren underretter den rejsende om opsigelse af aftalen inden for den i aftalen fastsatte frist, men ikke senere end: / i) 20 dage inden pakkerejsens begyndelse for rejser af over seks dages varighed, / ii) syv dage inden pakkerejsens begyndelse for rejser af mellem to og seks dages varighed, / iii) 48 timer før pakkerejsens begyndelse for rejser af under to dages varighed, / eller / b) rejsearrangøren er forhindret i at opfylde aftalen på grund af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder og underretter den rejsende om opsigelsen af kontrakten snarest muligt inden pakkerejsens begyndelse. / 4. Rejsearrangøren foretager de refusioner, der kræves i henhold til stk. 2 og 3, eller, for så vidt angår stk. 1, refunderer alle betalinger, som er foretaget af eller på vegne af den rejsende for pakkerejsen minus et

passende opsigelsesgebyr. Sådanne refusioner skal ske til den rejsende hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest 14 dage efter, at aftalen om pakkerejsen er opsagt. / 5. For så vidt angår aftaler indgået uden for fast forretningssted kan medlemsstaterne i deres nationale ret fastsætte, at den rejsende har ret til at fortryde aftalen om pakkerejsen inden for en frist på 14 dage uden at give nogen begrundelse.» Det fremgår bl.a. af disse bestemmelser, at den rejsende i tilfælde af opsigelse af en aftale om en pakkerejse har ret til at modtage fuld refusion af alle betalinger, som er foretaget for pakkerejsen minus et passende opsigelsesgebyr, senest 14 dage efter, at aftalen er opsagt.

- 4 Direktivets artikel 4 fastsætter: *»[m]edlemsstaterne må ikke i national ret opretholde eller indføre bestemmelser, der fraviger dem, der er fastsat i dette direktiv, herunder strengere eller lempeligere bestemmelser, for at sikre et andet beskyttelsesniveau for rejsende [...].«*
- 5 For det andet blev den anfægtede bekendtgørelse udstedt på grundlag af den bemyndigelse, som regeringen er tillagt i artikel 11 i hastelov af 23. marts 2020 *»med henblik på at imødegå de økonomiske, finansielle og sociale konsekvenser af udbredelsen af covid-19-epidemien og konsekvenserne af de foranstaltninger, der er iværksat for at begrænse denne spredning, navnlig med henblik på at forhindre og begrænse de tilfælde, hvor fysiske og juridiske personer, der udøver økonomisk virksomhed, og foreninger, bliver nødt til at bringe deres aktiviteter til ophør, samt virkningerne heraf for beskæftigelsen«*. Det bestemmes heri, at når en aftale om salg af rejser og ophold er genstand for opsigelse mellem den 1. marts 2020 og den 15. september 2020, *»kan rejsearrangøren eller formidleren i stedet for at refundere alle de foretagne betalinger tilbyde et tilgodehavende«*, der svarer til det fulde beløb, der er betalt i henhold til den opsagte aftale. Dette tilbud fremsættes senest tre måneder efter meddelelsen om aftalens opsigelse. Det er gyldigt i 18 måneder. Det er først efter udløbet af denne frist på 18 måneder og i den situation, hvor kunden ikke accepterer det tilbud, som er fremsat over for vedkommende, om en ydelse, der er identisk eller svarer til den, der var genstand for den opsagte aftale, at den erhvervsdrivende er forpligtet til at refundere alle de foretagne betalinger.
- 6 Det fremgår af sagens akter, navnlig af rapporten til republikkens præsident vedrørende denne bekendtgørelse, at disse bestemmelser blev udfærdiget for at sikre de i disse bestemmelser omhandlede tjenesteyderes likviditet og solvens i en situation, hvor mere end 7 000 rejse- og opholdsarrangører, der var registreret i Frankrig, stod over for store vanskeligheder på grund af covid-19-pandemien, som ikke kun berørte Frankrig og de fleste lande i Europa, men også næsten alle kontinenter, og medførte et hidtil uset antal afbestillinger af bestilte ydelser og en ordretilgang, der var næsten lig nul, og hvor en øjeblikkelig refusion af de samlede afbestilte ydelser i lyset af omstændighederne naturligvis ville bringe de berørte økonomiske aktører i fare og som en konsekvens heraf muligheden for, at kunderne kunne opnå refusion af de foretagne betalinger. Det fremgår ligeledes af sagsakterne, at størrelsen af de tilgodehavender, som de franske erhvervsdrivende havde udstedt pr. den 15. september 2020, da den anfægtede bekendtgørelse trådte

i kraft, var på ca. 990 mio. EUR, hvilket svarer til 10% af omsætningen i sektoren i et normalt år.

- 7 De sagsøgende sammenslutninger har gjort gældende, at bestemmelserne i den anfægtede bekendtgørelse er i strid med artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer, som fastsætter en ret for den rejsende til i tilfælde af opsigelse af en pakkerejse at modtage refusion af alle de betalinger, der er foretaget i henhold til denne aftale, inden for en frist på 14 dage efter opsigelsen, og er til skade for den frie konkurrence på det indre marked og direktivets formål om harmonisering.
- 8 Besvarelsen af disse anbringender afhænger af, for det første, om artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer skal fortolkes således, at den pålægger arrangøren af en pakkerejse i tilfælde af opsigelse af aftalen at yde refusion i form af et pengebeløb af alle de betalinger, der er foretaget i forbindelse med pakkerejsen, eller således, at den tillader en tilsvarende refusion, navnlig i form af et tilgodehavende, der svarer til beløbet af de foretagne betalinger; for det andet i tilfælde af, at refusion skal forstås som tilbagebetaling af et pengebeløb, om den sundhedskrise, der er forbundet med covid-19-epidemien, og konsekvenserne heraf for rejsearrangørerne, som i betragtning af det usædvanlige omfang af denne pandemi, således som dette er anerkendt af Verdenssundhedsorganisationen, har oplevet en usædvanlig nedgang i omsætningen, som anslås til mellem 50 og 80%, og som for så vidt angår pakkerejsearrangørerne beskæftiger 30 000 personer i Frankrig med en omsætning på næsten 11 mia. EUR, kan begrunde og i givet fald, under hvilke betingelser og med hvilke begrænsninger, en midlertidig undtagelse fra forpligtelsen for arrangøren til at yde den rejsende fuld refusion af de betalinger, der er foretaget i forbindelse med pakkerejsen, inden for fristen på 14 dage efter, at der er givet meddelelse om opsigelsen af aftalen, som fastsat i artikel 12, stk. 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer; endelig i tilfælde af, at det foregående spørgsmål besvares benægtende, om det under de ovenfor anførte omstændigheder er muligt at tilpasse de tidsmæssige virkninger af en afgørelse, som annullerer en national retsakt, der er i strid med artikel 12, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer.
- 9 Disse spørgsmål er afgørende for løsningen af den tvist, som er forelagt Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). De giver anledning til alvorlige vanskeligheder. Følgelig forelægges disse spørgsmål Den Europæiske Unions Domstol i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og afgørelsen af det søgsmål, der er anlagt af Union fédérale des consommateurs - Que choisir og Confédération consommation logement cadre de vie, udsættes indtil Domstolens afgørelse foreligger.

AFGØRELSE:

Artikel 1: Afgørelsen af søgsmålet anlagt af Union fédérale des consommateurs - Que Choisir og Confédération consommation logement cadre de vie, udsættes, indtil Den Europæiske Unions Domstol har truffet afgørelse om følgende spørgsmål:

1 – Skal artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer fortolkes således, at denne bestemmelse pålægger en arrangør af en pakkerejse i tilfælde af opsigelse af aftalen at yde refusion i form af et pengebeløb af alle de betalinger, der er foretaget i forbindelse med pakkerejsen, eller således, at den tillader en tilsvarende refusion, navnlig i form af et tilgodehavende, der svarer til beløbet af de foretagne betalinger?

2 – I tilfælde af, at refusion skal forstås som tilbagebetaling af et pengebeløb, kan den sundhedskrise, der er forbundet med covid-19-epidemien og konsekvenserne heraf for rejsearrangørerne, som på grund af denne krise har oplevet en anslået nedgang i omsætningen på mellem 50 og 80%, og som repræsenterer mere end 7% af Frankrigs bruttonationalprodukt, og som for så vidt angår pakkerejsearrangørerne beskæftiger 30 000 personer i Frankrig med en omsætning på næsten 11 mia. EUR, begrunde og givet fald, under hvilke betingelser og med hvilke begrænsninger, en midlertidig undtagelse fra forpligtelsen for arrangøren til at yde den rejsende fuld refusion af de betalinger, der er foretaget i forbindelse med pakkerejsen, inden for fristen på 14 dage efter, at der er givet meddelelse om opsigelsen af aftalen, som fastsat i artikel 12, stk. 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer?

3 – I tilfælde af, at det foregående spørgsmål besvares benægtende, er det under de ovenfor anførte omstændigheder da muligt at tilpasse de tidsmæssige virkninger af en afgørelse, som annullerer en national retsakt, der er i strid med artikel 12, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer?

[Udelades]