



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

L. MEDINA

van 15 september 2022¹

Zaak C-396/21

KT,

NS

tegen

FTI Touristik GmbH

[verzoek van het Landgericht München I (rechter in eerste aanleg München I, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Artikel 267 VWEU – Richtlijn (EU) 2015/2302 – Uitvoering van een pakketreisovereenkomst – Non-conforme verrichting van een in de pakketreisovereenkomst begrepen reisdienst – Prijsverlaging voor elke periode waarin er sprake was van non-conformiteit – Onvermijdbare en buitengewone omstandigheden – Beperkingen die op de plaats van bestemming zijn opgelegd wegens de wereldwijde verspreiding van een besmettelijke ziekte – COVID-19”

Inleiding

1. De COVID-19-pandemie is een van de ernstigste situaties op gezondheidsgebied sinds mensenheugenis en heeft een reeks crises teweeggebracht. Om de verspreiding van de pandemie tegen te gaan, hebben overheden wereldwijd beperkingen opgelegd met een duur en omvang die ongekend zijn in vreedstijd. De COVID-19-pandemie heeft gezorgd voor vele uitdagingen van uiteenlopende aard. In bepaalde gevallen heeft de pandemie het bestaande juridische kader en de doelmatigheid daarvan voor de beheersing van de gevolgen van dergelijke crises op de proef gesteld.

2. Het toerisme was een van de sectoren die het hardst zijn geraakt door de pandemie.² De gevolgen van de pandemie voor deze sector duren tot op heden voort en de meeste deskundigen verwachten dat pas in 2024 sprake zal zijn van volledig herstel.³ De onderhavige zaak betreft een zeer specifiek aspect van de impact van de pandemie dat betrekking heeft op de uitvoering van

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Zie de door de Wereldorganisatie voor Toerisme (World Tourism Organization) verzamelde gegevens (<https://www.unwto.org/tourism-data/international-tourism-and-covid-19>).

³ Zie Wereld Economisch Forum, „This is the impact of COVID-19 on the travel sector” (<https://www.weforum.org/agenda/2022/01/global-travel-tourism-pandemic-covid-19/>).

pakketreisovereenkomsten die onder richtlijn (EU) 2015/2302⁴ vallen, alsmede op de uitoefening van rechten wegens de non-conforme uitvoering van die overeenkomsten. De onderhavige zaak en de verwante zaak C-407/21, UFC – Que choisir en CLCV, waarover ik vandaag conclusie neem, hebben ondanks hun specifieke karakter bredere gevolgen, aangezien het Hof in deze zaken voor het eerst wordt verzocht te onderzoeken welke gevolgen de pandemie heeft voor de contractuele uitvoering van pakketreizen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2015/2302

3. Artikel 3, punten 12 en 13, van richtlijn 2015/2302 bevat de volgende definities:

- „12) ‚onvermijdbare en buitengewone omstandigheden’: een situatie die zich voordoet onafhankelijk van de wil van de partij die zich daarop beroept en waarvan de gevolgen ondanks alle redelijke voorzorgsmaatregelen niet te vermijden waren;
- 13) ‚non-conformiteit’: het niet of niet goed uitvoeren van de reisdiensten die deel uitmaken van een pakketreis”.

4. Artikel 14 van richtlijn 2015/2302, met als opschrift „Prijsverlaging en schadevergoeding”, luidt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de reiziger recht heeft op een passende prijsverlaging voor iedere periode waarin er sprake was van non-conformiteit, tenzij de organisator bewijst dat de non-conformiteit aan de reiziger toe te schrijven is.

2. De reiziger heeft recht op passende schadevergoeding van de organisator voor alle schade die hij oploopt als gevolg van non-conformiteit. De schadevergoeding wordt onverwijld uitbetaald.

3. De reiziger heeft geen recht op schadevergoeding indien de organisator aantoont dat de non-conformiteit te wijten is aan:

- a) de reiziger;
- b) een derde die niet bij de uitvoering van de in de pakketreisovereenkomst begrepen reisdiensten is betrokken, en de non-conformiteit niet kon worden voorzien of voorkomen; of
- c) onvermijdbare en buitengewone omstandigheden.

[...]”

⁴ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 en van richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van richtlijn 90/314/EEG van de Raad (PB 2015, L 326, blz. 1).

Nationaal recht

5. § 651i van het Bürgerliche Gesetzbuch (burgerlijk wetboek; hierna: „BGB”) bepaalt:

„(1) De reisorganisator is verplicht om de reiziger in het genot te stellen van de pakketreis zonder dat er sprake is van reisgebreken.

(2) De pakketreis is vrij van reisgebreken wanneer zij de overeengekomen kenmerken heeft. Wanneer geen kenmerken zijn overeengekomen, wordt de pakketreis geacht vrij van reisgebreken te zijn

1. wanneer zij geschikt is voor het gebruik als bedoeld in de overeenkomst, dan wel
2. wanneer zij geschikt is voor het normale gebruik en kenmerken heeft die gebruikelijk zijn bij soortgelijke pakketreizen en die de reiziger gelet op de aard van de pakketreis mag verwachten.

Van een reisgebrek is tevens sprake wanneer de reisorganisator reisdiensten niet of met onredelijke vertraging verricht.

(3) Wanneer de pakketreis gebreken vertoont, kan de reiziger, mits voldaan is aan de voorwaarden van de volgende bepalingen en tenzij anders is bepaald,

[...]

6. de rechten doen gelden die voortvloeien uit een verlaging van de reissom (§ 651m) [...]

[...]”

6. § 651m, lid 1, BGB, luidt:

„Voor de duur van het reisgebrek wordt de reissom verlaagd. Hierbij wordt de reissom verlaagd naar evenredigheid van de werkelijke waarde van de pakketreis ten opzichte van de waarde die de pakketreis op het tijdstip van de sluiting van de overeenkomst zou hebben gehad indien zij vrij van gebreken was geweest. Indien nodig dient de verlaging door schatting te worden vastgesteld.”

Feiten, procedure en prejudiciële vraag

7. Op 30 december 2019 hebben verzoekers in het hoofdgeding een veertiendaagse vakantie van Duitsland naar de Canarische Eilanden in Spanje geboekt voor de periode van 13 maart 2020 tot en met 27 maart 2020. Verzoekers zijn, zoals gepland, op vakantie vertrokken.

8. Op 15 maart 2020 werden de stranden echter afgesloten en werd er een avondklok ingesteld om de COVID-19-pandemie te beteugelen. In het hotelcomplex waar verzoekers verbleven, waren de zwembaden en ligstoelen niet langer toegankelijk en werd het animatieprogramma geschrapt. Verzoekers mochten hun kamer uitsluitend verlaten om te eten of om drankjes te halen. Op 18 maart 2020 kregen verzoekers van de autoriteiten te horen dat zij te allen tijde moesten klaarstaan om binnen het uur naar de luchthaven te kunnen vertrekken. Na zeven dagen is hun reis geëindigd en zijn zij teruggekeerd naar Duitsland.

9. Verzoekers hebben tegen verweerster, FTI Touristik GmbH, bij het Amtsgericht München (rechter in eerste aanleg München, Duitsland) een procedure ingesteld en daarbij een prijsverlaging van 70 % van het evenredige deel van de reissom voor zeven dagen gevorderd. In haar beslissing van 26 november 2020 heeft die rechter de vordering afgewezen omdat maatregelen die wegens een dodelijk virus worden genomen ter bescherming van de gezondheid van reizigers, niet kunnen worden aangemerkt als een reisgebrek in de zin van § 651i BGB.

10. Verzoekers hebben hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Deze merkt op dat § 651i BGB voorziet in risicoaansprakelijkheid van de organisator. Derhalve zou kunnen worden beargumenteerd dat de organisator aansprakelijk is voor de beperkingen die worden opgelegd als maatregelen ter bescherming van de gezondheid. De verwijzende rechter vermeldt echter dat soortgelijke beperkingen ten tijde van de reis ook in Duitsland werden opgelegd. Om die reden zou het mogelijk zijn om de door de Spaanse autoriteiten vastgestelde maatregelen niet als buitengewone omstandigheden op de plaats van bestemming aan te merken, maar als gebruikelijke maatregelen die in heel Europa werden genomen om de pandemie te bedwingen.

11. Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of de opgelegde beperkingen kunnen worden beschouwd als een „algemeen levensrisico” dat moet worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302. Zoals die rechter uiteenzet, vindt deze doctrine haar oorsprong in de rechtspraak van het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland). Volgens die doctrine kan de aansprakelijkheid voor schadevergoeding op grond van reisovereenkomsten worden beperkt in het licht van omstandigheden die uitsluitend verband houden met de persoonlijke sfeer van de reiziger of omstandigheden waarin zich risico's voordoen die de reiziger ook in het dagelijks leven moet dragen. In gevallen waarin er geen sprake is van een tekortkoming in de nakoming van een verplichting van de organisator of waarin de schade anderszins niet te wijten is aan een gebeurtenis die leidt tot aansprakelijkheid van de organisator, moet de reiziger dus de risico's aanvaarden van een onderneming die onderhevig is aan het algemene levensrisico. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de reiziger – zonder dat dit in verband staat met de ontvangst van reisdiensten – op de vakantiebestemming een ongeval krijgt, ziek wordt of het slachtoffer wordt van een strafbaar feit dan wel anderszins om persoonlijke redenen niet in staat is om verder van de reisdiensten gebruik te maken.

12. Volgens de verwijzende rechter is het denkbaar dat de eventuele uitbraak van een pandemie niet in aanmerking werd genomen toen richtlijn 2015/2302 werd vastgesteld.

13. In die omstandigheden heeft het Landgericht München I (rechter in eerste aanleg München I, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Vormen beperkingen in verband met een op de plaats van bestemming heersende besmettelijke ziekte ook een geval van non-conformiteit in de zin van artikel 14, lid 1, van [richtlijn 2015/2302] wanneer die beperkingen wegens de wereldwijde verspreiding van die besmettelijke ziekte zowel in de woonplaats van de reiziger als in andere landen zijn opgelegd?”

Analyse

14. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302 aldus moet worden uitgelegd dat de reiziger recht heeft op een prijsverlaging wegens de non-conforme uitvoering van de pakketreisovereenkomst in gevallen waarin de

non-conformiteit te wijten is aan beperkingen die zijn opgelegd om de verspreiding van een op de reisbestemming heersende besmettelijke ziekte te voorkomen, wanneer dergelijke beperkingen ook in de woonplaats van de reiziger en wereldwijd zijn opgelegd.

a) Recht op een prijsverlaging in de context van de COVID-19-pandemie

15. Volgens vaste rechtspraak vereisen de uitleggingsmethoden van het Hof dat niet enkel rekening wordt gehouden met de bewoordingen van de bepaling in kwestie, maar ook met haar context en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.⁵ Ook de totstandkomingsgeschiedenis van een bepaling van Unierecht kan relevante gegevens voor de uitlegging van die bepaling bevatten.⁶

16. Om te beginnen heeft de reiziger volgens de bewoordingen van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302 recht „op een passende prijsverlaging voor iedere periode waarin er sprake was van non-conformiteit, tenzij de organisator bewijst dat de non-conformiteit aan de reiziger toe te schrijven is”. Uit deze bepaling volgt dat voor het recht op een prijsverlaging *één voorwaarde* geldt, te weten „non-conformiteit”, alsmede *één uitzondering*, te weten de omstandigheid dat de non-conformiteit is toe te schrijven aan de reiziger.

17. Het begrip „non-conformiteit” wordt in artikel 3, punt 13, van richtlijn 2015/2302 gedefinieerd als „het niet of niet goed uitvoeren van de reisdiensten die deel uitmaken van een pakketreis”. In deze definitie is er geen sprake van een schuldvereiste, noch wordt in die definitie in aanmerking genomen aan welke omstandigheden de non-conformiteit te wijten is. De vaststelling dat er sprake is van non-conformiteit, houdt dus niets meer in dan het trekken van een vergelijking tussen enerzijds de in de pakketreis begrepen diensten en anderzijds de feitelijk verrichte diensten. Dit is een *objectieve* vaststelling. Derhalve kan het recht van de reiziger op een prijsverlaging wegens non-conformiteit niet afhangen van de *oorzaak* van die non-conformiteit of – in de woorden van de Commissie – van de *grondslag* daarvan.

18. De in artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302 neergelegde uitzondering op het recht op een prijsverlaging is duidelijk: de non-conformiteit is toe te schrijven aan de reiziger. Als uitzondering op de regel moet deze bepaling *restrictief* worden uitgelegd. Zij kan bijgevolg niet worden uitgebreid tot situaties die niet uitdrukkelijk worden genoemd.

19. Hieruit volgt dat het recht van de reiziger op een prijsverlaging niet uitgesloten is wanneer de non-conformiteit te wijten is aan enige andere persoon (de organisator, de dienstverlener of een derde die niet betrokken is bij de pakketreisovereenkomst) of aan onvermijdbare en buitengewone omstandigheden in de zin van artikel 3, punt 12, van richtlijn 2015/2302. Zoals de Finse regering terecht heeft beklemtoond in haar schriftelijke opmerkingen, is het voor de beoordeling van non-conformiteit niet van belang wat een redelijke consument zou hebben verwacht in het licht van omstandigheden die zich voordoen nadat de pakketreisovereenkomst is gesloten. Die beoordeling kan uitsluitend gebaseerd worden op de feitelijk in de reisovereenkomst begrepen diensten.

20. Deze uitlegging wordt bovendien bevestigd door de context van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302, dat deel uitmaakt van hoofdstuk IV van deze richtlijn, dat bepalingen over de uitvoering van de pakketreis bevat. Voor de verwezenlijking van de doelstelling van onderlinge

⁵ Arrest van 30 september 2021, Commerzbank (C-296/20, EU:C:2021:784, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁶ Arrest van 1 oktober 2019, Planet49 (C-673/17, EU:C:2019:801, punt 48).

aanpassing met betrekking tot pakketreizen voorziet deze richtlijn in een regeling van contractuele aansprakelijkheid van de pakketreisorganisator tegenover de consument die met hem een pakketreisovereenkomst heeft gesloten.⁷ Die regeling van contractuele aansprakelijkheid vertoont twee belangrijke kenmerken. Ten eerste is er sprake van *risicoaansprakelijkheid* en worden de uitsluitingsgronden limitatief opgesomd. Ten tweede wordt de aansprakelijkheid voor non-conformiteit bij de organisator *gelegd*.

21. Met name bepaalt artikel 13, lid 1, van richtlijn 2015/2302 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de organisator aansprakelijk is voor de uitvoering van de reisdiensten waarop de pakketreisovereenkomst betrekking heeft, ongeacht of deze diensten door de organisator of door andere dienstverleners worden verricht. Indien een of meer reisdiensten niet conform de pakketreisovereenkomst worden uitgevoerd, moet de organisator er krachtens artikel 13, lid 3, van die richtlijn voor zorgen dat de non-conformiteit wordt verholpen, tenzij dit onmogelijk is of onevenredig hoge kosten met zich brengt, rekening houdend met de mate van non-conformiteit en de waarde van de desbetreffende reisdiensten. Wanneer de organisator de non-conformiteit niet verhelpt, is artikel 14 van richtlijn 2015/2302 van toepassing.

22. Artikel 14 van richtlijn 2015/2302 voorziet op zijn beurt in twee afzonderlijke rechten in geval van non-conformiteit: het recht op een prijsverlaging (lid 1) en het recht op passende schadevergoeding (leden 2 en 3). Voor deze rechten gelden verschillende voorwaarden. Zoals in punt 16 hierboven is opgemerkt, ontstaat het recht op een prijsverlaging wanneer er sprake is van non-conformiteit en is dat recht slechts uitgesloten indien de organisator bewijst dat de non-conformiteit is toe te schrijven aan de reiziger. Het recht op schadevergoeding ontstaat daarentegen wanneer de reiziger schade lijdt ten gevolge van welke non-conformiteit ook en de enige uitzonderingen op dit uitgangspunt worden limitatief opgesomd in artikel 14, lid 3, van richtlijn 2015/2302. Meer bepaald dient de organisator aan te tonen dat de non-conformiteit te wijten is aan de reiziger of aan een derde die niet betrokken is bij de uitvoering van de in de pakketreisovereenkomst begrepen reisdiensten, dan wel aan onvermijdbare en buitengewone omstandigheden.

23. Uit de opzet van artikel 14 van richtlijn 2015/2302 volgt dat de uitzonderingen op het recht op schadevergoeding specifiek op dat recht betrekking hebben en niet kunnen worden toegepast op het recht op een prijsverlaging.

24. Ten slotte wordt die uitlegging bevestigd door de met richtlijn 2015/2302 nagestreefde doelstelling, die er – volgens artikel 1 van deze richtlijn – onder meer in bestaat een hoog niveau van consumentenbescherming te verwezenlijken. Gelet op deze doelstelling mogen de uit een pakketreisovereenkomst voortvloeiende verplichtingen, waarvan de onbehoorlijke uitvoering of de niet-uitvoering leidt tot de aansprakelijkheid van de organisator, niet restrictief worden uitgelegd.⁸ Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen in wezen heeft verklaard⁹, is die uitlegging verenigbaar met het doel van de bij richtlijn 2015/2302 ingevoerde regeling van contractuele aansprakelijkheid, die de aansprakelijkheid bij de organisator *legt* in *alle gevallen* waarin de overeenkomst niet of niet naar behoren is uitgevoerd. In dergelijke gevallen kan de consument verhaal nemen op de organisator zonder dat nader onderzoek hoeft te worden verricht om te achterhalen wie verantwoordelijk is voor de non-conformiteit of wat daarvan de oorzaak is, waardoor een hoog niveau van consumentenbescherming kan worden bereikt.

⁷ Zie naar analogie arrest van 18 maart 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213, punt 34).

⁸ Zie in die zin arrest van 18 maart 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213, punt 45).

⁹ De Commissie citeert in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2020:894, punt 40).

25. Dat het recht op een prijsverlaging wordt *losgekoppeld* van de oorzaak van de non-conformiteit, vindt steun in de totstandkomingsgeschiedenis van de bepaling in kwestie. Artikel 12 van het wetgevingsvoorstel van de Commissie bepaalde dat voor het recht op een prijsverlaging en het recht op schadevergoeding dezelfde uitzonderingen zouden gelden.¹⁰ Meer bepaald zou de reiziger geen recht op een prijsverlaging hebben indien de organisator onder meer zou bewijzen dat de non-conformiteit te wijten is aan onvermijdbare en buitengewone omstandigheden. Tijdens het wetgevingsproces werd het recht op prijsverlaging evenwel losgekoppeld van het recht op schadevergoeding. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen in wezen stelt, bevestigt dit de gevolgtrekking dat de wetgever de reiziger het recht op een prijsverlaging heeft willen toekennen ongeacht overwegingen die verband houden met schuld of met de oorzaak van de non-conformiteit, ook in het geval van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden.

26. Uit de bewoordingen, de context en het doel van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302 alsook uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze richtlijn volgt dat de reiziger recht heeft op een prijsverlaging wanneer er geen sprake is van schuld van de organisator en wanneer de non-conformiteit te wijten is aan onvermijdbare en buitengewone omstandigheden.

27. In de onderhavige zaak staat het vast dat de non-conformiteit te wijten was aan de door de administratieve autoriteiten opgelegde beperkingen om de uitbreiding van de COVID-19-pandemie in maart 2020 te voorkomen. Dergelijke maatregelen vormen rechtsgevolgen van de pandemie die te onderscheiden zijn van de feitelijke gevolgen daarvan (zoals bijvoorbeeld ziekte, isolatie of het overlijden van medewerkers met een sleutelpositie).¹¹ De rechtsleer hanteert het concept *fait du prince* om te verwijzen naar regulerende maatregelen of verbodsbepalingen op grond waarvan een overeenkomst niet kan worden uitgevoerd en de schuldenaar vrijgesteld is van de verplichting om schadevergoeding te betalen.¹² Wanneer overheidsinstanties zich in een contractuele verhouding mengen, levert dit doorgaans *overmacht* op.¹³ Zoals ik in mijn conclusie in de verwante zaak C-407/21, UFC – Que choisir en CLCV, in verband met richtlijn 2015/2302 uiteenzet, valt het begrip *overmacht* onder het begrip „onvermijdbare en buitengewone omstandigheden” in de zin van artikel 3, punt 12, van die richtlijn. In de onderhavige zaak moet worden aangenomen dat de in maart 2020 in reactie op de pandemie opgelegde regelgevende beperkingen onder dat begrip vallen. Dergelijke beperkingen leveren immers een situatie op die zich voordoet buiten de wil van de organisator en waarvan de gevolgen ondanks alle redelijke voorzorgsmaatregelen niet te vermijden waren.¹⁴

28. Zoals ik reeds heb vermeld, is de organisator niet vrijgesteld van zijn verplichting om een prijsverlaging toe te kennen wanneer zich onvermijdbare en buitengewone omstandigheden voordoen. Wil een reiziger recht op een prijsverlaging hebben, dan dient de nationale rechter

¹⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen, houdende wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 en van richtlijn 2011/83/EU, en intrekking van richtlijn 90/314/EEG van de Raad, [COM(2013) 512 final – 2013/0246 (COD)].

¹¹ Berger, K. P., en Behn, D., „Force Majeure and Hardship in the Age of Corona: A Historical and Comparative Study”, *McGill Journal of Dispute Resolution*, deel 6 (2019-2020), nr. 4, blz. 79-130, blz. 91.

¹² Zie Heinich, J., „L’incidence de l’épidémie de coronavirus sur les contrats d’affaires: de la force majeure à l’imprévision”, *Recueil Dalloz*, 2020, blz. 611, en Philippe, D., „The Impact of the Coronavirus Crisis on the Analysis and Drafting of Contract Clauses”, in Hondius, E., Santos Silva, M., Nicolussi, A., Salvador Coderch, P., Wenderhorst, C., en Zoll, F. (red.), *Coronavirus and the Law in Europe*, Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Chicago, 2021, blz. 527-552, blz. 537. Zie in het algemeen Aune, A. C., *Le “fait du prince” en droit privé*, RLDC 2008, blz. 2930.

¹³ Zie Philippe, D., „The Impact of the Coronavirus Crisis on the Analysis and Drafting of Contract Clauses”, in Hondius, E., et al., op. cit., blz. 527 en 537.

¹⁴ Zie Borghetti, J.-S., „Non-Performance and the Change of Circumstances under French Law”, in Hondius, E., et al., op. cit., blz. 509-526, blz. 515, die erop wijst dat de lockdownmaatregelen, „behalve in het uitzonderlijke geval waarin zij bij de sluiting van de overeenkomst redelijkerwijs voorzienbaar waren, als *overmacht* moeten worden beschouwd”.

eenvoudigweg vast te stellen dat de in de pakketreisovereenkomst begrepen reisdiensten niet of niet naar behoren zijn verricht. Derhalve wordt aan het recht op een prijsverlaging geen afbreuk gedaan door het feit dat de non-conformiteit te wijten is aan beperkingen die zijn opgelegd in reactie op de pandemie en die onvermijdbare en buitengewone omstandigheden opleveren, noch door het feit dat soortgelijke maatregelen ook in de woonplaats van de reiziger werden opgelegd.

29. Tegen een dergelijke uitlegging zijn in het kader van de COVID-19-pandemie echter verschillende argumenten aangevoerd. Om te beginnen heeft de Tsjechische regering in haar schriftelijke opmerkingen betoogd dat richtlijn 2015/2302 in dergelijke omstandigheden niet van toepassing is. Ook de verwijzende rechter twijfelt of de pandemie binnen de reikwijdte van de door die richtlijn geboden bescherming valt. Met dat standpunt ben ik het oneens om de redenen die ik in mijn vandaag genomen conclusie in de verwante zaak C-407/21, UFC – Que choisir en CLCV, toelicht in het kader van de analyse van de tweede prejudiciële vraag. Bij de huidige stand van het recht is de toepassing van richtlijn 2015/2302 namelijk niet beperkt tot gevallen waarin er sprake is van een verstoring van de reis op een bepaalde schaal of op lokaal niveau.

30. Aangaande het belang van de doctrine van het „algemene levensrisico”, zoals die door de verwijzende rechter is toegelicht¹⁵, merk ik op dat zij geen betrekking heeft op het recht op een prijsverlaging, maar op de verplichting van de organisator om schadevergoeding te betalen. Zoals ik in punt 22 hierboven heb uiteengezet, gelden krachtens richtlijn 2015/2302 andere voorwaarden voor het recht op een prijsverlaging dan voor het recht op schadevergoeding. Die doctrine is mijns inziens dan ook niet relevant voor de vaststelling van het recht op een prijsverlaging. Bovendien is in de onderhavige zaak niet aan de orde dat de reiziger geen gebruik kon maken van de diensten van de pakketreisovereenkomst wegens een algemeen levensrisico dat voor hem was ontstaan (omdat hij bijvoorbeeld met het virus besmet was). Het gaat erom dat de diensten niet zijn uitgevoerd en dat die uitvoering wettelijk onmogelijk was geworden omdat er van overheidswege maatregelen waren vastgesteld.

31. De Tsjechische regering heeft betoogd dat de naleving van de geldende wetgeving een impliciete bepaling van elke overeenkomst vormt. De beperkingen die werden opgelegd toen de reiziger op de plaats van bestemming was, golden erga omnes en moesten worden nageleefd door zowel de organisator als de dienstverlener als de reiziger. Volgens de Tsjechische regering behoort de organisator dan ook niet aansprakelijk te zijn voor een gebrek dat voortvloeit uit de door de staat opgelegde beperkingen.

32. De partijen zijn inderdaad verplicht om zich te houden aan de in het land van bestemming geldende wetten. In de omstandigheden van de onderhavige zaak betekent dit dat zowel de organisator als de dienstverlener verplicht waren om zich te houden aan de beperkingen die de Spaanse regering had opgelegd. Doordat de geldende wettelijke maatregelen moesten worden nageleefd, werd het rechtens onmogelijk om bepaalde diensten te verrichten die gepaard gaan met sociaal contact. De organisator zou vervolgens ten gevolge van de overheidsbeperkingen vrijgesteld moeten worden van de nakoming van de contractuele verplichtingen die door die beperkingen worden geraakt. Bovendien behoort de organisator in beginsel niet aansprakelijk te worden gesteld voor schade op grond van artikel 14, lid 3, onder c), van richtlijn 2015/2302. Gelet op de opzet van artikel 14 van deze richtlijn, zoals ik die in de punten 20 en volgende van deze conclusie heb toegelicht, is de organisator echter niet vrijgesteld van zijn verplichting om

¹⁵ Zie punt 11 hierboven.

een passende verlaging van de prijs van de pakketreis toe te kennen. Derhalve ben ik van mening dat het argument van de Tsjechische regering over de impliciete bepaling van een overeenkomst niet van invloed is op het recht van de reiziger op een prijsverlaging.

33. De verwijzende rechter heeft benadrukt dat de beperkingen niet alleen op de plaats van bestemming, maar ook in de woonplaats van de reiziger waren opgelegd. Dat zou betekenen dat de non-conformiteit wordt beoordeeld in het licht van de omstandigheden die zich voordeden op het tijdstip waarop er sprake was van de non-conformiteit. Zoals ik hierboven duidelijk heb gemaakt, wordt non-conformiteit evenwel niet beoordeeld in het licht van omstandigheden die zich voordoen nadat de overeenkomst is gesloten. Bij de beoordeling ervan wordt rekening gehouden met de in de overeenkomst begrepen reisdiensten die na het begin van de pakketreis niet langer kunnen worden uitgevoerd. Een andere, in casu niet aan de orde gestelde kwestie is of er sprake is van non-conformiteit wanneer de partijen de overeenkomst sluiten nadat de beperkingen zijn opgelegd.

34. Tevens moet worden beklemtoond dat de nakoming door de organisator van zijn verplichting om een prijsverlaging toe te kennen, zelfs indien de non-conformiteit te wijten is aan onvermijdbare en buitengewone omstandigheden, niet afdoet aan zijn verhaalrecht op grond van artikel 22 van richtlijn 2015/2302. Dit artikel bepaalt dat de lidstaten erop moeten toezien dat de organisator die een prijsverlaging toekent, het recht heeft om verhaal te halen op derden die hebben bijgedragen aan de gebeurtenis die heeft geleid tot de prijsverlaging. Die bepaling vormt als het ware een tegenwicht voor het stelsel van risicoaansprakelijkheid waarin artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302 voorziet. De verplichting van de organisator om een prijsverlaging toe te kennen kan ook een element zijn waarmee de lidstaten rekening houden bij hun besluitvorming over de mate van steun die wegens de pandemie aan organisatoren moet worden verleend overeenkomstig de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun.¹⁶

35. Derhalve kom ik tot de voorlopige slotsom dat de reiziger krachtens artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302 recht heeft op een prijsverlaging wegens de non-conforme uitvoering van de pakketreisovereenkomst in gevallen waarin de non-conformiteit te wijten is aan beperkingen die zijn opgelegd om de verspreiding van een besmettelijke ziekte tegen te gaan, wanneer dergelijke beperkingen ook in de woonplaats van de reiziger en wereldwijd zijn opgelegd.

36. Dat de oorzaak van de non-conformiteit niet van invloed is op het recht van de consument op een prijsverlaging, neemt echter niet weg dat zij – zoals ik in de volgende onderafdeling zal toelichten – van invloed behoort te zijn op het bedrag van de prijsverlaging waarop de reiziger recht heeft.

b) Beperking van het recht op een prijsverlaging in de context van de COVID-19-pandemie

37. De verplichting van de organisator om op grond van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302 een prijsverlaging toe te kennen is niet onbeperkt qua omvang. In de eerste plaats kan deze verplichting uitsluitend worden beoordeeld in het licht van de omvang van de in de pakketreis begrepen diensten waarvan de niet-uitvoering of de onbehoorlijke uitvoering non-conformiteit oplevert. Zoals de Franse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft betoogd, is non-conformiteit op haar beurt onderhevig aan een „*intrinsieke beperking*”, aangezien zij

¹⁶ Mededeling van de Commissie. Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak, 2020/C 91 I/01, C/2020/1863 (PB 2020, C 91I, blz. 1; hierna: „tijdelijke kaderregeling”). De tijdelijke kaderregeling is na haar vaststelling zesmaal gewijzigd.

uitsluitend kan worden beoordeeld in het licht van de reisovereenkomst. De organisator kan dan ook niet aansprakelijk worden gesteld voor de derving van het genot van diensten die *buiten de werkingssfeer* van de reisovereenkomst vallen. In de onderhavige zaak blijkt dat de reisovereenkomst geen betrekking had op de toegang tot openbare stranden of winkels, restaurants en uitgaansgelegenheden buiten het hotelcomplex. Dat is echter een kwestie die de nationale rechter dient te beoordelen.

38. In de tweede plaats heeft de reiziger volgens artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302 recht op een „passende” prijsverlaging. De wetgever heeft noch een specifiek percentage noch een specifieke forfaitaire som of berekeningsmethode vermeld. Het bedrag van de „passende” verlaging dient door de rechter te worden bepaald, waarbij rekening moet worden gehouden met alle omstandigheden van het specifieke geval. Bij zijn beoordeling kan de nationale rechter dan ook in aanmerking nemen wat de grondslag van de non-conformiteit was, of de organisator schuld trof en of de organisator verhaal kan nemen op anderen in de bedrijfsketen of op de gelden die door de staat aan de reiziger zijn uitgekeerd. In de omstandigheden van de onderhavige zaak behoort tot de voor die beoordeling relevante factoren onder andere het feit dat de non-conformiteit uitsluitend te wijten was aan de maatregelen die wegens de noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid waren vastgesteld en die tot doel hadden het publiek, daaronder begrepen de reizigers, te beschermen.

39. Ten slotte is het van belang om te benadrukken dat in richtlijn 2015/2302 geen specifieke termijn is vastgesteld voor de betaling van de prijsverlaging waarop de reiziger recht heeft in het geval van non-conformiteit. Wat schadevergoeding betreft, bepaalt artikel 14, lid 2, van richtlijn 2015/2302 dat deze „onverwijld” moet worden uitbetaald. Hoewel een soortgelijke verwijzing ontbreekt ten aanzien van de betaling van een prijsverlaging, zou het in overeenstemming zijn met het beschermingsdoel van die richtlijn om aan te nemen dat ook de prijsverlaging „onverwijld” moet worden toegekend. In de onderhavige zaak zou een dergelijke uitlegging de nationale rechter in staat stellen om rekening te houden met de liquiditeitsproblemen van de reisorganisatoren, die zwaar getroffen werden door de COVID-19-pandemie.

40. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het bedrag van de prijsverlaging waarop een reiziger krachtens artikel 14, lid 1, van richtlijn 2015/2302 recht heeft, met inachtneming van alle omstandigheden van het geval passend dient te zijn, hetgeen de nationale rechter dient te beoordelen.

Conclusie

41. Op grond van de voorgaande analyse geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vraag van het Landgericht München I te beantwoorden als volgt:

Artikel 14, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 en van richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van richtlijn 90/314/EEG van de Raad

dient als volgt te worden uitgelegd:

„De reiziger heeft recht op een prijsverlaging wegens de niet-conforme uitvoering van de pakketreisovereenkomst in gevallen waarin de non-conformiteit te wijten is aan beperkingen die zijn opgelegd om de verspreiding van een op de reisbestemming heersende besmettelijke ziekte te voorkomen, wanneer dergelijke beperkingen ook in de woonplaats van de reiziger en wereldwijd zijn opgelegd. Het bedrag van de prijsverlaging dient echter met inachtneming van alle omstandigheden van het geval passend te zijn, hetgeen de nationale rechter dient te beoordelen.”