

**Mål C-407/21**

**Begäran om förhandsavgörande**

**Datum för ingivande:**

2 juli 2021

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Conseil d'État (Frankrike)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

1 juli 2021

**Sökande:**

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

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

**Motpart:**

Premier ministre (Premiärminister)

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

(Ekonomi- och finansminister, med ansvar för återhämtning)

---

**CONSEIL D'ÉTAT (HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN)**

[UTELÄMNAS]

UNION FEDERALE DES

CONSOMMATEURS - QUE CHOISIR

med flera

Conseil d'État (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål)

[UTELÄMNAS]

Beslut den 1 juli 2021

Med beaktande av följande:

Genom en ansökan, en kompletterande inlägga och en replik, registrerade den 7 juli, 20 juli och 14 december 2020 vid sekretariatet för avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Conseil d'État yrkar Union fédérale des consommateurs - Que choisir och Confédération consommation logement cadre de vie att Conseil d'État:

1°) på grund av maktmissbruk ska ogiltigförklara ordonnance 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 (förordningen av den 25 mars 2020 om de ekonomiska villkoren för uppsägning av vissa paketreseavtal i händelse av exceptionella och oundvikliga händelser eller force majeure), samt den text av den 31 mars 2020 som publicerats av avdelningen för juridisk och administrativ information med titeln "Coronavirus : quels droits en cas d'annulation de vos vacances ?" ("Coronavirus: vilka rättigheter har du om din resa ställs in?"), "Foire aux questions" ("Vanliga frågor") den 7 april 2020 av Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes intitulée (generaldirektoratet för konkurrens, konsumentfrågor och bedrägerikontroll) med titeln "Nouvelles règles de remboursement dans le secteur du tourisme" ("Nya ersättningsregler för turistsektorn") och skrivelsen av den 9 april 2020 från den juridiska avdelningen vid ekonomi- och finansministeriet och ministeriet för offentlig förvaltning och offentliga räkenskaper,

[UTELÄMNAS]

Sökandena gör gällande följande:

- De beslut som sökandena väcker talan mot åsidosätter bestämmelserna i artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) nr 2015/2302 av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU samt om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG på grund av att besluten öppnar upp möjligheter för arrangörer och återförsäljare av paketresor att erbjuda en värdecheck eller en alternativ paketresa när avtalet sägs upp på grund av exceptionella och oförutsägbara händelser, istället för den fullständiga ersättning som föreskrivs i direktivet, samt på grund av att sådana åtgärder hindrar resenären från att erhålla full ersättning för betalningar som har gjorts under en period om minst 18 månader, medan direktivet föreskriver att återbetalningen ska ske inom 14 dagar efter meddelandet om uppsägning av avtalet.

- De beslut som sökandena ifrågasätter är behäftade med uppenbart oriktiga bedömningar för det första eftersom besluten avser en alltför lång tidsperiod, som överskrider lock down-perioden, för det andra eftersom besluten innebär en alltför lång frist för att kunderna ska erhålla ersättning för de betalningar som har gjorts, för det tredje eftersom besluten undergräver fri konkurrens på den inre marknaden

och direktivets harmoniseringsmål eftersom de endast avser avtal enligt fransk lag och för det fjärde eftersom varaktigheten av undantaget eller dess effekter för konsumenterna och paketresemarknaden varken är nödvändiga, motiverade eller proportionerliga i förhållande till syftena med åtgärden,

- [UTELÄMNAS]

I sitt svaromål, registrerat den 12 oktober 2020, yrkar ekonomi- och finansministern, med ansvar för återhämtning, att talan ska ogillas. Ministern hävdar att talan är ogrundad.

[UTELÄMNAS]

Med beaktande av:

- fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 267,
- direktiv (EU) nr 2015/2302 av den 25 november 2015,
- [UTELÄMNAS] ;
- [UTELÄMNAS] ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 (lagen nr 2020-290 av den 23 mars 2020),
- [UTELÄMNAS] ;
- [UTELÄMNAS] ;

[UTELÄMNAS]

Av följande skäl:

- 1 Union fédérale des consommateurs - Que choisir och Confédération consommation logement cadre de vie har yrkat att domstolen, på grund av maktmissbruk, ska upphäva förordningen av den 25 mars 2020 om de ekonomiska villkoren för uppsägning av vissa paketreseavtal i händelse av exceptionella och oundvikliga omständigheter eller force majeure, samt den text av den 31 mars 2020 som publicerats av avdelningen för juridisk och administrativ information med titeln ”Coronavirus : quels droits en cas d’annulation de vos vacances ?” (”Coronavirus: vilka rättigheter har du om din semester blir inställd?”), publicerad på webbplatsen ”service-public.fr”, ”Foire aux questions” (”Vanliga frågor”) av den 7 april 2020 av Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes intitulée (generaldirektoratet för konkurrens, konsumentfrågor och bekämpning av bedrägerier) med titeln ”Nouvelles règles de remboursement dans le secteur du tourisme” (”Nya ersättningsregler för turistsektorn”) och skrivelsen av den 9 april 2020 av den juridiska avdelningen vid ministeriet för ekonomi och finans och ministeriet för offentlig förvaltning och

offentliga räkenskaper, publicerade på webbplatsen för minister för ekonomi och finans. Yrkandena som har framställts av Union fédérale des consommateurs - Que choisir och Confédération consommation logement cadre de vie bör betraktas som riktade mot bestämmelserna i förordningen av den 25 mars 2020 och publikationerna av den 31 mars, 7 och 9 april 2020, eftersom de avser paketresor och sammanlänkade researrangemang.

[UTELÄMNAS]

2 [UTELÄMNAS]

Grunderna avseende lagenligheten i sak:

3 Å ena sidan, enligt ordalydelsen i artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang: ”1. Medlemsstaterna ska se till att resenären får säga upp paketreseavtalet när som helst före paketresans början. Om resenären säger upp paketreseavtalet enligt denna punkt kan resenären bli skyldig att betala en skälig och motiverad uppsägningsavgift till arrangören. Paketreseavtalet får ange skäliga standardiserade uppsägningsavgifter på grundval av tidpunkten för uppsägningen av avtalet före paketresans början och förväntade kostnadsbesparingar och intäkter från ett alternativt utnyttjande av resetjänsterna. Om det inte finns några standardiserade uppsägningsavgifter ska summan av uppsägningsavgiften motsvara paketresans pris minus kostnadsbesparingar och intäkter från det alternativa utnyttjandet av resetjänsterna. På resenärens begäran ska arrangören tillhandahålla en motivering av summan av uppsägningsavgifterna. / 2. Utan hinder av punkt 1 ska resenären ha rätt att säga upp paketreseavtalet före paketresans början utan att betala någon uppsägningsavgift i händelse av oundvikliga eller extraordinära omständigheter på resmålet eller i dess omedelbara närhet och som väsentligen påverkar fullgörandet av paketresan, eller som väsentligen påverkar transporten av passagerare till resmålet. I händelse av uppsägning av paketreseavtalet enligt denna punkt ska resenären ha rätt till full återbetalning av alla betalningar som gjorts för paketresan men ska inte ha rätt till ytterligare ersättning. / 3. Arrangören får säga upp paketreseavtalet och ge resenären full återbetalning av alla betalningar som har gjorts för paketresan, men ska inte vara ansvarig för ytterligare ersättning om a) antalet personer som köpt paketresan är mindre än det lägsta antal som anges i avtalet och arrangören meddelar resenären om uppsägningen av avtalet inom den period som fastställts i avtalet, dock senast i) 20 dagar före paketresans början vid resor som varar längre än sex dagar, ii) sju dagar före paketresans början vid resor som varar mellan två och sex dagar, iii) 48 timmar före paketresans början vid resor som varar längst två dagar, eller b) arrangören förhindras från att fullgöra avtalet på grund av oundvikliga eller extraordinära omständigheter och meddelar resenären om uppsägningen utan onödigt dröjsmål före paketresans början. / 4. Arrangören ska tillhandahålla alla återbetalningar som krävs enligt punkterna 2 och 3, eller med avseende på punkt 1 ersätta alla betalningar som har gjorts av resenären eller för dennes räkning för

*paketresan med avdrag för den skäligen uppsägningsavgiften. Sådana återbetalningar ska göras till resenären utan onödigt dröjsmål och i vilket fall som helst högst 14 dagar efter det att paketreseavtalet sagts upp. / 5. Avseende avtal utanför fasta affärslokaler får medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning föreskriva att resenären har rätt att säga upp paketreseavtalet inom 14 dagar, utan att ange något skäl.” Av dessa bestämmelser följer bland annat att en resenär har rätt att vid en uppsägning av ett paketreseavtal erhålla ersättning för samtliga betalningar som har erlagts för paketresan, i förekommande fall med avdrag för rimliga uppsägningsavgifter senast fjorton dagar efter det att avtalet sagts upp.*

- 4 Enligt ordalydelsen i artikel 4 i direktivet: *”(...) får medlemsstaterna inte i sin nationella lagstiftning behålla eller införa bestämmelser som avviker från bestämmelserna i detta direktiv, inklusive strängare eller mindre stränga bestämmelser som skulle ge en annan skyddsnivå för resenärer.”*
- 5 Å andra sidan, utfärdades den omtvistade förordningen på grundval av det bemyndigande som regeringen getts genom artikel 11 i loi du 23 mars 2020 d’urgence (nödlagen av den 23 mars 2020) *”för att klara de ekonomiska, finansiella och sociala konsekvenserna av spridningen av covid-19-pandemin och konsekvenserna av de åtgärder som vidtagits för att begränsa denna spridning och i synnerhet för att förhindra och begränsa de fall där fysiska och juridiska personer som bedriver ekonomisk verksamhet samt föreningar tvingas upphöra med sin verksamhet samt förhindra och begränsa inverkan på sysselsättningen”*. Bestämmelsen föreskriver att när ett paketreseavtal är föremål för en uppsägning mellan den 1 mars 2020 och den 15 september 2020, *”kan arrangören eller återförsäljaren av paketresan erbjuda en värdecheck istället för ersättning för samtliga betalningar som har erlagts”, till ett belopp som stämmer överens med beloppet för de betalningar som gjorts enligt det uppsagda avtalet. Erbjudandet ska framföras senast tre månader efter meddelandet om uppsägning av avtalet. Erbjudandet är giltigt under en period om arton månader. Det är först i slutet av denna period på arton månader och om kunden inte accepterar en tjänst, som denne erbjudits, som är identisk eller likvärdig med den som angavs i det uppsagda avtalet som näringsidkaren måste ersätta resenären för alla betalningar som gjorts.*
- 6 Det framgår av handlingarna i målet, särskilt av rapporten till Frankrikes president angående denna förordning, att åtgärderna i fråga vidtogs för att skydda kassaflödet och bevara solvensen hos de paketresearrangörer som omfattas av dessa bestämmelser, i ett sammanhang där fler än 7 000 rese- och logioperatörer registrerade i Frankrike hamnat i stora svårigheter på grund av att covid-19-pandemin, som inte bara drabbade Frankrike och de flesta av Europas länder, utan även nästan alla kontinenter, lett till uppsägningar av beställningar av tjänster i en tidigare oöverträffad skala och nästintill noll ordergångar, och där omedelbar ersättning för alla uppsagda tjänster, med tanke på dessa omständigheter, skulle medföra risker för de berörda ekonomiska aktörerna och följaktligen för möjligheterna för kunderna att kunna få tillbaka de pengar som betalats. Det

framgår även av handlingarna i målet att summan av de värdecheckar som den 15 september 2020, när den omtvistade förordningen upphörde att tillämpas, hade utfärdats av franska näringsidkare uppgår till omkring 990 miljoner euro, vilket motsvarar 10% av omsättningen i branschen under ett normalt år.

- 7 De sökande organisationerna hävdar att bestämmelserna i den omtvistade förordningen strider mot artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, som vid uppsägning av paketreseavtal ger resenären rätt att få ersättning för alla betalningar som gjorts enligt kontraktet inom fjorton dagar efter uppsägningen, och undergräver den fria konkurrensen på den inre marknaden och direktivets harmoniseringsmål.
- 8 Prövningen av de återopade grunderna beror på flera frågor. Den första frågan är om artikel 12 i Europaparlaments och rådets direktiv av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang ska tolkas på så sätt att det, i händelse av uppsägning av avtalet, ålägger arrangören av en paketresa att i pengar ersätta alla betalningar som gjorts avseende paketresan, eller som att det tillåter arrangören att göra en likvärdig återbetalning, till exempel i form av en värdecheck på ett belopp som överensstämmer med de betalningar som har gjorts. Den andra frågan är, för det fallet återbetalningen ska förstås som en återbetalning i pengar, huruvida den hälsokris som är kopplad till covid-19-pandemin och dess konsekvenser för researrangörerna – som till följd av den exceptionella omfattningen av denna pandemi, erkänd av Världshälsoorganisationen, har drabbats av en exceptionell minskning i omsättning som kan uppskattas till mellan 50 och 80 %, och när det gäller paketresearrangörer, har 30 000 anställda i Frankrike och en omsättning på nära 11 miljarder euro – är av sådan beskaffenhet att det är motiverat med ett tillfälligt undantag för arrangörens skyldighet att ersätta resenären för alla betalningar som gjorts för paketresan senast fjorton dagar från det att avtalet sagts upp, enligt artikel 12.4 i Europaparlaments och rådets direktiv av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, och i så fall under vilka villkor och inom vilka gränser. Slutligen, för det fallet föregående fråga ska besvaras nekande, är frågan om det är möjligt, under de omständigheter som det har erinrats om ovan, att anpassa rättsverkningarna över tid vid ett beslut om ogiltigförklaring av en nationell rättsakt som strider mot artikel 12.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang.
- 9 Dessa frågor är avgörande för utgången i det mål som Conseil d'État har att pröva. Frågorna är förenade med stora svårigheter. Det är därför nödvändigt att hänskjuta frågorna till Europeiska unionens domstol med hänvisning till artikel 267 i föredraget om Europeiska unionens funktionssätt och att vilandeförklara det av Union fédérale des consommateurs - Que choisir och Confédération consommation logement cadre de vie anhängiggjorda målet till dess att nämnda domstol har meddelat ett förhandsavgörande.

## B E S L U T:

Artikel 1: Rätten vilandeförklarar det av Union fédérale des consommateurs - Que choisir och la Confédération consommation logement cadre de vie anhängiggjorda målet vilande till dess att Europeiska unionens domstol har besvarat följande frågor:

1 - Ska artikel 12 i Europaparlaments och rådets direktiv av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang tolkas på så sätt att det, i händelse av uppsägning av avtalet, ålägger arrangören av en paketresa att i pengar ersätta alla betalningar som gjorts avseende paketresan, eller som att det tillåter arrangören att göra en likvärdig återbetalning, till exempel i form av en värdecheck på ett belopp som överensstämmer med de betalningar som gjorts?

2 - För det fall återbetalningen ska förstås som en återbetalning i pengar, är då den hälsokris som är kopplad till covid-19-pandemin och dess konsekvenser för researrangörerna – som till följd av denna kris har sett sin omsättning sjunka mellan 50 och 80 % och representerar mer än 7 % av bruttonationalprodukten i Frankrike och när det gäller paketresearrangörer, sysselsätter 30 000 personer i Frankrike, med en omsättning på nära 11 miljarder euro – av sådan beskaffenhet att det är motiverat med ett tillfälligt undantag från arrangörens skyldighet att ersätta resenären för alla betalningar som gjorts för en paketresa senast fjorton dagar från det att avtalet sagts upp, enligt artikel 12.4 i Europaparlaments och rådets direktiv av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, och i så fall under vilka villkor och inom vilka gränser?

3 - För det fall föregående fråga ska besvaras nekande, är det möjligt, under de omständigheter det har erinrats om ovan, att anpassa rättsverkningarna över tid vid ett beslut om ogiltigförklaring av en nationell rättsakt som strider mot artikel 12.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang?

[UTELÄMNAS]