



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

8. juni 2023 *

»Traktatbrud – 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 de betalinger, som er foretaget af den berørte rejsende for en pakkerejse – refusion i form af et pengebeløb eller en ombytning af pakkerejsen – forpligtelse til at refundere den berørte rejsende senest 14 dage efter opsigelsen af den omhandlede aftale – midlertidig undtagelse fra denne forpligtelse«

I sag C-540/21,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 27. august 2021,

Europa-Kommissionen ved R. Lindenthal, I. Rubene og A. Tokár, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Danmark, først ved V. Pasternak Jørgensen og M. Søndahl Wolff, derefter ved M. Søndahl Wolff, som befuldmægtigede,

intervenient

mod

Den Slovakiske Republik ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

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: T. Čápeta,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: slovakisk.

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med søgsmålet har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Slovakiske Republik ved vedtagelsen af § 33a i zákon č. 170/2018 Z. z. o zázadoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (lov nr. 170/2018 om pakkerejser, tilknyttede turismetjenester og visse betingelser for turismeerhverv, der ændrer og supplerer andre love) af 15. maj 2018 (herefter »lov nr. 170/2018«), og som blev indsat ved zákon č. 136/2020 Z. z. (lov nr. 136/2020) af 20. maj 2020 (herefter »lov nr. 136/2020«), har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 2, artikel 12, stk. 3, litra b), og artikel 12, stk. 4, 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), sammenholdt med artikel 4 i direktiv 2015/2302.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2015/2302

- 2 4., 5., 31., 40. og 46. betragtning til direktiv 2015/2302 har følgende ordlyd:
 - »(4) [Rådets direktiv] 90/314/EØF [af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (EFT 1990, L 158, s. 59)] indrømmer medlemsstaterne et vidt skøn ved gennemførelsen. Der er derfor stadig betydelige forskelle mellem lovene i medlemsstaterne. Forskellige regler fører til højere omkostninger for virksomhederne og lægger hindringer i vejen for dem, der ønsker at drive virksomhed på tværs af landegrænserne, hvorved forbrugernes valgmuligheder begrænses.
 - (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.

[...]

- (40) For at beskyttelsen mod konkurs eller insolvens kan være effektiv, bør den dække de forventelige betalinger, der rammes af rejsearrangørens konkurs eller insolvens, og i givet fald de forventelige hjemtransportomkostninger. [...] Dette vil generelt betyde, at sikkerheden skal dække en tilstrækkelig høj procentdel af rejsearrangørens omsætning, for så vidt angår pakkerejser [...] Ved den effektive beskyttelse mod konkurs eller insolvens bør der dog ikke tages hensyn til meget usandsynlige risici, f.eks. den samtidige insolvens eller konkurs af flere af de største rejsearrangører, hvilket i uforholdsmæssig høj grad ville have en indvirkning på omkostningerne til beskyttelse og således hæmme dens effektivitet. I sådanne tilfælde kan garantien for tilbagebetaling være begrænset.

[...]

- (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 rejsetjenesteydere, mellemmand eller i anden egenskab.«

3 Artikel 1 i direktiv 2015/2302 bestemmer:

»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.«

4 Dette 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.

[...]«

5 Direktivets 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.«

6 Samme direktivs artikel 12 med overskriften »Opsigelse af aftalen om en pakkerejse og fortrydelsesret inden pakkerejsens begyndelse« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at den rejsende når som helst kan opsigse aftalen om en pakkerejse inden pakkerejsens begyndelse. Hvis den rejsende opsiges 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 opsigse 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 opsigse 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.

[...]«

7 Artikel 23 i direktiv 2015/2302 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

8 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 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.«

9 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.

[...]«

Slovakisk ret

- 10 § 33a i lov nr. 170/2018, der blev indført i samme lov ved lov nr. 136/2020, har overskriften »Foreløbige bestemmelser vedrørende den ekstraordinære situation forårsaget af covid-19«. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»1. Hvis det på grund af den ekstraordinære situation, der er forårsaget af covid-19 i Slovakiet, eller en lignende situation på rejsedestinationen eller på et sted på pakkerejsens rute, ikke er muligt at levere de væsentlige elementer i de turistydelser, der er omfattet af en aftale om en pakkerejse, til den rejsende, kan rejsearrangøren:

- a) tilbyde den rejsende en ændring af aftalen om en pakkerejse, eller
- b) underrette den rejsende med tilbud om en ombytning af pakkerejsen, såfremt den rejsende ikke accepterer den ændring af aftalen om en pakkerejse, der tilbydes i henhold til litra a).

2. Hvis den rejsende accepterer den ændring af aftalen om en pakkerejse, der er omhandlet i stk. 1, litra a), og pakkerejsens pris som følge af denne ændring afviger fra de betalinger, der allerede er modtaget for aftalen om pakkerejsen, afregner parterne indbyrdes forskellen mellem

prisen for den rejse, der har været genstand for ændringen af aftalen om en pakkerejse, og de betalinger, der er modtaget i henhold til den oprindelige aftale.

3. Underretningen om en ombytning af pakkerejsen skal ske skriftligt og meddeles den rejsende på et varigt medium og på samme måde, som den oprindelige aftale om en pakkerejse blev meddelt den rejsende, medmindre andet er aftalt mellem parterne. Af underretningen om en ombytning af pakkerejsen skal bl.a. følgende fremgå:

- a) de betalinger, der er modtaget i henhold til aftalen om en pakkerejse
- b) den omstændighed, at de væsentlige elementer i de turistydelse, der er omhandlet af aftalen om en pakkerejse, efter aftale med den rejsende kan ændres som led i ombytningen af pakkerejsen
- c) den rejsendes ret til at overdrage aftalen om en pakkerejse i henhold til § 18.

4. En rejsende, der har indgået en aftale om en pakkerejse, har ret til skriftligt at afvise en ombytning af pakkerejsen senest 14 dage efter underretningen om en ombytning af pakkerejsen, såfremt den pågældende:

- a) så længe den ekstraordinære situation, der er forårsaget af covid-19, består i Slovakiet, er opført i registret over jobsøgende, hvilket skal fremgå af en skriftlig meddelelse om, at vedkommende er optaget i registret over jobsøgende
- b) er selvstændig erhvervsdrivende eller et enkeltmandsselskab med begrænset ansvar, der har modtaget økonomisk støtte i forbindelse med et projekt til opretholdelse af beskæftigelsen, efter at det er konstateret, at der foreligger en ekstraordinær situation, en undtagelsestilstand eller en nødsituation, og at det er nødvendigt at afværge konsekvenserne heraf, hvilket godtgøres af en bekræftelse af, at der er ydet en sådan støtte
- c) er eneforsørger, der under pandemien har opnået ret til en plejeydelse, hvilket godtgøres i form af en bekræftelse på tildelingen af ydelsen og en erklæring på tro og love om, at den pågældende har status som enlig forælder
- d) er gravid på datoen for modtagelsen af underretningen om ombytning af pakkerejsen, hvilket dokumenteres ved en lægeattest, eller
- e) er 65 år eller ældre, hvilket godtgøres ved angivelse af den fødselsdato, der fremgår af ID-kortet eller et lignende identitetskort

5. En rejsende, der har indgået en aftale om en pakkerejse, har ret til skriftligt at afvise en ombytning af alene en del pakkerejsen senest 14 dage efter underretningen om en ombytning af pakkerejsen, såfremt mindst en af de rejsende, der omfattes af aftalen om en pakkerejse, befinder sig i en af de i stk. 4, omhandlede situationer.

6. Hvis en rejsende, der har indgået en aftale om en pakkerejse, i henhold til stk. 4, afviser en ombytning af pakkerejsen, skal rejsearrangøren til den pågældende straks og senest 14 dage efter modtagelsen af afvisningen af ombytningen af pakkerejsen, og uden at kunne opkræve et opsigelsesgebyr, refundere alle de betalinger, der er modtaget for pakkerejsen. Hvis en rejsende, der har indgået en aftale om en pakkerejse i henhold til stk. 5, afviser en ombytning af en del af

pakkerejsen i forhold til en eller flere rejsende, der er omfattet af samme aftale om en pakkerejse, skal rejsearrangøren til de rejsende, der ikke deltager i den ombyttede pakkerejse, straks og senest 14 dage efter modtagelsen af afvisningen af ombytningen af en del af pakkerejsen, og uden at kunne opkræve et opsigelsesgebyr, refundere alle de betalinger, der er modtaget for pakkerejsen.

7. Rejsearrangøren skal inden den 31. august 2021 med den rejsende nå til enighed om en ombytning af pakkerejsen.

8. Hvis prisen for ombytningen af pakkerejsen ikke stemmer med de betalinger, der er modtaget i henhold til aftalen om pakkerejsen, afregner parterne indbyrdes forskellen mellem det beløb, der er angivet i underretningen om en ombytning af pakkerejsen, og prisen for denne rejse senest 14 dage efter den dato, hvor rejsearrangøren er nået til enighed med den rejsende om at ombytte pakkerejsen.

9. Hvis rejsearrangøren ikke inden den 31. august 2021 når til enighed med den rejsende om ombytning af pakkerejsen, anses rejsearrangøren for at have trukket sig fra aftalen om pakkerejsen, og skal straks og senest den 14. september 2021 betale den rejsende hele den betaling, som rejsearrangøren har modtaget i medfør af aftalen om pakkerejsen.

10. Hvis en rejsende eller en rejsearrangør i perioden fra den 12. marts 2020 indtil denne lovs ikrafttræden har opsagt aftalen om en pakkerejse i henhold til § 21, stk. 2, eller § 21, stk. 3, litra b), og rejsearrangøren på grundlag af denne opsigelse ikke har refunderet den rejsende alle de betalinger, der er modtaget for aftalen om en pakkerejse, finder proceduren i stk. 1 anvendelse.

11. Hvis den rejsende i perioden fra den 12. marts 2020 indtil denne lovs ikrafttræden har opsagt aftalen om en pakkerejse i henhold til § 21, stk. 1, og hvis opsigelsesgebyret ikke er blevet betalt, finder proceduren i stk. 1 anvendelse.

12. Hvis det på trods af den ekstraordinære situation, der er forårsaget af covid-19 i Slovakiet, eller i en lignende situation på rejsedestinationen eller på et sted på pakkerejsens rute er muligt at levere en pakkerejse i overensstemmelse med aftalen om en pakkerejse, men den rejsende afviser ydelsen, skal den rejsende skriftligt underrette rejsearrangøren herom mindst 30 dage før pakkerejsens begyndelse. Inden for de første 30 dage efter denne lovs ikrafttrædelse er fristen mindst 15 dage før pakkerejsens begyndelse. Senest 14 dage efter modtagelsen af de oplysninger, der er omhandlet i første punktum, skal rejsearrangøren i henhold til stk. 7-9 sende den i stk. 3 omhandlede underretning om en ombytning af pakkerejsen til den rejsende. Bestemmelserne i stk. 4, 5 og 6 finder ikke anvendelse.

13. Så længe den ekstraordinære situation, der er forårsaget af covid-19 i Slovakiet, eller en lignende situation på rejsedestinationen eller et hvilket som helst sted på pakkerejsens rute varer, kan rejsearrangøren ikke kræve, at den rejsende betaler et forskud på pakkerejsens pris. Dette gælder ikke, hvis den rejsende accepterer ændringen af aftalen om en pakkerejse i overensstemmelse med stk. 1, litra a).

14. Den beskyttelse mod insolvens, der gælder for en aftale om en pakkerejse, finder tilsvarende anvendelse, selv efter en ændring heraf eller efter fremsendelsen af underretningen om en ombytning af pakkerejsen.«

Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 11 Ved skrivelse af 14. maj 2020 til Den Slovakiske Republik oplyste Kommissionen, at den havde modtaget oplysninger, hvoraf det fremgik, at denne medlemsstat i forbindelse med den verdensomspændende covid-19-pandemi forberedte nationale foranstaltninger, der kunne være i strid med direktiv 2015/2302. Kommissionen opfordrede de slovakiske myndigheder til at fremlægge yderligere oplysninger om, hvor langt man var nået med forberedelsen af disse foranstaltninger.
- 12 Ved skrivelse af 28. maj 2020 meddelte Den Slovakiske Republik Kommissionen, at Den Slovakiske Republiks Nationalråd den 20. maj 2020 havde vedtaget lov nr. 136/2020 om ændring af lov nr. 170/2018. Denne medlemsstat forklarede, at rejsebureauerne i henhold til lov nr. 136/2020 havde mulighed for at tilbyde deres kunder en ændring af den gældende aftale om en pakkerejse eller, hvis kunderne afviste denne ændring, en ombytning af pakkerejsen, hvilket forudsatte, at rejsebureauet og den pågældende kunde indgik en ny aftale om en pakkerejse inden udgangen af august 2021.
- 13 Den 3. juli 2020 tilstillede Kommissionen Den Slovakiske Republik en åbningsskrivelse, hvori den konstaterede, at denne medlemsstat ved vedtagelsen af § 33a i lov nr. 170/2018, indsat ved lov nr. 136/2020, havde tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 12, stk. 2, artikel 12, stk. 3, litra b), og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2015/2302, sammenholdt med dette direktivs artikel 4.
- 14 Den Slovakiske Republik besvarede denne åbningsskrivelse ved skrivelse af 28. august 2020. I denne skrivelse erkendte medlemsstaten, at den ændring af lov nr. 170/2018, som blev indsat ved lov nr. 136/2020, fraveg bestemmelserne i direktiv 2015/2302, men gjorde gældende, at vedtagelsen af denne ændring var begrundet i legitime hensyn, eftersom de virksomheder, der var aktive i turistsektoren, havde brug for en yderligere frist til gradvist at yde refusion til alle deres kunder, eftersom de ellers ville gå konkurs.
- 15 Den 30. oktober 2020 sendte Kommissionen Den Slovakiske Republik en begrundet udtalelse, hvori den dels foreholdt denne medlemsstat, at den med vedtagelsen af lov nr. 136/2020 havde tilsidesat den forpligtelse, der er omhandlet i denne doms præmis 13, dels opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf, dvs. den 30. december 2020.
- 16 Den Slovakiske Republik besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 18. december 2020. I denne skrivelse anførte denne medlemsstat, at den omhandlede lovændring var begrundet i den ekstraordinære situation, der var forbundet med omfanget af spredningen af covid-19, og at formålet med denne ændring ikke var at fratage de rejsende deres rettigheder, men at give rejsearrangørerne en frist, inden for hvilken de kunne afregne alle deres aftaleforhold med de rejsende.
- 17 Da Kommissionen var af den opfattelse, at slovakisk ret på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og i øvrigt på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål, fortsat var i strid med direktiv 2015/2302, besluttede den at anlægge nærværende sag.
- 18 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 21. januar 2022 har Kongeriget Danmark fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

Om søgsmålet

Parternes argumentation

- 19 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen gjort gældende, at § 33a i lov nr. 170/2018 fratager de rejsende deres ret til at opsiges en aftale om en pakkerejse og modtage refusion i henhold til artikel 12 i direktiv 2015/2302 på et tidspunkt, hvor de var væsentligt berørt af den globale covid-19-pandemi. Selv om virkningerne af covid-19-krisen med sikkerhed har medført en øget risiko for konkurs for mange rejsearrangører, giver hverken direktiv 2015/2302 eller nogen anden EU-retsakt medlemsstaterne mulighed for at fravige denne artikel 12.
- 20 I denne henseende har Kommissionen for det første gjort gældende, at artikel 12 i direktiv 2015/2302 fandt anvendelse på denne pandemi og ikke kun på situationer af et lokalt eller regionalt omfang. En sådan pandemis opståen er nemlig omfattet af begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«, der er omhandlet i artikel 12 og defineret i dette direktivs artikel 3, nr. 12). Den omstændighed, at 31. betragtning til det nævnte direktiv i denne henseende og som eksempel henviser til udbrud af en alvorlig sygdom på rejsedestinationen, er ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at nævnte artikel 12 udelukkende vedrører begivenheder af et lokalt omfang.
- 21 Eftersom dette begreb i øvrigt er forbundet med begrebet force majeure, kan sidstnævnte begreb ikke anvendes uden for de rammer, der er defineret i direktiv 2015/2302.
- 22 Selv om muligheden for en pandemi af et omfang som covid-19 ikke blev overvejet, da dette direktiv blev vedtaget, blev det nævnte direktiv ifølge Kommissionen ikke desto mindre netop udformet med henblik på at imødegå sådanne uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder. Det vil have absurde konsekvenser, såfremt det antages, at direktiv 2015/2302 finder anvendelse i tilfælde af problemer af et mindre territorielt omfang, men ikke i tilfælde af problemer af et større eller verdensomspændende omfang.
- 23 Det fremgår desuden af artikel 4 i direktiv 2015/2302, sammenholdt med fjerde og femte betragtning hertil, at dette direktiv foretager en fuldstændig harmonisering af de områder, det finder anvendelse på. § 33a i lov nr. 170/2018 er udtryk for en vilje til at beskytte rejsearrangørerne på bekostning af forbrugerne, til trods for at sidstnævnte ligeledes er berørt af den verdensomspændende covid-19-pandemi. Selv om Den Slovakiske Republik har besluttet at beskytte pakkerejsearrangørerne, skal det i denne henseende bemærkes, at det var der mange andre medlemsstater, som undlod at gøre. Det er således ikke alle rejsende i EU, der er omfattet af samme beskyttelsesniveau, hvilket er til hinder for opfyldelsen af det dobbelte formål om harmonisering og forbrugerbeskyttelse, der forfølges med direktiv 2015/2302.
- 24 Kommissionen har endelig hvad angår den umiddelbare risiko for, at et stort antal pakkerejsearrangører forsvinder, således som hævdet af denne medlemsstat, bemærket, at disse rejsearrangører kunne have draget fordel af visse statsstøtteforanstaltninger.
- 25 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at underretningen om en ombytning af pakkerejsen i henhold til § 33a i lov nr. 170/2018, der kan sidestilles med en voucher, ikke udgør »refusion« som omhandlet i artikel 12 i direktiv 2015/2302. En refusion indebærer nemlig, at en person, der har foretaget en betaling, får det betalte beløb tilbage i form af et pengebeløb, hvilket giver den pågældende mulighed for frit at disponere over dette beløb. Ifølge Kommissionen ville

EU-lovgiver, hvis denne havde haft til hensigt at tillade en så specifik og for den rejsende ugunstig refusionsmetode, udtrykkeligt have nævnt denne mulighed, således som EU-lovgiver har gjort i andre retsakter om flypassagerers og forbrugernes rettigheder.

- 26 For det tredje er Kommissionen endelig af den opfattelse, at en medlemsstat ikke kan få medhold i et argument om, at direktiv 2015/2302 ikke fandt anvendelse på den verdensomspændende covid-19-pandemi, men at denne pandemi samtidig udgjorde et tilfælde af force majeure, der forhindrede den i at opfylde sine forpligtelser i henhold til dette direktiv.
- 27 Kongeriget Danmark, der i det hele støtter Kommissionens påstand, har bl.a. gjort gældende, at EU-lovgiver med vedtagelsen af direktiv 2015/2302 har valgt at indføre en særlig høj forbrugerbeskyttelse, når der indtræffer uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, såsom den globale covid-19-pandemi. Sundhedskrisen i forbindelse med denne pandemi kan således ikke begrunde en forlængelse af den frist for refusion, der er fastsat i dette direktivs artikel 12, stk. 4.
- 28 I denne sammenhæng viser den låneordning, der i denne medlemsstat blev etableret med Rejsegarantifonden, og som ville have gjort det muligt for rejsebureauer med behov for ekstra likviditet at optage lån på gunstige vilkår med henblik på at sikre tilbagebetaling til kunderne inden for den i den nævnte bestemmelse omhandlede frist på 14 dage, at det på trods af pandemien var muligt at refundere forbrugerne med et pengebeløb inden for den nævnte frist.
- 29 Den Slovakiske Republik har nedlagt påstand om frifindelse. Den har for det første gjort gældende, at artikel 12 i direktiv 2015/2302 ikke finder anvendelse på en verdensomspændende sundhedskrise som covid-19-pandemien, eftersom den afvejning af passagerernes og rejsearrangørernes interesser, som blev foretaget på tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv, blev foretaget under helt andre omstændigheder end dem, der kendetegnede pandemiens begyndelse.
- 30 I denne henseende fremgår det af ordlyden af dette direktivs artikel 12, stk. 2, sammenholdt med 31. betragtning hertil, at der ved vedtagelsen af samme direktiv kun blev taget hensyn til muligheden for udbrud af en alvorlig sygdom »på rejsedestinationen eller i umiddelbar nærhed heraf«. Selv om artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302 ikke indeholder en sådan angivelse, skal denne bestemmelse ved en systematisk fortolkning fortolkes på samme måde. Den retlige ramme, der er indført ved dette direktiv, er derimod ikke egnet til at imødegå en ekstraordinær situation, såsom den verdensomspændende covid-19-pandemi, hvilket endvidere følger af, at rækkevidden af den ordning til beskyttelse af rejsearrangører mod insolvens, der er omhandlet i samme direktivs artikel 17, er begrænset, således som det er anført i 40. betragtning til dette direktiv og som anerkendt af Kommissionen selv.
- 31 Det er således ikke korrekt, at direktiv 2015/2302 netop er udformet med henblik på at imødegå omstændigheder som dem, der er opstået som følge af denne pandemi. I denne henseende har Den Slovakiske Republik med henvisning til bl.a. dom af 18. marts 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213), fremhævet, at dette direktiv ikke regulerer tilfælde af force majeure, der derimod er reguleret af direktiv 90/314, som gik forud for direktiv 2015/2302. I denne sammenhæng fremgår det på ingen måde af artikel 3, nr. 12), i direktiv 2015/2302, at de »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«, der er defineret i denne bestemmelse, skal være usædvanlige og uforudsigelige, således som Domstolen i sin faste praksis kræver det, for at en særlig omstændighed kan kvalificeres som et tilfælde af »force majeure«.

- 32 Hvis der ikke var blevet vedtaget en særlovgivning, kunne det ifølge denne medlemsstat i øvrigt have skadet ikke blot rejsearrangørernes interesser, men ligeledes de rejsendes interesser, dvs. forbrugernes interesser, eftersom de berørte virksomheders eksistens ville være blevet bragt i fare, hvilket efterfølgende ville have umuliggjort enhver form for refusion.
- 33 I lyset af den verdensomspændende pandemi og konsekvenserne heraf kunne Den Slovakiske Republik derfor med rette vedtage foranstaltninger, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2015/2302, såsom § 33a i lov nr. 170/2018, med henblik på at imødegå en større ubalance mellem de rejsendes og de erhvervsdrivendes interesser.
- 34 For det andet har Den Slovakiske Republik subsidiært gjort gældende, at underretningen om en ombytning af pakkerejsen i henhold til § 33a i lov nr. 170/2018 skal anses for en refusion af alle betalinger som omhandlet i artikel 12 i direktiv 2015/2302. Denne medlemsstat har fremhævet, at en sådan ombytning kunne gives mod levering af andre rejsearrangementer, at den var omfattet af en beskyttelse mod konkurs, kunne overdrages til andre personer og at den, hvis der ikke blev gjort brug heraf inden for den angivne frist, gav ret til refusion i form af et pengebeløb for samtlige allerede foretagne betalinger.
- 35 I almindelig sprogbrug henviser ordet »refusion« nemlig ikke kun til tilbagebetaling af et pengebeløb, men også til erstatning for sådanne betalinger i en anden form. En sådan fortolkning understøttes ligeledes af den omstændighed, at de relevante bestemmelser i direktiv 2015/2302, navnlig i den engelske og den tyske affattelse, sonder mellem refusion og tilbagebetaling af disse betalinger. Henset til den generelle opbygning af og formålet med dette direktiv er det endvidere muligt at fortolke udtrykkene »refusion« eller »refundere« således, at de ligeledes tillader en kompensation for de nævnte betalinger i en anden form end et pengebeløb.
- 36 Den Slovakiske Republik har desuden anført, at den omstændighed, at andre EU-retsakter udtrykkeligt foreskriver andre former for refusion, ikke er relevant, eftersom disse retsakter adskiller sig fra direktiv 2015/2302 enten ved deres art eller ved deres område og formål. Så længe der ikke er et sammenfald mellem de retsforhold, der er stiftet ved sådanne retsakter, kræver vedtagelsen af enhver form for retsakt, at der foretages en ny vurdering af afvejningen mellem de forskellige rettigheder og legitime interesser for alle adressaterne for den omhandlede retsakt.
- 37 Direktiv 2015/2302 har imidlertid til formål at beskytte de rejsende og rettighederne for professionelle arrangører af pakkerejser. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at når flere rettigheder, der er beskyttet af Unionens retsorden, støder sammen, skal de omhandlede retsakter fortolkes med respekt af den nødvendige forening af de krav, der er forbundet med disse forskellige rettigheder, og den rette afvejning af dem (dom af 31.1.2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, præmis 62).
- 38 Endelig har Den Slovakiske Republik for det tredje mere subsidiært gjort gældende, at den ugunstige situation, der var forbundet med den verdensomspændende covid-19-pandemi, kunne anses for at udgøre et tilfælde af force majeure som omhandlet i Domstolens praksis.
- 39 Denne medlemsstat har fremhævet, at selv om et sådant argument er fremsat mere subsidiært, er det på ingen måde uforeneligt med det principale argument om, at direktiv 2015/2302 ikke finder anvendelse på denne pandemi. Endvidere er det af Kommissionen anførte om, at direktivet ikke længere tillader, at begrebet force majeure anvendes uden for de rammer, det regulerer, forkert. Der skal nemlig skelnes mellem en anvendelse af dette begreb på de i dette direktiv omhandlede

rettigheder og forpligtelser, der er indført inden for rammerne aftaleforholdet mellem rejsearrangøren og den rejsende, og en anvendelse heraf som begrundelse for en tilsidesættelse af traktaten.

- 40 I det foreliggende tilfælde er de betingelser for påberåbelse af force majeure, der følger af Domstolens praksis, i sidstnævnte forstand opfyldt. Den verdensomspændende covid-19-pandemi og den på verdensplan betydelige nedgang i turismen, der var en følge heraf, udgør nemlig omstændigheder, der ligger uden for Den Slovakiske Republiks kontrol, og som sidstnævnte hverken kunne forudse eller forhindre, uanset om den på alle tænkelige måder havde bestræbt sig herpå og udvist den fornødne omhu.
- 41 Denne medlemsstat har præciseret, at den manglende likviditet og risikoen for rejsebureauernes insolvens og de negative konsekvenser for hele den omhandlede økonomiske sektor som følge af pandemiens udvikling og foranstaltningerne i forbindelse hermed udgjorde uoverstigelige vanskeligheder, som midlertidigt forhindrede den i at opfylde sine forpligtelser i henhold til direktiv 2015/2302. Når dette er sagt, var anvendelsen af § 33a i lov nr. 170/2018 begrænset til den nødvendige varighed og er nu ophørt, henset til nødvendigheden af at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau og at skabe den rette balance mellem dette beskyttelsesniveau og virksomhedernes konkurrenceevne.
- 42 Hvad angår relevansen af eksemplet med en statsstøtteforanstaltning som den, der blev vedtaget i Danmark gennem etableringen af Rejsegarantifonden, har Den Slovakiske Republik påpeget, at muligheden for at yde statsstøtte gennem en garantifond kunne have været begrænset af den måde, hvorpå den nationale ordning til beskyttelse mod insolvens var tilrettelagt, hvilket ville have nødvendiggjort en kompleks ændring af slovakisk ret, som det ville være umuligt at gennemføre under en akut krisesituation. Desuden skal statsstøtte have karakter af en sidste udvej (ultima ratio), eftersom den udgør et væsentligt indgreb i konkurrencen og markedets funktion.

Domstolens bemærkninger

- 43 Kommissionen har med sit søgsmål foreholdt Den Slovakiske Republik, at den har tilsidesat den forpligtelse, der påhviler den i henhold til artikel 12, stk. 2, artikel 12, stk. 3, litra b), og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2015/2302, sammenholdt med dette direktivs artikel 4, ved at vedtage § 33a i lov nr. 170/2018, for så vidt som denne sidstnævnte bestemmelse i det væsentlige fastsætter dels, at rejsearrangøren, når det som følge af den ekstraordinære situation, der var forårsaget af den verdensomspændende covid-19-pandemi, var umuligt at opfylde en aftale om en pakkerejse, kunne tilbyde de berørte rejsende en ombytning af pakkerejsen i stedet for refusion af alle betalinger som omhandlet i denne artikel 12, dels at de pågældende rejsende i så fald først havde ret til denne refusion efter den 31. august 2021 og senest den 14. september 2021.
- 44 Det skal for det første undersøges, om denne ekstraordinære situation kan være omfattet af begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« som omhandlet i artikel 12 i direktiv 2015/2302, således at artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302 kan finde anvendelse på de situationer, der er omhandlet i § 33a i lov nr. 170/2018.
- 45 Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal det bemærkes, at dette begreb i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2015/2302 er defineret 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«.

- 46 I 31. betragtning til dette direktiv er rækkevidden af dette begreb belyst, for så vidt som det heri præciseres, 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«.
- 47 Det fremgår desuden af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2015/2302, at uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder alene kan lægges til grund for den 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«.
- 48 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 artikel 12, nødvendigvis afhænger af sagens konkrete omstændigheder og navnlig af, hvilke rejseydelser der konkret er aftalt, samt af, hvilke konsekvenserne denne begivenhed har haft på den planlagte rejsedestination, forholder det sig, som Kommissionen har gjort gældende, ikke desto mindre således, at en verdensomspændende sundhedskrise som covid-19-pandemien som sådan skal anses for at kunne være omfattet af dette begreb.
- 49 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.
- 50 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.
- 51 Det forholder 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 den pågældende rejsedestination.
- 52 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.

- 53 For det andet ville en sådan fortolkning være i strid med det formål, der forfølges med direktivet, og som ifølge dets artikel 1, sammenholdt med femte betragtning hertil, 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).
- 54 Den nævnte fortolkning ville nemlig indebære, at rejsende, der opsiger 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 opsiger 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.
- 55 Hvad angår formålet om forbrugerbeskyttelse har Den Slovakiske Republik imidlertid gjort gældende, at denne beskyttelse ikke kan adskilles fra den beskyttelse af rejsearrangører mod insolvens, der er fastsat i artikel 17 i direktiv 2015/2302, som ikke omhandler dækning af meget usandsynlige risici, såsom udbruddet af en global pandemi. Denne medlemsstat har heraf udledt, at anvendelsen af den ret til fuld refusion, der er fastsat i dette direktivs artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), heller ikke bør udvides til at omfatte sådanne tilfælde.
- 56 Som det ligeledes er fremhævet i 13. og 14. betragtning til henstilling 2020/648, er det i denne henseende ubestrideligt, at en global sundhedskrise såsom covid-19-pandemien kan stille arrangørerne af pakkerejser over for en øget risiko for insolvens, der ikke er dækket af den forsikring, der er tegnet i henhold til artikel 17 i direktiv 2015/2302, og at en sådan risiko kan påvirke de berørte rejsendes ret til refusion af alle de betalinger, som de har foretaget for en pakkerejse.
- 57 Når dette er sagt, skal det fastslås, at en fortolkning af artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302, der under sådanne omstændigheder bevirker, at rejsende uden videre fratages retten til at nyde godt af denne ret, nødvendigvis vil være til større skade for beskyttelsen af deres interesser.
- 58 Hvad angår den sontring, der ifølge Den Slovakiske Republik skal foretages mellem begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« og begrebet force majeure, skal det for så vidt som Den Slovakiske Republik er af den opfattelse, at en pandemi såsom den verdensomspændende covid-19-pandemi udelukkende henhører under sidstnævnte begreb, bemærkes, at der i modsætning til, hvad denne medlemsstat har gjort gældende, ikke findes grundlag for et sådant argument i dom af 18. marts 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213).
- 59 Situationen i den sag, der gav anledning til denne dom, vedrørte nemlig direktiv 90/314, der blev ophævet og erstattet af direktiv 2015/2302. Uafhængigt af den sontring i dette første direktiv mellem begreberne et tilfælde af force majeure og en begivenhed, der ikke kunne forudses eller foregribes, som der er henvist til i nævnte doms præmis 58, skal det fastslås, at direktiv 2015/2302 hverken gentager det ene eller det andet af disse begreber, men at det i denne sammenhæng udelukkende henviser til begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«. Som det allerede er fastslået i nærværende doms præmis 48 og 49, kan en verdensomspændende sundhedskrise såsom covid-19-pandemien være omfattet af dette begreb.

- 60 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at i modsætning til, hvad Den Slovakiske Republik har gjort gældende, kan begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« som omhandlet i artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302 dække en verdensomspændende sundhedskrise, og at denne bestemmelse således kan anvendes på de tilfælde, der er omhandlet i § 33a i lov nr. 170/2018, dvs. de tilfælde, hvor det ikke er muligt til den rejsende at levere de væsentligste elementer i de turistydelser, der var omfattet af en aftale om en pakkerejse »på grund af den ekstraordinære situation som følge af covid-19 i Slovakiet, eller en lignende situation på rejsedestinationen eller på et sted på pakkerejsens rute«.
- 61 For det andet skal det undersøges, om den i § 33a i lov nr. 170/2018 omhandlede underretning om ombytning af pakkerejsen kan udgøre en refusion af alle betalinger som omhandlet i artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302, således som Den Slovakiske Republik har gjort gældende
- 62 I denne henseende skal det indledningsvis fastslås, at dette direktiv ikke indeholder nogen definition af begrebet »refusion«.
- 63 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).
- 64 Udtrykket »refusion« henviser i henhold til dets normale betydning i sædvanligt sprogbrug til den omstændighed, at en person modtager et pengebeløb, som vedkommende har betalt eller forudbetalt til en anden person, og indebærer således, at sidstnævnte skal tilbagebetale dette beløb til førstnævnte person. En sådan betydning fremgår i øvrigt utvetydigt af ordlyden af artikel 12, stk. 2 og 3, i direktiv 2015/2302 i sin helhed, hvori det præciseres, at fuld refusion omfatter »alle betalinger« for pakkerejsen, hvilket således fjerner enhver tvivl med hensyn til genstanden for refusionen, for så vidt som denne består af et pengebeløb.
- 65 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.
- 66 En sådan fortolkning afkræftes ikke af Den Slovakiske Republiks 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 er omhandlet i dette direktivs artikel 12, stk. 2 og 3, eftersom denne refusion ifølge denne medlemsstat ligeledes dækker en kompensation i en anden form end et pengebeløb.
- 67 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).

- 68 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 65.
- 69 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 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.
- 70 I lyset af den bredere sammenhæng, som direktiv 2015/2302 indgår i, nemlig området for rejsendes rettigheder og forbrugerbeskyttelse, er det 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. Dette er bl.a. tilfældet med artikel 7, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EUT 2004, L 46, s. 1), der fastsætter, at det i denne artikel 7, stk. 1, nævnte kompensationsbeløb udbetales »kontant«, ved elektronisk bankoverførsel, med bankanvisning eller bankcheck eller, med passagerens skriftlige billigelse, i rejsekuponer og/eller andre tjenesteydelser.
- 71 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.
- 72 For det andet opfylder den ret til refusion, der er tillagt de rejsende ved dette direktivs artikel 12, stk. 2 og 3, det formål om forbrugerbeskyttelse, som direktivet forfølger, og som er nævnt i denne doms præmis 53, således at en fortolkning af begrebet »refusion« som omhandlet i denne artikel 12, hvorefter den pågældende 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 ombytning af pakkerejsen, en voucher eller en anden form for udskudt kompensation.
- 73 Hvad angår Den Slovakiske Republiks argument om, at det, navnlig i en situation med en radikal ændring af det omhandlede marked i lyset af femte betragtning til direktiv 2015/2302 og i overensstemmelse med den retspraksis, der følger af dom af 31. januar 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, præmis 62), er nødvendigt at nå frem til en fortolkning, der gør det muligt at skabe den rette balance mellem forbrugerbeskyttelsen og virksomhedernes konkurrenceevne, er det tilstrækkeligt at fastslå, at den fortolkning, der er anlagt i nærværende doms præmis 65, afspejler den interesseafvejning, som EU-lovgiver har haft til hensigt at foretage

for så vidt angår de økonomiske konsekvenser af opsigelsen af en aftale om en pakkerejse i de i artikel 12 omhandlede tilfælde, og at denne bestemmelse, som i øvrigt ikke alene fastsætter en pligt til refusion til fordel for de rejsende, men også præciserer, at rejsearrangøren i disse tilfælde ikke hæfter for yderligere kompensation.

- 74 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.
- 75 Det skal således fastslås, at en underretning om en ombytning af pakkerejsen som den, der er omhandlet i § 33a i lov nr. 170/2018, ikke udgør en refusion af alle betalinger for pakkerejsen som omhandlet i artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2015/2302, idet denne refusion alene skal forstås som en tilbagebetaling i form af et pengebeløb af de pågældende betalinger.
- 76 For det tredje følger det af ovenstående betragtninger, at Kommissionen med rette har anført, at § 33a i lov nr. 170/2018 er i strid med artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b), samt artikel 12, stk. 4, i direktiv 2015/2302, sammenholdt med dette direktivs artikel 4, for så vidt som § 33a i perioden fra den 12. marts 2020 til den 31. august 2021 kun gav rejsende, hvis pakkerejse ikke kunne leveres som følge af de uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, der var forbundet med den verdensomspændende covid-19-pandemi, ret til en ombytning af pakkerejsen, og ikke til fuld refusion i form af et pengebeløb af alle betalinger for pakkerejsen.
- 77 Den Slovakiske Republik har med vedtagelsen af § 33a i lov nr. 170/2018 dermed ikke opfyldt sin forpligtelse til inden for sin nationale retsorden at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre den fulde virkning af direktiv 2015/2302 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).
- 78 Den Slovakiske Republik har imidlertid gjort gældende, at den ugunstige situation, der var forbundet med den verdensomspændende covid-19-pandemi, udgjorde et tilfælde af force majeure, der forhindrede Den Slovakiske Republik i at opfylde sine forpligtelser i henhold til direktiv 2015/2302.
- 79 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at en frygt for interne vanskeligheder ikke kan begrunde, at en medlemsstat undlader at opfylde sine forpligtelser efter EU-retten (jf. i denne retning dom af 1.4.2004, Kommissionen mod Italien, C-99/02, EU:C:2004:207, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.9.2017, Kommissionen mod Belgien, C-591/14, EU:C:2017:670, præmis 44).
- 80 Det fremgår ganske vist af Domstolens praksis, at når en medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EU-retten, er det ikke udelukket, at den kan påberåbe sig force majeure for så vidt angår en sådan manglende overensstemmelse.
- 81 Det følger i denne forbindelse af fast retspraksis, at selv om begrebet force majeure ikke forudsætter absolut umulighed, kræver det dog, at den manglende indtræden af den pågældende begivenhed 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 afhjælpe 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 deri nævnte retspraksis).

- 82 Det må imidlertid fastslås, at det er åbenbart, at § 33a i lov nr. 170/2018 ikke opfylder betingelserne for påberåbelse af force majeure.
- 83 I denne henseende bemærkes for det første, at selv om en sundhedskrise af et omfang som covid-19-pandemien for Den Slovakiske Republik er fremmed, usædvanlig og uforudsigelig, kan en national lovgivning, der med forbehold af visse undtagelser til fordel for mere sårbare kategorier af rejsende generelt fritager alle arrangører af pakkerejser for deres refusionsforpligtelse i henhold artikel 12, stk. 2-4, i direktiv 2015/2302 for så vidt angår de aftaler, der har været umulige at opfylde på grund af den nævnte pandemi, på grund af selve sin art ikke være begrundet i de begrænsninger, der følger af en sådan begivenhed, og således opfylde de betingelser, der regulerer påberåbelsen af force majeure.
- 84 Ved i praksis at føre til en generel midlertidig suspension af denne refusionsforpligtelse er anvendelsen af en sådan lovgivning nemlig ikke begrænset til de tilfælde, hvor sådanne begrænsninger, navnlig finansielle, reelt har vist sig, men omfatter alle de aftaler, som ikke kunne opfyldes som følge af de uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, der var forbundet med den verdensomspændende covid-19-pandemi, uden at tage hensyn til de pågældende rejsearrangørers konkrete og individuelle økonomiske situation.
- 85 For det andet fremgår det ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at de finansielle konsekvenser, som bestemmelsen i § 33a i lov nr. 170/2018 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 blev vedtaget visse statslige foranstaltninger, der kunne tillades i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, en mulighed, der er henvist til i 21. og 22. betragtning til henstilling 2020/648, og som andre medlemsstater gjorde brug af.
- 86 Selv om Den Slovakiske Republik i denne sammenhæng har insisteret på, at vedtagelsen af sådanne statslige foranstaltninger ville have været forbundet med særlige vanskeligheder, idet muligheden for at vedtage sådanne foranstaltninger med kort varsel bl.a. afhænger af de eksisterende strukturer for tilrettelæggelsen af pakkerejsesektoren og af den tid, der er nødvendig for en sådan vedtagelse i overensstemmelse med Den Slovakiske Republiks interne procedurer, skal det i denne forbindelse bemærkes, at en medlemsstat ifølge fast retspraksis 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 Republikken Tjekkiet, 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).
- 87 I denne sammenhæng kan Den Slovakiske Republiks argument om, at den løsning, der består i tildeling af statsstøtte, bør være en »sidste udvej«, heller ikke tiltrædes. 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 sådanne, der kan anses for forenelige med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, mens EU-retten, således som det fremgår af nærværende doms

præmis 77, 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.

- 88 Det skal endvidere bemærkes, at medlemsstaterne ligeledes havde mulighed for at indføre ordninger, der ikke havde til formål at fremtvinge, men at øge eller lette de rejsendes accept af vouchere i stedet for refusion i form af et pengebeløb, og at sådanne løsninger endvidere ville være med til at lette rejsearrangørernes likviditetsproblemer, således som det er anført i henstilling 2020/648, navnlig i 15. betragtning hertil.
- 89 For det tredje er det åbenbart, at en national bestemmelse som § 33a i lov nr. 170/2018, for så vidt som den fastsætter, at rejsearrangører af pakkerejser fritages for deres refusionsforpligtelse i en periode på op til 18 måneder fra underretningen om opsigelsen af den omhandlede aftale om en pakkerejse, ikke er udformet således, at dens virkninger 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.
- 90 Heraf følger, at Kommissionen i det hele skal gives medhold i sagen.
- 91 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Den Slovakiske Republik ved vedtagelsen af § 33a i lov nr. 170/2018, indsat ved lov nr. 136/2020, har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 12, stk. 2, artikel 12, stk. 3, litra b), og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2015/2302, sammenholdt med dette direktivs artikel 4.

Sagsomkostninger

- 92 I henhold til Domstolens procesreglements artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis modparten har nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Slovakiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Den Slovakiske Republik har ved vedtagelsen af § 33a i zákon č. 170/2018 Z. z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (lov nr. 170/2018 om pakkerejser, tilknyttede turismetjenester og visse betingelser for turismeerhverv, der ændrer og supplerer andre love) af 15. maj 2018, og som blev indsat ved zákon č. 136/2020 Z. z. (lov nr. 136/2020) af 20. maj 2020, tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 2, artikel 12, stk. 3, litra b), og artikel 12, stk. 4, 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, sammenholdt med artikel 4 i direktiv 2015/2302.

2) Den Slovakiske Republik betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter