



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

8. juni 2023 *

»Præjudiciel forelæggelse – pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer – direktiv (EU) 2015/2302 – artikel 12, stk. 2-4 – opsigelse af en aftale om en pakkerejse – uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder – covid-19-pandemien – refusion af betalinger foretaget af den berørte rejsende for en pakkerejse – refusion i form af et pengebeløb eller tilsvarende refusion i form af et tilgodehavende (»voucher«) – forpligtelse til at refundere den berørte rejsende senest 14 dage efter opsigelsen af den omhandlede aftale – midlertidig undtagelse fra denne forpligtelse – tilpasning af de tidsmæssige virkninger af en afgørelse truffet i henhold til national ret om annulation af en national bestemmelse, der er i strid med den nævnte forpligtelse«

I sag C-407/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) ved afgørelse af 1. juli 2021, indgået til Domstolen den 2. juli 2021, i sagen

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

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

mod

Premier ministre,

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

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal (refererende dommer), og dommerne M.L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl og J. Passer,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. juni 2022,

* Processprog: fransk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Union fédérale des consommateurs – Que choisir (UFC – Que choisir) et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) ved avocats R. Froger og A. Londoño López,
- den franske regering ved A. Daniel og A. Ferrand, som befuldmægtigede,
- den belgiske regering ved S. Baeyens, P. Cottin og T. Willaert, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved S. Šindelková, M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- den danske regering ved V. Pasternak Jørgensen og M. Søndahl Wolff, som befuldmægtigede,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato F. Severi og M. Cherubini,
- den slovakiske regering ved E.V. Drugda, S. Ondrášiková og B. Ricziová, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved B.-R. Killmann, I. Rubene og C. Valero, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. september 2022, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EUT 2015, L 326, s. 1).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem, på den ene side, Union fédérale des consommateurs – Que choisir (UFC – Que choisir) og Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) og, på den anden side, Premier ministre (premierministeren) og ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (ministeren for økonomi, finans og genopretning) vedrørende en påstand om annullation på grund af magtmisbrug af ordonnance no 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 25.3.2020 om de økonomiske vilkår for opsigelse af visse aftaler om turist- og ferie rejser og ophold i tilfælde af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder eller force majeure) (JORF af 26.3.2020, tekst nr. 35) (herefter »bekendtgørelse 2020-315«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2015/2302

3 5., 31. og 46. betragtning til direktiv 2015/2302 har følgende ordlyd:

»5 [...] Harmoniseringen af de rettigheder og forpligtelser, der følger af aftaler vedrørende pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer er nødvendig, hvis der skal skabes et egentligt indre marked for forbrugerne på dette område og findes den rette balance mellem et højt niveau af forbrugerbeskyttelse og virksomhedernes konkurrenceevne.

[...]

(31) Rejsende bør også kunne opsigte aftalen om en pakkerejse når som helst inden pakkerejsens begyndelse mod betaling af et passende og begrundet opsigelsesgebyr under hensyntagen til forventede omkostningsbesparelser og indtægter fra afsættelse af rejseydelserne til anden side. De bør også have ret til at opsigte aftalen om en pakkerejse uden betaling af et opsigelsesgebyr, når leveringen af pakkerejsen vil blive væsentligt berørt af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder. Dette kan f.eks. omfatte krigsførelse, andre alvorlige sikkerhedsproblemer såsom terrorisme, betydelige risici for menneskers sundhed såsom udbrud af en alvorlig sygdom på rejsedestinationen eller naturkatastrofer såsom oversvømmelser, jordskælv eller vejrforhold, der gør det umuligt at rejse sikkert til destinationen som fastsat i aftalen om pakkerejsen.

[...]

(46) Det bør fastsættes, at rejsende ikke kan give afkald på rettigheder i henhold til dette direktiv, og at rejsearrangører og erhvervsdrivende, der formidler sammensatte rejsearrangementer, ikke kan undvige deres forpligtelser ved at hævde, at de alene handler som rejsetjenesteyder, mellemmand eller i anden egenskab.«

4 Dette direktivs artikel 1 fastsætter:

»Formålet med dette direktiv er at bidrage til det indre markeds funktion og til opnåelse af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, der er så ensartet som muligt, ved at tilnærme visse forhold i medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende aftaler, der indgås mellem rejsende og erhvervsdrivende, om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer.«

5 Det nævnte direktivs artikel 3 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

6) »rejsende«: enhver person, som søger at indgå en aftale inden for dette direktivs anvendelsesområde, eller som har ret til at rejse på grundlag af en aftale indgået her inden for

[...]

- 8) »rejsearrangør«: en erhvervsdrivende, der sammensætter og sælger pakkerejser eller udbyder dem til salg enten direkte eller gennem en anden erhvervsdrivende eller sammen med en anden erhvervsdrivende [...]

[...]

- 12) »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«: en situation, som den part, der påberåber sig en sådan situation, ikke har nogen indflydelse på, og hvis konsekvenser ikke kunne afværges, selv hvis der var blevet truffet alle rimelige foranstaltninger

[...]«

- 6 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Harmoniseringsniveau« fastsætter:

»Medlemsstaterne 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, medmindre det er fastsat i dette direktiv.«

- 7 Artikel 12 i direktiv 2015/2302 med overskriften »Opsigelse af aftalen om en pakkerejse og fortrydelsesret inden pakkerejsens begyndelse« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at den rejsende når som helst kan opsigte aftalen om en pakkerejse inden pakkerejsens begyndelse. Hvis den rejsende opsigte aftalen om en pakkerejse i henhold til dette stykke, kan den rejsende være forpligtet til at betale et passende og begrundet opsigelsesgebyr til rejsearrangøren. [...]

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:

[...]

- 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.

[...]«

- 8 Dette direktivs artikel 23 med overskriften »Direktivets ufravigelige karakter« bestemmer:

»[...]

2. Rejsende kan ikke give afkald på de rettigheder, der tilkommer dem i henhold til de nationale foranstaltninger, der gennemfører dette direktiv.

3. Aftalevilkår og erklæringer fra den rejsende, som direkte eller indirekte indebærer et afkald på eller en begrænsning i de rettigheder, der er tillagt rejsende i henhold til dette direktiv, eller som har til formål at omgå anvendelsen af dette direktiv, er ikke bindende for den rejsende.«

Henstilling (EU) 2020/648

- 9 Følgende fremgår af 9., 13.-15., 21. og 22. betragtning til Kommissionens henstilling (EU) 2020/648 af 13. maj 2020 om vouchers, som passagerer og rejsende får som alternativ til tilbagebetaling af aflyste rejse- og transporttjenester i forbindelse med covid-19-pandemien (EUT 2020, L 151, s. 10):

»(9) I [direktiv 2015/2302] er det fastsat, at rejsende, hvis deres pakkerejse bliver aflyst [på grund af] »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«, har ret til fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest 14 dage efter, at aftalen om pakkerejsen er opsagt. Arrangøren kan i den forbindelse tilbyde den rejsende tilbagebetaling i form af en voucher. Denne mulighed fratager dog ikke den rejsende retten til at blive tilbagebetalt i penge.

[...]

(13) De talrige aflysninger, der er fulgt i kølvandet på covid-19-pandemien, har ført til en uholdbar cashflow- og indtægtssituation for transport- og rejsesektorerne. Arrangørernes likviditetsproblemer forværres af det faktum, at de skal tilbagebetale pakkens fulde pris til den rejsende, mens de ikke altid selv rettidigt modtager tilbagebetaling af forudbetalte tjenester, der indgår som en del af pakken. Dette kan i realiteten føre til en urimelig fordeling af byrden blandt operatørerne i rejseøkosystemet.

(14) Hvis arrangører eller operatører bliver insolvente, er der risiko for, at mange rejsende og passagerer ikke modtager nogen refusion overhovedet, da deres krav mod arrangørerne og operatørerne ikke er beskyttet. Det samme problem kan opstå i virksomhedssammenhæng, hvor arrangører modtager en voucher som tilbagebetaling for forudbetalte tjenester fra operatører, som senere hen bliver insolvente.

(15) Hvis vouchers gøres til et mere attraktivt alternativ til tilbagebetaling i penge, vil det øge accepten heraf blandt passagerer og rejsende. Det vil være med til at lette operatørers og arrangørers likviditetsproblemer og kan i sidste ende føre til en bedre beskyttelse af passagerers og rejsendes interesser.

[...]

- (21) For så vidt angår eventuelle yderligere likviditetsbehov hos operatører inden for rejse- og transportsektorerne vedtog [Europa-]Kommissionen den 19. marts 2020 midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud [...] på grundlag af [...] artikel 107, stk. 3, litra b), [TEUF] med henblik på at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse af økonomien i medlemsstaterne. [...]
- (22) De midlertidige rammebestemmelser finder i princippet anvendelse på alle sektorer og virksomheder, herunder transportselskaber og rejseselskaber, og deri anerkendes transport og rejser som værende blandt de mest berørte områder. Rammebestemmelserne har til formål at afhjælpe den likviditetsmangel, som virksomhederne står over for, ved [f.eks.] at tillade direkte tilskud, statsgaranterede lån og subsidierede offentlige lån. [...] I den forbindelse kan medlemsstaterne beslutte at yde støtte til operatører i rejse- og transportsektorerne for at sikre, at de tilbagebetalingskrav, der skyldes udbruddet af covid-19, er opfyldt, og derigennem sikre beskyttelse af passagerernes og forbrugernes rettigheder og ligebehandling af passagerer og rejsende.«

10 Denne henstillings punkt 1 har følgende ordlyd:

»Denne henstilling vedrører vouchere, som operatører eller rejsearrangører kan tilbyde passagerer eller rejsende som et alternativ til tilbagebetaling i penge, og som passagerer eller rejsende frivilligt kan vælge at tage imod i følgende tilfælde:

- a) ved aflysninger foretaget af operatører eller arrangører fra den 1. marts 2020 af årsager, der er forbundet med covid-19-pandemien, og i forbindelse med anvendelsen af følgende bestemmelser:

[...]

5) artikel 12, stk. 3 og 4, i direktiv (EU) 2015/2302.

[...]«

Fransk ret

- 11 Bekendtgørelse 2020-315 blev vedtaget på grundlag af de beføjelser, som den franske regering var tillagt ved loi no 2020-290, du 23 mars 2020, d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 (hastelov nr. 2020-290 af 23.3.2020 med henblik på at imødegå covid-19-pandemien) (JORF af 14.3.2020, tekst nr. 2), og dens erklærede formål var »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«.
- 12 I henhold til artikel 1, stk. II, i bekendtgørelse 2020-315 kan rejsearrangøren eller formidleren som en undtagelse fra bestemmelserne i fransk ret til gennemførelse af artikel 12, stk. 2 og 3, i direktiv 2015/2302, når en aftale om salg af rejser og ferier »opsiges« mellem den 1. marts og den 15. september 2020, i stedet for at refundere alle de for den »opsagte aftale« foretagne betalinger tilbyde et tilgodehavende, som kunden kan bruge på visse betingelser. Denne artikel 1 fastsætter betingelserne for, hvornår den rejsende har ret til fuld refusion af disse betalinger i tilfælde af, at dette værdibevis ikke anvendes.

- 13 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at et sådant tilbud skulle fremsættes senest 3 måneder efter underretningen om »opsigelse« af den pågældende aftale, og at tilbuddet derefter var gyldigt i 18 måneder. Det var først efter udløbet af denne frist på 18 måneder og i den situation, hvor kunden ikke accepterede det tilbud, som var fremsat over for vedkommende, om en ydelse, der var identisk med eller svarede til den, der var genstand for den »opsagte aftale«, at den erhvervsdrivende var forpligtet til at refundere alle de vedrørende denne aftale foretagne betalinger.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 14 Sagsøgerne i hovedsagen, der begge er forbrugerbeskyttelsesorganisationer, har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af bekendtgørelse 2020-315, idet de har gjort gældende, at bestemmelserne i denne bekendtgørelse er i strid med artikel 12 i direktiv 2015/2302, der bl.a. fastsætter, at den berørte rejsende i tilfælde af opsigelse af en aftale om en pakkerejse efter, at der er indtrådt »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«, har ret til fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen senest 14 dage efter opsigelsen, og at denne bekendtgørelses bestemmelser er til skade for den frie konkurrence på det indre marked og direktivets harmoniseringsformål.
- 15 Den forelæggende ret har anført, at bestemmelserne i bekendtgørelse 2020-315 blev vedtaget for at sikre de af disse bestemmelser omfattede tjenesteyderes likviditet og solvens i en situation, hvor mere end 7 000 rejse- og feriearrangører, 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 erhvervsdrivende i fare og derigennem også kundernes mulighed for at kunne opnå refusion af de foretagne betalinger.
- 16 Den forelæggende ret har endvidere præciseret, at værdien af de tilgodehavender, som de franske erhvervsdrivende havde udstedt indtil den 15. september 2020, da bekendtgørelse 2020-315 ikke længere var i kraft, var ca. 990 mio. EUR, hvilket svarer til 10% af omsætningen i sektoren i et normalt år.
- 17 På denne baggrund har Conseil d'État (den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 12 i [direktiv 2015/2302] 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 [refusion] 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 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 [direktiv 2015/2302]?

- 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 afgang, som annullerer en national retsakt, der er i strid med artikel 12, stk. 4, i [direktiv 2015/2302]?«

Det første spørgsmål

- 18 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 2 og 3, i direktiv 2015/2302 skal fortolkes således, at når en aftale om en pakkerejse opsiges, og arrangøren heraf i medfør af denne bestemmelse er forpligtet til at betale fuld refusion af alle betalinger for denne pakkerejse til den berørte rejsende, skal en sådan refusion alene forstås som en tilbagebetaling af disse betalinger i form af et pengebeløb, eller om denne refusion, hvis rejsearrangøren foretrækker det, også kan bestå i et tilgodehavende, der svarer til beløbet af de foretagne betalinger (dvs. en »voucher«).
- 19 Det skal bemærkes, at artikel 12, stk. 2, i direktiv 2015/2302 tillægger den berørte rejsende ret til at opsiges 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 stk. 2 har den rejsende ret til fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen, men har ikke ret til yderligere kompensation.
- 20 Det følger i øvrigt af dette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b), at hvis den berørte rejsearrangør 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, kan rejsearrangøren opsiges aftalen om pakkerejsen og give den rejsende fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen, men hæfter ikke for yderligere kompensation.
- 21 Endvidere præciseres det i dette direktivs artikel 12, stk. 4, bl.a. at sådanne refusioner skal ske til den rejsende hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest 14 dage efter, at aftalen om pakkerejsen er opsagt.
- 22 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret stillet det første spørgsmål i lyset af den franske regerings vedtagelse af bekendtgørelse 2020-315, hvis artikel 1 med hensyn til de »opsigelser«, der blev underrettet om mellem den 1. marts og den 15. september 2020, gav rejsearrangørerne mulighed for at opfylde deres refusionsforpligtelse ved senest 3 måneder efter underretningen om »opsigelsen« af aftalen om en pakkerejse at tilbyde den berørte rejsende en voucher, der svarede til betalingerne for den omhandlede pakkerejse, idet et sådant tilbud var gyldigt i en periode på 18 måneder.
- 23 Med henblik på at besvare spørgsmålet om, hvorvidt dette tilbud kan udgøre en »refusion« som omhandlet i artikel 12, stk. 2 og 3, i direktiv 2015/2302, skal det indledningsvis bemærkes, at dette direktiv ikke indeholder nogen definition af begrebet »refusion«.

- 24 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af udtryk, som ikke er defineret i EU-retten, skal ske efter deres normale betydning i sædvanlig sprogbrug, idet der tages hensyn til den generelle sammenhæng, hvori de anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af (dom af 18.3.2021, Kuoni Travel, C-578/19, EU:C:2021:213, præmis 37).
- 25 Udtrykket »refusion« henviser i henhold til dets normale betydning i sædvanlig sprogbrug til den omstændighed, at der til en person tilbagebetales et pengebeløb, som vedkommende har udbetalt eller forudbetalt til en anden person, og indebærer således, at sidstnævnte skal tilbagebetale dette beløb til førstnævnte. En sådan betydning fremgår i øvrigt utvetydigt af den fulde ordlyd af artikel 12, stk. 2 og 3, i direktiv 2015/2302, hvori det præciseres, at fuld refusion omfatter »alle betalinger« for pakkerejsen, hvilket således fjerner enhver tvivl med hensyn til formålet med refusionen, eftersom denne refusion består i en pengesum.
- 26 Det følger heraf, at begrebet »refusion« som omhandlet i artikel 12, stk. 2 og 3, i direktiv 2015/2302 skal forstås som en tilbagebetaling i form af et pengebeløb af alle betalinger for en pakkerejse.
- 27 En sådan fortolkning afkræftes ikke af den slovakiske regerings argument om den terminologiske sondring, der med hensyn til dette begreb i bl.a. den tyske og den engelske sprogversion af artikel 12, stk. 4, i direktiv 2015/2302 foretages mellem på den ene side tilbagebetaling (»reimbursement« på engelsk, »Rückzahlung« på tysk) af de betalinger, der er omhandlet i dette direktivs artikel 12, stk. 1, og på den anden side en »refusion« (»refund« på engelsk, »Erstattung« på tysk) af de betalinger, som omhandlet i dette direktivs artikel 12, stk. 2 og 3, eftersom denne refusion ifølge denne regering ligeledes dækker en kompensation i en anden form end et pengebeløb.
- 28 Ikke alene er en sådan terminologisk sondring fuldt ud forenelig med en fortolkning af disse bestemmelser, der indebærer tilbagebetaling i form af et pengebeløb, men selv hvis det antages, at det forholder sig anderledes, følger det nemlig af Domstolens faste praksis, at den formulering, der er anvendt i en sprogversion af en EU-retlig bestemmelse, ikke kan tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller i denne henseende tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner, idet den nævnte bestemmelse i tilfælde af forskel mellem to sprogvarianter af en tekst i EU-retten skal fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (jf. i denne retning dom af 9.7.2020, Banca Transilvania, C-81/19, EU:C:2020:532, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Den sammenhæng, hvori artikel 12, stk. 2 og 3, i direktiv 2015/2302 indgår, og formålet med dette direktiv underbygger imidlertid blot den ordlydsfortolkning, der er anlagt i denne doms præmis 26.
- 30 Hvad for det første angår den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, synes den omstændighed, at refusionen i henhold til dette direktivs artikel 12, stk. 4, skal finde sted senest 14 dage efter opsigelsen af den pågældende aftale om en pakkerejse, at indikere, at denne refusion skal ske i form af et pengebeløb, for så vidt som den omhandlede frist har til formål at sikre, at den berørte rejsende kort tid efter opsigelsen af den pågældende aftale på ny frit kan disponere over det beløb, som vedkommende har betalt for pakkerejsen. Det ville derimod være lidet hensigtsmæssigt at foreskrive en sådan frist, hvis den nævnte rejsende skulle nøjes med en voucher eller en anden ydelse med udskudt karakter, som den rejsende under alle omstændigheder først ville kunne drage fordel af efter udløbet af nævnte frist.

- 31 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 26 i forslaget til afgørelse, viser den bredere sammenhæng, som direktiv 2015/2302 indgår i, nemlig området for rejsendes rettigheder og forbrugerbeskyttelse, i øvrigt klart, at når EU-lovgiver i en given retsakt på dette område overvejer muligheden for at erstatte en pligt til at betale et pengebeløb med en pligt til at fremsætte et andet tilbud, såsom bl.a. et tilbud om en voucher, er denne mulighed udtrykkeligt foreskrevet i den omhandlede retsakt. Den manglende henvisning i ordlyden af artikel 12 i direktiv 2015/2302 til en sådan mulighed bekræfter således, at denne artikel udelukkende omhandler refusion i form af et pengebeløb.
- 32 Hvad for det andet angår det formål, der forfølges med direktiv 2015/2302, fremgår det af dette direktivs artikel 1, sammenholdt med femte betragtning hertil, at dette formål er at bidrage til det indre markeds funktion og til opnåelse af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, der er så ensartet som muligt (jf. i denne retning dom af 12.1.2023, FTI Touristik (Pakkerejse til De Kanariske Øer), C-396/21, EU:C:2023:10, præmis 29).
- 33 Den ret til refusion, der er tillagt de rejsende i nævnte direktivs artikel 12, stk. 2 og 3, opfylder dette formål om forbrugerbeskyttelse, således at en fortolkning af begrebet »refusion« som omhandlet i denne artikel 12, hvorefter den berørte rejsende har ret til en tilbagebetaling i form af et pengebeløb af alle betalingerne for den pågældende pakkerejse, som den rejsende frit kan disponere over, er bedre egnet til at bidrage til beskyttelsen af den rejsendes interesser og dermed til virkeliggørelsen af det nævnte formål end en fortolkning, hvorefter det er tilstrækkeligt, at den pågældende rejsearrangør tilbyder den rejsende en voucher eller en anden form for udskudt kompensation.
- 34 Dette berører ikke den mulighed, som en rejsende, der er part i en aftale om en pakkerejse, har for frivilligt at acceptere en voucher i stedet for refusion i form af et pengebeløb, for så vidt som en sådan mulighed ikke fratager vedkommende retten til en sådan refusion, således som det fremgår af niende betragtning til henstilling 2020/648.
- 35 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 12, stk. 2 og 3, i direktiv 2015/2302 skal fortolkes således, at når en aftale om en pakkerejse opsiges, og arrangøren heraf i medfør af denne bestemmelse er forpligtet til at betale fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen til den berørte rejsende, skal en sådan refusion alene forstås som en tilbagebetaling af disse betalinger i form af et pengebeløb.

Det andet spørgsmål

- 36 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter arrangører af pakkerejser i forbindelse med en verdensomspændende sundhedskrise, der er til hinder for opfyldelsen af aftaler om pakkerejser, midlertidigt er fritaget for deres forpligtelse til at refundere de berørte rejsende senest 14 dage efter opsigelsen af en aftale, alle de betalinger, der er foretaget for den opsagte aftale, herunder når formålet med en sådan lovgivning er at forhindre, at de pågældende rejsearrangørers solvens som følge af det store antal forventede anmodninger om refusion påvirkes i en sådan grad, at deres eksistens bringes i fare, og således at bevare den berørte sektors levedygtighed.

- 37 Med hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål skal det indledningsvis bemærkes, at artikel 12, stk. 2, og stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302 pålægger arrangørerne af pakkerejser at refundere alle betalinger for aftalen om en pakkerejse til de berørte rejsende i form af et pengebeløb, når aftalen om en pakkerejse opsiges, fordi der indtræffer »uundgåelige ekstraordinære omstændigheder«, som væsentligt berører eller hindrer opfyldelsen af den nævnte aftale om en pakkerejse.
- 38 Som anført i nærværende doms præmis 22 gav artikel 1 i bekendtgørelse 2020-315 for så vidt angår de »opsigelser«, der blev underrettet om mellem den 1. marts og den 15. september 2020, dvs. på et tidspunkt umiddelbart før covid-19-pandemiens udbrud og indtil nogle måneder efter denne, rejsearrangørerne mulighed for senest 3 måneder efter underretningen om »opsigelsen« af aftalen om en pakkerejse at tilbyde den berørte rejsende en voucher i stedet for at foretage refusion i form af et pengebeløb af alle de betalinger, der var foretaget for den pågældende aftale om en rejse, og at en sådan refusion først blev obligatorisk efter udløbet af voucherens gyldighedsperiode på 18 måneder.
- 39 Da det andet spørgsmål i det væsentlige har til formål at gøre det muligt for den forelæggende ret at vurdere, om en sådan national bestemmelse er forenelig med den forpligtelse til fuld refusion, der påhviler den berørte rejsearrangør, og som er indført ved artikel 12, stk. 2 og stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302, er dette spørgsmål således nødvendigvis baseret på en forudsætning om, at betingelserne for at anvende denne bestemmelse, navnlig betingelsen om, at der skal være indtrådt »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«, er opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 40 Den tjekkiske, den italienske og den slovakiske regering har gjort gældende, at artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302 ikke finder anvendelse i forbindelse med en verdensomspændende sundhedskrise som den, der var forårsaget af covid-19-pandemien, for så vidt som en sådan hændelse ikke er omfattet af begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« som omhandlet i denne bestemmelse. De opsigelser, der var en følge af denne krise, giver derfor ikke ret til fuld refusion af de betalinger, der var foretaget for de opsagte pakkerejser.
- 41 Det skal derfor for det første undersøges, om en verdensomspændende sundhedskrise som covid-19-pandemien kan være omfattet af begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« som omhandlet i artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302, således at disse bestemmelser kan finde anvendelse på opsigelser, der er omfattet af en national bestemmelse såsom artikel 1 i bekendtgørelse 2020-315.
- 42 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at dette begreb er defineret i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2015/2302 som en »situation, som den part, der påberåber sig en sådan situation, ikke har nogen indflydelse på, og hvis konsekvenser ikke kunne afværges, selv hvis der var blevet truffet alle rimelige foranstaltninger«.
- 43 I 31. betragtning til dette direktiv er rækkevidden af dette begreb desuden præciseret, for så vidt som det fremgår heraf, at »[d]ette [...] f.eks. [kan] omfatte krigsførelse, andre alvorlige sikkerhedsproblemer såsom terrorisme, betydelige risici for menneskers sundhed såsom udbrud af en alvorlig sygdom på rejsedestinationen eller naturkatastrofer såsom oversvømmelser, jordskælv eller vejrforhold, der gør det umuligt at rejse sikkert til destinationen som fastsat i aftalen om pakkerejsen«.

- 44 Som det er anført i denne doms præmis 19, fremgår det desuden af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2015/2302, at »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« alene kan lægges til grund for den berørte rejsendes opsigelse af aftalen og give vedkommende ret til fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen, hvis de »indtræffer på rejsedestinationen eller i umiddelbar nærhed heraf«, og hvis de »væsentligt berører leveringen af pakkerejsen, eller [...] i væsentlig grad berører befordringen af passagerer til destinationen«.
- 45 Selv om en kvalificering – med henblik på opsigelsen af en aftale om en pakkerejse – af en bestemt begivenhed som en situation, der er omfattet af begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« som omhandlet i dette direktiv, nødvendigvis afhænger af sagens konkrete omstændigheder og navnlig af, hvilke rejseydelser der konkret er aftalt, og af, hvilke konsekvenserne denne begivenhed har haft på den planlagte rejsedestination, forholder det sig ikke desto mindre således, at en verdensomspændende sundhedskrise som covid-19-pandemien som sådan skal anses for at kunne være omfattet af dette begreb.
- 46 Det er nemlig åbenbart, at en sådan begivenhed unddrages enhver form for kontrol, og at konsekvenser ikke kunne afværges, selv hvis der var blevet truffet alle rimelige foranstaltninger. Denne begivenhed viste i øvrigt, at der var »betydelige risici for menneskers sundhed« som omhandlet i 31. betragtning til nævnte direktiv.
- 47 Det er i denne forbindelse uden betydning, at denne betragtning i lighed med samme direktivs artikel 12, stk. 2, illustrerer dette udtryk ved at henvise til eksemplet med udbrud af en alvorlig sygdom »på rejsedestinationen«, idet en sådan præcisering ikke har til formål at begrænse rækkevidden af begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« til lokale begivenheder, men at fremhæve, at disse omstændigheder under alle omstændigheder bl.a. skal vise sig på den planlagte rejsedestination og dermed væsentligt berøre leveringen af den pågældende pakkerejse.
- 48 Som generaladvokaten i det væsentlige ligeledes har anført i punkt 58 i forslaget til afgørelse, forholder det sig i denne henseende således, at hvis udbredelsen af en alvorlig sygdom på rejsedestinationen kan være omfattet af dette begreb, bør det så meget desto mere gælde for spredningen af en alvorlig sygdom i hele verden, eftersom virkningerne af spredningen af en alvorlig sygdom også vil berøre denne destination.
- 49 Desuden ville en fortolkning af artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302, hvorefter disse bestemmelser udelukkende finder anvendelse på begivenheder af et lokalt omfang og ikke på begivenheder af et større omfang, dels være i strid med retssikkerhedsprincippet, for så vidt som afgrænsningen mellem disse to kategorier af begivenheder i mangel af et afgrænsningskriterium i direktivet ville være uklar og varierende, hvilket i sidste ende ville have til følge, at den beskyttelse, som de nævnte bestemmelser giver, bliver vilkårlig.
- 50 For det andet ville en sådan fortolkning være i strid med det formål om beskyttelse af forbrugerne, som direktiv 2015/2302 forfølger. Denne fortolkning ville nemlig indebære, at rejsende, der opsiges deres aftale om en pakkerejse under henvisning til, at der er opstået en sygdom af lokalt omfang, ikke er forpligtede til at betale opsigelsesgebyrer, mens rejsende, som opsiges en aftale med den begrundelse, at der er opstået en verdensomspændende sygdom, skal betale et sådant gebyr, hvilket ville føre til et lavere beskyttelsesniveau for de rejsende i tilfælde af et udbrud af en verdensomspændende sundhedskrise end i tilfælde af et udbrud af en sygdom af lokalt omfang.

- 51 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« som omhandlet i artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302 kan dække en verdensomspændende sundhedskrise, og at denne bestemmelse således kan anvendes på opsigelser af aftaler om en pakkerejse, når opsigelserne er begrundet med de konsekvenser, der er fremprovokeret af en sådan begivenhed.
- 52 For det andet har den franske regering imidlertid gjort gældende, at en sådan situation som den sundhedskrise, der var forbundet med covid-19-pandemien, var af et sådant omfang, at den ligeledes udgjorde et tilfælde af »force majeure«, og at dette begreb kan omfatte tilfælde, hvis kendetegn går ud over de situationer, der blev taget i betragtning i forbindelse vedtagelsen af artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302. Denne regering har heraf udledt, at medlemsstaterne af denne grund kan fravige denne bestemmelse i sådanne tilfælde.
- 53 I denne forbindelse skal det for det første bemærkes, at som det følger af fast retspraksis, har begrebet »force majeure« ikke et ensartet indhold inden for de forskellige områder af EU-retten, hvor det anvendes, idet begrebet skal fastlægges i den juridiske sammenhæng, hvor det får betydning (dom af 25.1.2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, præmis 54).
- 54 Som den franske regering selv har medgivet, er begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« som omhandlet i artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302 beslægtet med begrebet »force majeure«, således som sidstnævnte er defineret i fast retspraksis, dvs. som usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig force majeure, ikke har nogen indflydelse på, og hvis følger han ikke kunne have undgået trods størst mulig agtpågivenhed (dom af 4.3.2010, Kommissionen mod Italien, C-297/08, EU:C:2010:115, præmis 85). Selv om dette direktiv ikke indeholder en henvisning til force majeure, konkretiserer begrebet »usædvanlige og uundgåelige omstændigheder« begrebet »force majeure« inden for rammerne af det nævnte direktiv.
- 55 Det skal for det andet bemærkes, at som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, bekræfter en gennemgang af direktiv 2015/2302 og navnlig tilblivelseshistorien for dette direktiv, at begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« har afløst begrebet »force majeure« i Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (EFT 1990, L 158, s. 59), der er blevet ophævet og erstattet af direktiv 2015/2302.
- 56 Begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« som omhandlet i dette direktivs artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), udgør derfor en udtømmende gennemførelse af begrebet »force majeure« med henblik på nævnte direktiv.
- 57 Der er således ingen grund til, at medlemsstaterne som følge af force majeure, end ikke midlertidigt, fritager arrangører af pakkerejser for deres refusionsforpligtelse i henhold til artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302, eftersom det hverken i denne bestemmelse eller nogen anden bestemmelse i dette direktiv er foreskrevet, at den nævnte forpligtelse mister sin ufravigelige karakter i tilfælde af force majeure (jf. analogt dom af 26.9.2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, præmis 49 og 50).
- 58 Det følger af det ovenfor anførte, at såfremt en aftale om en pakkerejse opsiges på grund af et udbrud af en verdensomspændende sundhedskrise, er de berørte rejsearrangører forpligtede til fuldt ud at refundere de berørte rejsende alle betalinger for pakkerejsen på de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 12, stk. 4.

- 59 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2015/2302 ikke desto mindre gør det muligt for medlemsstaterne under en verdensomspændende sundhedskrise som covid-19-pandemien at fritage arrangørerne af pakkerejser for en sådan refusionsforpligtelse, skal det bemærkes, at det følger af dette direktivs artikel 4, at det nævnte direktiv, medmindre andet er bestemt, tilsigter en fuldstændig harmonisering af det påtænkte område, således at medlemsstaterne ikke kan vedtage bestemmelser, der fraviger dem, der er fastsat i samme direktiv, herunder strengere bestemmelser, der har til formål at sikre et andet beskyttelsesniveau for de berørte rejsende.
- 60 Det følger desuden af artikel 23, stk. 2 og 3, i direktiv 2015/2302, at de rettigheder, der tilkommer de berørte rejsende i henhold til dette, er ufravigelige.
- 61 Hvis rejsearrangørerne fritages for deres forpligtelse til at refundere de berørte rejsende alle betalinger for en pakkerejse, vil det i strid med artikel 4 i direktiv 2015/2302 føre til en nedsættelse af det beskyttelsesniveau, som de pågældende rejsende har ifølge dette direktivs artikel 12, stk. 2-4.
- 62 En national lovgivning, der fritager arrangører af pakkerejser fra den refusionsforpligtelse, der påhviler dem i medfør af artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302, er følgelig i strid med denne bestemmelse.
- 63 Den slovakiske regering har imidlertid gjort gældende, at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2015/2302 kan påberåbe sig force majeure med henblik på vedtagelsen af en sådan lovgivning, når en ugunstig situation, der er forbundet med en verdensomspændende sundhedskrise såsom covid-19-pandemien, og navnlig de heraf følgende finansielle konsekvenser for turistsektoren, forhindrer dem i at opfylde deres forpligtelse til at gennemføre dette direktiv.
- 64 I denne henseende skal det indledningsvis fremhæves, at det følger af konstateringen i denne doms præmis 62, at en sådan national lovgivning kan udgøre en tilsidesættelse af den forpligtelse, der påhviler hver af de medlemsstater, som direktiv 2015/2302 er rettet til, til inden for sin nationale retsorden at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (jf. i denne retning dom af 12.7.2022, Nord Stream 2 mod Parlamentet og Rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, præmis 69).
- 65 Domstolen har desuden fastslået, at frygt for interne vanskeligheder ikke kan begrunde, at en medlemsstat ikke anvender EU-retten korrekt (dom af 17.2.2009, Azelvandre, C-552/07, EU:C:2009:96, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Det fremgår ganske vist af Domstolens praksis i traktatbrudssager i henhold til artikel 258 TEUF, at det, når en medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EU-retten, ikke er udelukket, at medlemsstaten med hensyn til en sådan manglende overholdelse af sine forpligtelser kan påberåbe sig force majeure.
- 67 Det følger i denne forbindelse af fast retspraksis, at selv om begrebet »force majeure« ikke forudsætter absolut umulighed, kræver det dog, at den manglende opfyldelse af en forpligtelse skyldes usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig force majeure, ikke har nogen indflydelse på, og hvis følger han ikke kunne have undgået trods størst mulig agtpågivenhed, og at en force majeure-situation kun kan påberåbes i den periode, der er

nødvendig for at løse disse vanskeligheder (jf. i denne retning dom af 13.12.2001, Kommissionen mod Frankrig, C-1/00, EU:C:2001:687, præmis 131 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.3.2010, Kommissionen mod Italien, C-297/08, EU:C:2010:115, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

- 68 Selv hvis det antages, at denne retspraksis kan fortolkes således, at medlemsstaterne ved deres nationale domstole med føje kan påberåbe sig force majeure med henblik på at begrunde, hvorfor en national lovgivning er uforenelig med dette direktiv og dermed få tilladelse til fortsat at anvende den pågældende lovgivning i den nødvendige periode, skal det konstateres, at en national bestemmelse såsom artikel 1 i bekendtgørelse 2020-315 tydeligvis ikke opfylder betingelserne for påberåbelse af force majeure, således som disse følger af den nævnte retspraksis.
- 69 I denne henseende bemærkes for det første, at selv om en sundhedskrise af et sådant omfang som covid-19-pandemien for den pågældende medlemsstat er fremmed, usædvanlig og uforudsigelig, kan en national lovgivning, der generelt fritager alle arrangører af pakkerejser for deres refusionsforpligtelse i henhold til artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302, for så vidt angår opsigelser, der er underrettet om under en på forhånd fastsat periode af flere måneders varighed, efter selve sin art ikke begrundes med de udfordringer, der er opstået som følge af en sådan begivenhed, og således opfylder de betingelser, der regulerer påberåbelsen af force majeure.
- 70 Da anvendelsen af en sådan lovgivning i praksis fører til en generel midlertidig suspension af denne refusionsforpligtelse, finder en sådan bestemmelse nemlig ikke kun anvendelse på de tilfælde, hvor sådanne udfordringer, navnlig økonomiske, reelt er opstået, men derimod på alle aftaler, som er blevet opsagt i referenceperioden, uden at der tages hensyn til de berørte rejsearrangørers konkrete og individuelle økonomiske situation.
- 71 Det skal for det andet bemærkes, at det af de sagsakter, som Domstolen råder over, ikke fremgår, at de finansielle konsekvenser, som bestemmelsen i artikel 1 i bekendtgørelse 2020-315 tilsigtede at imødegå, ikke kunne have været undgået på anden måde end ved tilsidesættelsen af artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302, og navnlig ved, at der til fordel for de pågældende rejsearrangører var blevet vedtaget visse statsstøtteforanstaltninger, der kunne tillades i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, og at andre medlemsstater benyttede sig af denne mulighed, således som generaladvokaten har anført i punkt 84-82 i forslaget til afgørelse.
- 72 Selv om flere regeringer i denne forbindelse har fremhævet, at vedtagelsen af sådanne statsstøtteforanstaltninger for mange medlemsstaters vedkommende var forbundet med særlige vanskeligheder, idet muligheden for at vedtage sådanne foranstaltninger med kort varsel bl.a. afhæng af de eksisterende strukturer i pakkerejsesektoren og af den tid, der var nødvendig for en sådan vedtagelse i overensstemmelse med deres interne procedurer, skal det i denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig vanskeligheder af national karakter for at begrunde en manglende overholdelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten (dom af 25.6.2013, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, C-241/11, EU:C:2013:423, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.11.2014, Kommissionen mod Belgien, C-395/13, EU:C:2014:2347, præmis 51).
- 73 I denne sammenhæng kan der heller ikke gives medhold i det argument, som bl.a. den tjekkiske regering har fremført, hvorefter en løsning bestående i tildeling af statsstøtte skal være et »sidste middel«. Det er nemlig i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at EU-retten giver medlemsstaterne mulighed for under overholdelse af de betingelser, der er fastsat med henblik herpå, at fastsætte visse former for statsstøtte og navnlig dem, der kan anses for forenelige med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, selv om EU-retten netop ikke

giver dem mulighed for at tilsidesætte deres forpligtelse til i deres nationale retsorden at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre den fulde virkning af et direktiv, i det foreliggende tilfælde direktiv 2015/2302.

- 74 Det skal endvidere bemærkes, at medlemsstaterne ligeledes havde mulighed for at indføre ordninger, der ikke havde til formål at pålægge, men at fremme eller lette de berørte rejsendes accept af vouchere i stedet for en refusion i form af et pengebeløb, og at sådanne løsninger ligeledes ville være med til at lette de berørte rejsearrangørers likviditetsproblemer, således som det er anført i henstilling 2020/648, bl.a. i 15. betragtning hertil.
- 75 For det tredje, og således som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 80 i forslaget til afgørelse, er en national bestemmelse såsom artikel 1 i bekendtgørelse 2020-315, for så vidt som den fastsætter, at rejsearrangører af pakkerejser fritages for deres refusionsforpligtelse i en periode på op til 21 måneder fra underretningen om »opsigelse« af den omhandlede aftale om en pakkerejse, tydeligvis ikke er udformet således, at dens følger begrænses til den periode, der er nødvendig for at afhjælpe de vanskeligheder, der er forårsaget af den begivenhed, der kan være omfattet af force majeure.
- 76 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302, sammenholdt med dette direktivs artikel 4, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter arrangører af pakkerejser i forbindelse med en verdensomspændende sundhedskrise, der er til hinder for opfyldelsen af aftaler om pakkerejser, midlertidigt er fritaget for deres forpligtelse til at refundere de berørte rejsende senest 14 dage efter opsigelsen af en aftale alle de betalinger, der er foretaget for den opsagte aftale, herunder når formålet med en sådan lovgivning er at forhindre, at de pågældende rejsearrangørers solvens som følge af det store antal forventede anmodninger om refusion påvirkes i en sådan grad, at deres eksistens bringes i fare, og således at bevare den berørte sektors levedygtighed.

Det tredje spørgsmål

- 77 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at den gør det muligt for en national ret, for hvilken der er anlagt et søgsmål med påstand om annulation af en national lovgivning, der er i strid med artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302, at tilpasse de tidsmæssige virkninger af sin afgørelse, som annullerer denne nationale lovgivning.
- 78 Det skal bemærkes, at det påhviler den pågældende medlemsstats myndigheder at træffe de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er egnede til at sikre overholdelsen af EU-retten på deres område (jf. i denne retning dom af 21.6.2007, Jonkman m.fl., C-231/06 – C-233/06, EU:C:2007:373, præmis 38).
- 79 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at medlemsstaterne i henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør, idet en sådan forpligtelse inden for rammerne af deres kompetence påhviler enhver myndighed i den pågældende medlemsstat, herunder de nationale retter, ved hvilke der anlægges sag til prøvelse af en national retsakt, der udgør en sådan tilsidesættelse (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 170 og 171 og den deri nævnte retspraksis).

- 80 Det følger heraf, at når en national ret skal træffe afgørelse i et søgsmål med påstand om annullation af en national lovgivning, som den anser for at være i strid med EU-retten, er den i overensstemmelse med de i dens interne retsorden fastsatte processuelle regler, der finder anvendelse på sådanne søgsmål, og under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, forpligtet til at annullere den pågældende lovgivning.
- 81 Det er korrekt, at Domstolen har anerkendt, at nationale retsinstanser under særlige omstændigheder har mulighed for at tilpasse virkningerne af deres afgørelser om annullation af en national lovgivning, der er fundet uforenelig med EU-retten.
- 82 Det følger således af Domstolens praksis, at en national ret, når der foreligger tvingende hensyn knyttet til miljøbeskyttelsen, eller hensyn, der vedrører den pågældende medlemsstats forsyningssikkerhed med elektricitet, undtagelsesvis og fra sag til sag kan gøre brug af en national bestemmelse, der giver den mulighed for at opretholde visse virkninger af en annulleret national retsakt, for så vidt som de betingelser, der er nærmere opregnet i denne retspraksis, er opfyldt (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 178 og 179).
- 83 Som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 101 i forslaget til afgørelse, må det imidlertid i det foreliggende tilfælde for det første konstateres, at uanset hvor alvorlige de økonomiske konsekvenser af covid-19-pandemien, som den forelæggende ret har henvist til i sit tredje spørgsmål, måtte være for pakkerejsesektoren, kan en sådan trussel mod de økonomiske interesser for operatørerne i denne sektor ikke sammenlignes med de tvingende hensyn, der er knyttet til miljøbeskyttelsen eller forsyningen af elektricitet i den berørte medlemsstat, og som var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 28. februar 2012, *Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 57).
- 84 Det skal for det andet bemærkes, at den franske regering under retsmødet har anført, at det tab, der i givet fald måtte følge af den forelæggende rets ophævelse af bekendtgørelse 2020-315, er af »begrænset betydning«. Under alle omstændigheder fremgår det ikke, at en annullation af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kunne have skadelige konsekvenser for pakkerejsesektoren af et sådant omfang, at det var nødvendigt at opretholde dens virkninger for at beskytte de erhvervsdrivende inden for denne sektors interesser.
- 85 Under disse omstændigheder skal det tredje spørgsmål besvares med, at EU-retten, navnlig princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, skal fortolkes således, at den ikke gør det muligt for en national ret, for hvilken der er anlagt et søgsmål med påstand om annullation af en national lovgivning, der er i strid med artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302, at tilpasse de tidsmæssige virkninger af sin afgørelse, som annullerer denne nationale lovgivning.

Sagsomkostninger

- 86 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 12, stk. 2 og 3, 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

skal fortolkes således, at

når en aftale om en pakkerejse opsiges, og arrangøren heraf i medfør af denne bestemmelse er forpligtet til at betale fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen til den berørte rejsende, skal en sådan refusion alene forstås som en tilbagebetaling af disse betalinger i form af et pengebeløb.

- 2) Artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302, sammenholdt med dette direktivs artikel 4,

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter arrangører af pakkerejser i forbindelse med en verdensomspændende sundhedskrise, der er til hinder for opfyldelsen af aftaler om pakkerejser, midlertidigt er fritaget for deres forpligtelse til at refundere de berørte rejsende senest 14 dage efter opsigelsen af en aftale alle de betalinger, der er foretaget for den opsagte aftale, herunder når formålet med en sådan lovgivning er at forhindre, at de pågældende rejsearrangørers solvens som følge af det store antal forventede anmodninger om refusion påvirkes i en sådan grad, at deres eksistens bringes i fare, og således at bevare den berørte sektors levedygtighed.

- 3) EU-retten, navnlig princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU,

skal fortolkes således, at

den ikke gør det muligt for en national ret, for hvilken der er anlagt et søgsmål med påstand om annullation af en national lovgivning, der er i strid med artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302, at tilpasse de tidsmæssige virkninger af sin afgørelse, som annullerer denne nationale lovgivning.

Underskrifter