

Sprawa C-407/21

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

2 lipca 2021 r.

Sąd odsyłający:

Conseil d'État (Francja)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

1 lipca 2021 r.

Strona skarżąca:

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

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

Strona pozwana:

Premier ministre

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

CONSEIL D'ÉTAT

[...]

UNION FEDERALE DES

CONSOMMATEURS – QUE CHOISIR

i inni

Conseil d'État orzekająca w sporze

[...]

Postanowienie z dnia 1 lipca 2021 r.

Uwzględniając opisane poniżej postępowanie:

W skardze, piśmie uzupełniającym i replice, zarejestrowanych w dniach 7 lipca, 20 lipca i 14 grudnia 2020 r. w sekretariacie sądowym Conseil d'État (rady stanu), Union fédérale des consommateurs – Que choisir oraz Confédération consommation logement cadre de vie zwróciły się do Conseil d'État o:

1°) stwierdzenie nieważności, z powodu przekroczenia uprawnień, 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 [rozporządzenia nr 2020–315 z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie warunków finansowych rozwiązywania niektórych umów dotyczących podróży turystycznych i pobytów w przypadku wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności lub siły wyższej], jak również komunikatu direction de l'information légale et administrative [dyrekcji ds. informacji prawnej i administracyjnej] z dnia 31 marca 2020 r. zatytułowanego „Koronawirus: jakie prawa przysługują nam w przypadku odwołania wyjazdu?“, sekcji „Najczęściej zadawanych pytań“ z dnia 7 kwietnia 2020 r. direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes [dyrekcji generalnej ds. konkurencji, ochrony konsumenta i zwalczania nadużyć] zatytułowanej „Nowe zasady zwrotu kosztów w sektorze turystycznym“ oraz pisma z dnia 9 kwietnia 2020 r. direction des affaires juridiques [dyrekcji ds. prawnych] ministère de l'économie et des finances [ministerstwa gospodarki i finansów oraz ministère de l'action et des comptes publics [ministerstwa działań publicznych i rachunkowości]

[...]

Podnoszą, że:

- zaskarżone przez nie decyzje są niezgodne z przepisami art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG w zakresie, w jakim umożliwiają one operatorom lub sprzedawcom detalicznym imprez turystycznych oferowanie jedynie bonu lub zastępczej imprezy turystycznej w przypadku powiadomienia o rozwiązaniu umowy z powodu nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych okoliczności, zamiast pełnego zwrotu określonego w dyrektywie, oraz w zakresie, w jakim uniemożliwiają konsumentowi uzyskanie zwrotu wszelkich dokonanych wpłat w minimalnym okresie osiemnastu miesięcy, podczas gdy w dyrektywie przewidziano, że taki zwrot powinien zostać dokonany w okresie nieprzekraczającym czternastu dni po otrzymaniu powiadomienia o rozwiązaniu umowy;
- zaskarżone przez nie decyzje są obarczone oczywistym błędem w ocenie, ponieważ, po pierwsze, dotyczą zbyt długiego okresu, który wykracza poza okres

lockdownu, po drugie, wprowadzają zbyt długi termin, w którym klienci mają prawo do uzyskania pełnego zwrotu wszelkich dokonanych wpłat, i po trzecie, naruszają swobodę konkurencji w ramach jednolitego rynku oraz cel harmonizacji dyrektywy, ponieważ mają zastosowanie wyłącznie do umów prawa francuskiego, a po czwarte, okres obowiązywania odstępstwa lub jego skutki dla konsumentów i rynku imprez turystycznych nie są ani konieczne, ani uzasadnione ani proporcjonalne do celów tego środka;

- [...]

W odpowiedzi na skargę, zarejestrowanej w dniu 12 października 2020 r., ministre de l'économie, des finances et de la relance [minister gospodarki, finansów i odbudowy] wnosi o jej oddalenie. Utrzymuje on, że zarzuty skargi są bezzasadne.

[...]

Uwzględniając:

- traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 267;
- dyrektywę (UE) nr 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r.;
- [...];
- [...];
- ustawę nr 2020–290 z dnia 23 marca 2020 r.;
- [...];
- [...];

[...]

Mając na uwadze, co następuje:

- 1 Union fédérale des consommateurs – Que choisir oraz Confédération consommation logement cadre de vie wnoszą o stwierdzenie nieważności z powodu nadużycia uprawnień rozporządzenia nr 2020–315 z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie warunków finansowych rozwiązywania niektórych umów dotyczących podróży turystycznych i pobyków w przypadku wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności lub siły wyższej, jak również komunikatu dyrekcji ds. informacji prawnej i administracyjnej z dnia 31 marca 2020 r. zatytułowanego „Koronawirus: jakie przysługują nam prawa w przypadku odwołania wyjazdu?”, opublikowanego na stronie internetowej „service-public.fr” sekcji „Najczęściej zadawanych pytań” z dnia 7 kwietnia 2020 r. dyrekcji generalnej ds. konkurencji, ochrony konsumenta i zwalczania nadużyć zatytułowanej „Nowe zasady zwrotu kosztów w sektorze turystycznym” oraz

pisma z dnia 9 kwietnia 2020 r. dyrekcji ds. prawnych ministerstwa gospodarki i finansów oraz ministerstwa działań publicznych i rachunkowości, opublikowanego na stronie internetowej ministra gospodarki i finansów. Żądania skargi wniesionej przez Union fédérale des consommateurs – Que choisir i Confédération consommation logement cadre de vie należy uznać za skierowane przeciwko przepisom rozporządzenia z dnia 25 marca 2020 r. oraz publikacjom z dnia 31 marca, 7 i 9 kwietnia 2020 r. w zakresie, w jakim dotyczą imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych.

[...]

2 [...]

W przedmiocie zarzutów niezgodności z prawem materialnym:

3 Z jednej strony, zgodnie z art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych: *„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby podróżny miał możliwość rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej w każdym momencie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. W przypadku gdy podróżny rozwiąże umowę o udział w imprezie turystycznej zgodnie z niniejszym ustępem, może być zobowiązany do zapłacenia odpowiedniej i możliwej do uzasadnienia opłaty za rozwiązanie na rzecz organizatora. W umowie o udział w imprezie turystycznej można określić rozsądne standardowe opłaty za rozwiązanie umowy w zależności od tego, w jakim czasie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej doszło do rozwiązania umowy oraz od spodziewanych oszczędności kosztów oraz spodziewanego dochodu z tytułu alternatywnego wykorzystania danych usług turystycznych. W przypadku braku standardowych opłat za rozwiązanie wysokość opłaty za rozwiązanie odpowiada cenie imprezy turystycznej pomniejszonej o zaoszczędzone koszty i wpływy z alternatywnej realizacji danych usług turystycznych. Na żądanie podróżnego organizator przedstawia uzasadnienie wysokości opłat za rozwiązanie. / 2. Niezależnie od ust. 1 podróżny ma prawo do rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej przed rozpoczęciem imprezy turystycznej bez ponoszenia jakiegokolwiek opłaty za rozwiązanie w przypadku nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności występujących w miejscu docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie, które to okoliczności w znaczącym stopniu wpływają na realizację imprezy turystycznej lub które w znaczącym stopniu wpływają na przewóz pasażerów do miejsca docelowego. W przypadku rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej zgodnie z niniejszym ustępem podróżny jest uprawniony do pełnego zwrotu wszelkich wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, ale nie ma prawa do dodatkowej rekompensaty. / 3. Organizator może rozwiązać umowę o udział w imprezie turystycznej i dokonać pełnego zwrotu podróżnemu wszelkich wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, bez ponoszenia odpowiedzialności za dodatkową rekompensatę, jeżeli: / a) liczba osób, które zgłosiły się do udziału w imprezie turystycznej, jest mniejsza niż minimalna liczba osób podana w umowie, a organizator powiadomił podróżnego o rozwiązaniu umowy w terminie określonym w umowie, lecz nie*

później niż: / i) na 20 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej w przypadku podróży trwających ponad sześć dni; / (ii) na 7 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej w przypadku podróży trwających od dwóch do sześciu dni; / (iii) na 48 godzin przed rozpoczęciem imprezy turystycznej w przypadku podróży trwających krócej niż dwa dni; / lub / b) organizator nie ma możliwości zrealizowania umowy z powodu nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności i powiadomił podróżnego o rozwiązaniu umowy bez zbędnej zwłoki przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. / 4. Organizator dokonuje wszelkich zwrotów wymaganych na podstawie ust. 2 i 3 lub, w przypadku ust. 1, zwraca wszelkie płatności dokonane przez podróżnego lub w jego imieniu z tytułu danej imprezy turystycznej, pomniejszone o odpowiednią opłatę za rozwiązanie umowy. Takie zwroty na rzecz podróżnego dokonywane są bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie nie później niż w ciągu 14 dni od rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej. / 5. W odniesieniu do umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa państwa członkowskie mogą przewidzieć w prawie krajowym, że podróżny ma prawo odstąpić od umowy o udział w imprezie turystycznej w terminie 14 dni bez podawania przyczyn”. Z przepisów tych wynika w szczególności, że w przypadku rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej podróżny jest uprawniony do pełnego zwrotu wszelkich wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, pomniejszonych w stosownych przypadkach o odpowiednią opłatę za rozwiązanie, w terminie czternastu dni od odstąpienia od umowy.

- 4 Zgodnie z art. 4 tej dyrektywy: „(...) państwa członkowskie nie mogą utrzymywać ani wprowadzać do swojego prawa krajowego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w niniejszej dyrektywie, w tym również przepisów surowszych lub łagodniejszych, prowadzących do zróżnicowanego poziomu ochrony podróżnych”.
- 5 Z drugiej strony, zaskarżone rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia udzielonego rządowi w art. 11 loi du 23 mars 2020 d’urgence [ustawy kryzysowej z dnia 23 marca 2020 r.] „w celu zaradzenia gospodarczym, finansowym i społecznym skutkom rozprzestrzeniania się epidemii wirusa Covid-19 oraz skutkom środków zastosowanych w celu ograniczenia tego rozprzestrzeniania się, a w szczególności w celu zapobieżenia i ograniczenia zaprzestania działalności przez osoby fizyczne i prawne prowadzące działalność gospodarczą oraz stowarzyszenia, a także ich wpływu na zatrudnienie”. Przewiduje ona, że w przypadku rozwiązania umowy sprzedaży podróży i pobytu w okresie od 1 marca 2020 r. do 15 września 2020 r. „organizator lub sprzedawca detaliczny może zaproponować, zamiast pełnego zwrotu dokonanych wpłat, bon” wartości równej sumie wpłat dokonanych w ramach rozwiązanej umowy. Propozycję taką składa się najpóźniej w ciągu trzech miesięcy od dnia powiadomienia o rozwiązaniu umowy. Jest ona ważny przez okres osiemnastu miesięcy. Dopiero po upływie tego osiemnastomiesięcznego okresu i w przypadku braku akceptacji przez klienta zaproponowanej mu usługi identycznej lub równoważnej z usługą, której dotyczyła rozwiązana umowa, przedsiębiorca będzie zobowiązany do pełnego zwrotu dokonanych wpłat.

- 6 Z akt sprawy, w szczególności ze sprawozdania dla Prezydenta Republiki w sprawie tego rozporządzenia, wynika, że przepisy te zostały przyjęte w celu zabezpieczenia płynności finansowej i wypłacalności objętych nimi usługodawców w sytuacji, w której ponad 7000 zarejestrowanych we Francji operatorów podróży i pobytów stało w obliczu pandemii Covid-19, która dotknęła jednocześnie nie tylko Francję i większość krajów Europy, ale również większość kontynentów, ze względu na liczbę anulowanych zamówień na bezprecedensową skalę i niemal całkowity brak zamówień, przez co znajdowali się oni w bardzo trudnej sytuacji, a natychmiastowy zwrot kosztów wszystkich anulowanych usług mógł, w świetle tych okoliczności, zagrozić zainteresowanym podmiotom gospodarczym, a w konsekwencji możliwości uzyskania przez klientów zwrotu dokonanych wpłat. Z akt sprawy wynika również, że wartość bonów wystawionych przez francuskich przedsiębiorców do dnia 15 września 2020 r., od kiedy to nie było już stosowane zaskarżone rozporządzenie, wynosiła blisko 990 mln EUR, co stanowi 10% obrotów sektora w standardowym roku.
- 7 Skarżące stowarzyszenia podnoszą, że przepisy zaskarżonego rozporządzenia naruszają art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, który przewiduje prawo podróżnego, w przypadku rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej, do zwrotu wszelkich wpłat dokonanych na podstawie tej umowy w terminie czternastu dni od jej rozwiązania, oraz narusza zasadę wolnej konkurencji na jednolitym rynku i cel harmonizacyjny dyrektywy.
- 8 Odpowiedź na te zarzuty jest uzależniona od odpowiedzi na pytania, czy, po pierwsze, art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje on organizatora imprezy turystycznej, w przypadku rozwiązania umowy, do pełnego zwrotu w pieniądzu wszelkich wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, czy też dopuszcza zwrot w postaci ekwiwalentu, w szczególności w formie bonu wartości równej kwocie dokonanych wpłat; po drugie, w przypadku, gdyby te zwroty miały formę zwrotu w pieniądzu, czy kryzys zdrowotny związany z epidemią Covid-19 i jego konsekwencje dla operatorów podróży, którzy z uwagi na wyjątkową skalę tej pandemii, uznana przez Światową Organizację Zdrowia, doświadczyli wyjątkowego spadku obrotów, który można oszacować na 50% do 80%, i którzy, w przypadku organizatorów imprez turystycznych, zatrudniają we Francji 30 000 pracowników, osiągając obroty wynoszące prawie 11 miliardów euro, są tego rodzaju, że uzasadniają, a jeżeli tak, to na jakich warunkach i w jakich granicach, czasowe odstępstwo od obowiązku zwrotu przez organizatora podróżnemu wszystkich wpłat dokonanych w odniesieniu do imprezy turystycznej w terminie czternastu dni od rozwiązania umowy, przewidzianego w art. 12 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych; wreszcie, w przypadku udzielenia odpowiedzi negatywnej na poprzednie pytanie, czy w okolicznościach, o których mowa powyżej, możliwe jest zróżnicowanie skutków temporalnych orzeczenia stwierdzającego nieważność aktu prawa krajowego sprzecznego

z art. 12 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych.

- 9 Kwestie te mają decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed Conseil d'État. Rodzą one poważne trudności. Należy zatem skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z art. 267 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zawiesić postępowanie w sprawie skargi Union fédérale des consommateurs – Que choisir oraz Confédération consommation logement cadre de vie do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał.

POSTANAWIA:

Artykuł 1: Zawiesza się postępowanie w sprawie skargi Union fédérale des consommateurs – Que choisir oraz Confédération consommation logement cadre de vie do momentu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej postanowienia w przedmiocie następujących pytań:

1 - Czy art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje on organizatora imprezy turystycznej, w przypadku rozwiązania umowy, do pełnego zwrotu w pieniądzu wszelkich wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, czy też dopuszcza zwrot w postaci ekwiwalentu, w szczególności w formie bonu wartości równej kwocie dokonanych wpłat?

2 - W przypadku gdyby takie zwroty należało rozumieć jako zwrot w pieniądzu, to czy kryzys zdrowotny związany z epidemią Covid-19 i jego konsekwencje dla operatorów podróży, którzy w wyniku tego kryzysu doświadczyli spadku obrotów, który można oszacować między 50% a 80%, i którzy odpowiadają za ponad 7% produktu krajowego brutto we Francji, oraz – przypadku organizatorów imprez turystycznych – zatrudniają we Francji 30 000 osób, osiągając obroty wynoszące prawie 11 miliardów euro, mogą uzasadniać, a jeżeli tak, to na jakich warunkach i w jakich granicach, czasowe odstępstwo od obowiązku zwrotu przez organizatora podróżnemu wszystkich wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej w terminie czternastu dni od rozwiązania umowy, przewidzianego w art. 12 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych?

3 - W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na poprzednie pytanie, czy w okolicznościach, o których mowa powyżej, możliwe jest zróżnicowanie skutków temporalnych orzeczenia stwierdzającego nieważność aktu prawa krajowego sprzecznego z art. 12 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych?

[...]