

Zaak C-407/21

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

2 juli 2021

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 juli 2021

Verzoekende partij:

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

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

Verwerende partij:

Premier ministre

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

CONSEIL D'ETAT

[OMISSIS]

UNION FEDERALE DES CONSOMMATEURS - QUE CHOISIR

en andere

De Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), afdeling
bestuursrechtspraak

[OMISSIS]

Beslissing van 1 juli 2021

Gelet op de navolgende procedure:

Bij verzoekschrift, aanvullende memorie en memorie van repliek, die op 7 juli, 20 juli en 14 december 2020 bij het secretariaat van de afdeling bestuursrechtspraak van de Conseil d'Etat zijn ingeschreven, verzoeken de Union fédérale des consommateurs - Que choisir en de Confédération consommation logement cadre de vie de Conseil d'Etat om nietigverklaring, wegens bevoegdheidsoverschrijding, van:

1°) ordonnance n° 2020-315 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 (besluit nr. 2020-315 inzake de financiële voorwaarden bij de beëindiging van bepaalde toeristische reis- en verblijfsovereenkomsten in uitzonderlijke en onvermijdbare omstandigheden of in geval van overmacht) van 25 maart 2020, alsook van de publicatie van 31 maart 2020 van de direction de l'information légale et administrative (directoraat voor wettelijke en bestuurlijke informatie) met als titel „Coronavirus: quels droits en cas d'annulation de vos vacances?” (Coronavirus: rechten bij annulering van uw vakantie), opgenomen in de „Foire aux questions” (FAQ) van 7 april 2020 van de direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (directoraat-generaal voor mededinging, consumptie en fraudebestrijding) onder de titel „Nouvelles règles de remboursement dans le secteur du tourisme” (nieuwe terugbetalingsregels in de toeristische sector), en van de brief van 9 april 2020 van de direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'action et des comptes publics (directoraat juridische zaken van het ministerie van Economie en Financiën en het ministerie van Overheidsoptreden en Publieke middelen);

[OMISSIS]

Zij betogen:

- dat de door hen bestreden besluiten in strijd zijn met artikel 12 van richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 en van richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van richtlijn 90/314/EEG van de Raad, voor zover zij reisorganisaties of doorverkopers van pakketreizen de mogelijkheid bieden om bij de kennisgeving van de beëindiging van de overeenkomst wegens uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden, een simpele tegoedbon (voucher) of een vervangende pakketreis aan te bieden in plaats van een volledige terugbetaling zoals de richtlijn vereist, en voor zover zij er gedurende ten minste 18 maanden aan in de weg staan dat alle betaalde bedragen aan de consument worden terugbetaald, terwijl de richtlijn stelt dat die betaling uiterlijk na 14 dagen na kennisgeving van de beëindiging van de overeenkomst moet geschieden;
- dat bij de door hen bestreden besluiten een kennelijke beoordelingsfout is gemaakt voor zover, ten eerste, zij een overdreven lange tijdsperiode bestrijken die

tot na de lockdownperiode loopt, ten tweede, zij een buitensporig lange termijn vaststellen voor de volledige terugbetaling van de betaalde bedragen aan klanten, ten derde, zij de vrije mededinging binnen de interne markt en de door de richtlijn nagestreefde harmonisatie aantasten omdat zij alleen van toepassing zijn op overeenkomsten naar Frans recht, en ten vierde, de duur van de ontheffing of de gevolgen ervan voor de consumenten en de pakketreizenmarkt onnodig, ongerechtvaardigd en onevenredig zijn ten aanzien van de doelstellingen van de maatregel;

- [OMISSIS]

Bij verweerschrift, ingeschreven op 12 oktober 2020, concludeert de ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance (minister van Economie, Financiën en Economisch herstel, Frankrijk) tot afwijzing van het verzoek. Volgens de minister zijn de aangevoerde middelen ongegrond.

[OMISSIS]

Gelet op:

- het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, inzonderheid artikel 267;
- richtlijn (EU) nr. 2015/2302 van 25 november 2015;
- [OMISSIS];
- [OMISSIS];
- loi n° 2020-290 van 23 maart 2020;
- [OMISSIS];
- [OMISSIS];

[OMISSIS]

Overwegende hetgeen volgt:

- 1 De Union fédérale des consommateurs - Que choisir en de Confédération consommation logement cadre de vie verzoeken om nietigverklaring, wegens bevoegdheidsoverschrijding, van besluit nr. 2020-315 inzake de financiële voorwaarden bij de beëindiging van bepaalde toeristische reis- en verblijfsovereenkomsten in uitzonderlijke en onvermijdbare omstandigheden of in geval van overmacht van 25 maart 2020, alsook van de publicatie van 31 maart 2020 van het directoraat voor wettelijke en bestuurlijke informatie onder de titel „Coronavirus: rechten bij annulering van uw vakantie?” op de website van „service-public.fr” in de „FAQ” van 7 april 2020 van de directoraat-generaal voor mededinging, consumptie en fraudebestrijding, onder de titel „Nieuwe

terugbetalingsregels in de toeristische sector”, en van de brief van 9 april 2020 van het directoraat juridische zaken van het ministerie van Economie en Financiën en het ministerie van Overheidsop treden en Publieke middelen. De conclusies in het verzoekschrift van de Union fédérale des consommateurs - Que choisir en van de Confédération consommation logement cadre de vie moeten worden geacht te zijn gericht tegen het besluit van 25 maart 2020 en de publicaties van 31 maart, 7 en 9 april 2020, voor zover zij betrekking hebben op pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen.

[OMISSIS]

2 [OMISSIS]

Middelen inzake de materiële wettigheid:

3 Artikel 12 van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen luidt als volgt: „1. De lidstaten zorgen ervoor dat de reiziger vóór het begin van de pakketreis de pakketreisovereenkomst te allen tijde kan beëindigen. Bij beëindiging van de pakketreisovereenkomst door de reiziger uit hoofde van dit lid kan de reiziger worden verplicht tot betaling van een passende en gerechtvaardigde beëindigingsvergoeding aan de organisator. In de pakketreisovereenkomst kunnen redelijke gestandaardiseerde beëindigingsvergoedingen worden bepaald op basis van het tijdstip van de beëindiging vóór het begin van de pakketreis en de verwachte kostenbesparingen en inkomsten uit alternatief gebruik van de reisdiensten. Indien er geen gestandaardiseerde beëindigingsvergoedingen zijn vastgesteld, stemt het bedrag van de beëindigingsvergoeding overeen met de prijs van de pakketreis minus de kostenbesparingen en inkomsten uit alternatief gebruik van de reisdiensten. Indien de reiziger hierom verzoekt, verstrekt de organisator een verantwoording van het bedrag van de beëindigingsvergoedingen. 2. Niettegenstaande lid 1 heeft de reiziger, indien zich op de plaats van bestemming of in de onmiddellijke omgeving daarvan onvermijdbare en buitengewone omstandigheden voordoen die aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van de pakketreis, of die aanzienlijke gevolgen hebben voor het personenvervoer naar de bestemming, het recht de pakketreisovereenkomst vóór het begin van de pakketreis zonder betaling van een beëindigingsvergoeding te beëindigen. In geval van beëindiging van de pakketreisovereenkomst op grond van dit lid heeft de reiziger recht op een volledige terugbetaling van alle voor de pakketreis betaalde bedragen, maar kan hij geen aanspraak maken op een bijkomende schadevergoeding. 3. De organisator kan de pakketreisovereenkomst beëindigen en de reiziger alle voor de pakketreis betaalde bedragen volledig terugbetalen zonder een bijkomende schadevergoeding verschuldigd te zijn, indien: a) het aantal personen dat zich voor de pakketreis heeft ingeschreven, kleiner is dan het in de overeenkomst vermelde minimumaantal en de reiziger door de organisator van de beëindiging van de overeenkomst in kennis wordt gesteld binnen de in de overeenkomst bepaalde termijn, maar uiterlijk: i) 20 dagen vóór het begin van de pakketreis bij

reizen van meer dan zes dagen; ii) zeven dagen vóór het begin van de pakketreis bij reizen van twee à zes dagen; iii) 48 uur voor het begin van de pakketreis bij reizen die minder dan twee dagen duren; of b) de organisator de overeenkomst niet kan uitvoeren als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden en hij de reiziger er onverwijld en vóór het begin van de pakketreis van in kennis stelt dat de overeenkomst wordt beëindigd. 4. De organisator verricht alle terugbetalingen die op grond van de leden 2 en 3 zijn vereist, of betaalt met betrekking tot lid 1 alle bedragen terug die door of namens de reiziger voor de pakketreis zijn betaald, minus de passende beëindigingsvergoeding. De terugbetalingen worden onverwijld aan de reiziger gedaan en in elk geval uiterlijk binnen 14 dagen na de beëindiging van de pakketreisovereenkomst. 5. Wat betreft buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten mogen de lidstaten in hun nationale recht bepalen dat de reiziger de pakketreisovereenkomst binnen 14 dagen kan herroepen zonder opgave van redenen.” Uit deze bepalingen vloeit met name voort dat een reiziger bij de beëindiging van een pakketreisovereenkomst recht heeft op de volledige terugbetaling van alle voor dit pakket betaalde bedragen, onder aftrek, in voorkomend geval, van een redelijke beëindigingsvergoeding, binnen 14 dagen nadat de overeenkomst is beëindigd.

- 4 Volgens artikel 4 van deze richtlijn „(...) behouden de lidstaten in hun nationale recht geen bepalingen die afwijken van de bepalingen van deze richtlijn, met inbegrip van meer of minder strikte bepalingen die een ander niveau van bescherming van reizigers zouden waarborgen, of voeren deze bepalingen niet in”.
- 5 Voorts is de bestreden besluit vastgesteld op grond van de bevoegdheid die aan de regering is verleend bij artikel 11 van de loi d’urgence (noodwet) van 23 maart 2020 „om het hoofd te kunnen bieden aan de economische, financiële en sociale gevolgen van de verspreiding van de covid-19-epidemie en de gevolgen van de maatregelen om deze verspreiding tegen te gaan en inzonderheid om bedrijfsbeëindiging bij natuurlijke en rechtspersonen met een economische activiteit en organisaties, alsook de weerslag hiervan op de werkgelegenheid, te voorkomen en te beperken”. Deze noodwet bepaalt dat bij beëindiging van een verkoopovereenkomst voor reizen en verblijven tussen 1 maart 2020 en 15 september 2020, „de organisator of doorverkoper, in plaats van alle betaalde bedragen volledig terug te betalen, een tegoedbon (voucher) mag aanbieden” ter waarde van het totale bedrag dat de op grond van de beëindigde overeenkomst is betaald. Dit aanbod dient uiterlijk binnen drie maanden na kennisgeving van de beëindiging van de overeenkomst te worden gedaan. Het blijft achttien maanden geldig. Pas na afloop van die termijn van achttien maanden en indien de klant het aanbod van een identieke of gelijkwaardige prestatie als waarin de beëindigde overeenkomst voorzag, niet aanvaardt, is de reisorganisator verplicht hem alle betaalde bedragen volledig terug te betalen.
- 6 Uit de dossierstukken, en meer bepaald uit het verslag aan de President van de Republiek met betrekking tot dit besluit, blijkt dat deze maatregelen zijn genomen

ter bescherming van de kaspositie en de solventie van de in dit besluit bedoelde dienstverleners, die in grote moeilijkheden verkeerden in een context waarin meer dan 7 000 in Frankrijk geregistreerde reis- en verblijfsorganisaties werden geconfronteerd met een ongekend aantal afzeggingen van bestellingen en het nagenoeg uitblijven van nieuwe bestellingen in verband met de covid-19-pandemie, die op hetzelfde ogenblik niet alleen Frankrijk en de meeste Europese landen, maar nagenoeg alle continenten trof. Gezien de omstandigheden kon een onmiddellijke terugbetaling van alle geannuleerde bestellingen, de betrokken economische actoren en bijgevolg ook de mogelijkheid voor de klanten om de betaalde bedragen terugbetaald te krijgen, in het gedrang brengen. Uit de dossierstukken blijkt ook dat de Franse beroepsgroep op 15 september 2020, toen het bestreden besluit niet langer van toepassing was, voor 990 miljoen EUR aan vouchers hadden uitgegeven, wat overeenkomt met 10 % van de omzet van de sector in een normaal jaar.

- 7 Verzoeksters betogen dat de maatregelen van het bestreden besluit in strijd zijn met artikel 12 van richtlijn 2015/2302 – welk artikel de reiziger in geval van beëindiging van een pakketreisovereenkomst recht geeft op de volledige terugbetaling van alle bedragen die uit hoofde van deze overeenkomst zijn betaald, binnen veertien dagen na de beëindiging ervan – en de vrije mededinging binnen de interne markt en de door de richtlijn nagestreefde harmonisatie aantasten.
- 8 De beantwoording van deze middelen hangt af van meerdere vragen. Ten eerste is de vraag of artikel 12 van richtlijn 2015/2302 aldus moet worden uitgelegd dat het een organisator van pakketreizen ertoe verplicht om bij beëindiging van de overeenkomst alle voor de pakketreis betaalde bedragen volledig in geld terug te betalen, dan wel dat toestaat dat een gelijke waarde wordt vergoed, in het bijzonder in de vorm van een voucher van eenzelfde bedrag als dat van de betalingen die zijn verricht. Ten tweede is de vraag, gesteld dat met dergelijke terugbetalingen een terugbetaling in geld wordt bedoeld, of de gezondheids crisis in verband met de covid-19-epidemie en de gevolgen ervan voor de reisorganisatoren die, gezien de uitzonderlijke omvang van deze door de Wereldgezondheidsorganisatie erkende pandemie, te kampen hebben gehad met een uitzonderlijk sterke, op 50 tot 80 % geraamde terugval van hun omzet en, voor zover het de organisatoren van pakketreizen betreft, in Frankrijk goed zijn voor 30 000 werknemers en een omzet van nagenoeg 11 miljard EUR, van dien aard zijn dat zij een rechtvaardiging kunnen vormen voor een tijdelijke ontheffing van de verplichting van de organisator krachtens artikel 12, lid 4, van richtlijn 2015/2302, om de reiziger alle betaalde bedragen voor de pakketreis binnen veertien dagen na de beëindiging van de overeenkomst volledig terug te betalen en, in voorkomend geval, in welke omstandigheden en binnen welke grenzen. Ingeval de voorgaande vraag ontkennend wordt beantwoord is het ten slotte de vraag of het in de hierboven uiteengezette omstandigheden mogelijk is om de gevolgen van een beslissing waarbij een nationale regeling die in strijd is met artikel 12, lid 4, van richtlijn 2015/2302 nietig wordt verklaard, in de tijd aan te passen.

- 9 Die vragen zijn bepalend voor de beslechting van het geschil waarover de Conseil d'Etat zich moet uitspreken en zijn moeilijk te beantwoorden. Bijgevolg dienen zij krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te worden voorgelegd en moet de behandeling van het verzoek van de Union fédérale des consommateurs - Que choisir en de Confédération consommation logement cadre de vie worden geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan.

BESLIST:

Artikel 1: De behandeling van het verzoek van Union fédérale des consommateurs - Que choisir en de Confédération consommation logement cadre de vie wordt geschorst tot het Hof van Justitie van de Europese Unie over de volgende vragen uitspraak heeft gedaan:

1. Moet artikel 12 van richtlijn [2015/2302] van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen aldus worden uitgelegd dat het een organisator van pakketreizen ertoe verplicht om bij beëindiging van de overeenkomst alle voor de pakketreis betaalde bedragen volledig in geld terug te betalen, dan wel dat het toestaat dat er een gelijke waarde wordt vergoed, in het bijzonder in de vorm van een voucher van eenzelfde bedrag als dat van de betalingen die zijn verricht?

2. In het geval dat met dergelijke terugbetalingen een terugbetaling in geld wordt bedoeld, zijn de gezondheidscrisis in verband met de covid-19-epidemie en de gevolgen ervan voor de reisorganisatoren, die door deze crisis te kampen hebben gehad met een uitzonderlijk sterke terugval van hun omzet die kan worden geraamd op 50 tot 80 % en meer dan 7 % van het BNP van Frankrijk vertegenwoordigt en, voor zover het organisatoren van pakketreizen betreft, in Frankrijk goed zijn voor 30 000 werknemers en een omzet van nagenoeg 11 miljard EUR, dan van dien aard dat zij een rechtvaardiging kunnen vormen voor een tijdelijke ontheffing van de verplichting van de organisator krachtens artikel 12, lid 4, van richtlijn 2015/2302 om de reiziger alle betaalde bedragen voor de pakketreis binnen veertien dagen na de beëindiging van de overeenkomst volledig terug te betalen en, in voorkomend geval, in welke omstandigheden en binnen welke grenzen?

3. Is het, ingeval de voorgaande vraag ontkennend wordt beantwoord, in de hierboven uiteengezette omstandigheden mogelijk om de gevolgen van een beslissing waarbij een nationale regeling die in strijd is met artikel 12, lid 4, van richtlijn 2015/2302 nietig wordt verklaard, in de tijd aan te passen?

[OMISSIS]