



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

8 juni 2023 *

„Niet-nakoming – Pakkotreizen en gekoppelde reisarrangementen – Richtlijn (EU) 2015/2302 – Artikel 12, leden 2 tot en met 4 – Beëindiging van de pakketreisovereenkomst – Onvermijdbare en buitengewone omstandigheden – COVID-19-pandemie – Terugbetaling van de door de betrokken reiziger voor een pakketreis betaalde bedragen – Terugbetaling in de vorm van een geldbedrag of in de vorm van een vervangende pakketreis – Verplichting om deze reiziger uiterlijk 14 dagen na beëindiging van de betrokken overeenkomst terug te betalen – Tijdelijke afwijking van deze verplichting”

In zaak C-540/21,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 27 augustus 2021,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door R. Lindenthal, I. Rubene en A. Tokár als gemachtigden,

verzoekster,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, aanvankelijk vertegenwoordigd door V. Pasternak Jørgensen en M. Søndahl Wolff, vervolgens door M. Søndahl Wolff als gemachtigden,

intervenient,

tegen

Slowaakse Republiek, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

verweerster,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal (rapporteur), kamerpresident, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl en J. Passer, rechters,

* Procestaal: Slowaaks.

advocaat-generaal: T. Čapeta,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,
het navolgende

Arrest

- 1 Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat de Slowaakse Republiek, door bij zákon č. 136/2020 Z. z. (wet nr. 136/2020) van 20 mei 2020 (hierna: „wet nr. 136/2020”) § 33a in 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 (wet nr. 170/2018 betreffende pakketreizen, daarmee samenhangende toeristische diensten en bepaalde voorwaarden voor toeristische activiteiten, tot wijziging en aanvulling van bepaalde wetten) van 15 mei 2018 (hierna: „wet nr. 170/2018”) in te voegen, de verplichting niet is nagekomen die op haar rust krachtens artikel 12, lid 2, lid 3, onder b), en lid 4, 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 (PB 2015, L 326, blz. 1), gelezen in samenhang met artikel 4 van richtlijn 2015/2302.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2015/2302

- 2 De overwegingen 4, 5, 31, 40 en 46 van richtlijn 2015/2302 luiden:
 - „(4) In richtlijn 90/314/EEG [van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreis pakketten (PB 1990, L 158, blz. 59)] wordt de lidstaten grote discretionaire bevoegdheid verleend voor de omzetting in nationaal recht. Daardoor blijven tussen de lidstaten grote verschillen bestaan. Juridische versnippering leidt voor ondernemingen tot hogere kosten en tot belemmeringen als zij grensoverschrijdend zaken willen doen, waardoor de keuze voor de consument wordt beperkt.
 - (5) [...] Harmonisatie van de uit overeenkomsten met betrekking tot pakketreizen en met betrekking tot gekoppelde reisarrangementen voortvloeiende rechten en verplichtingen is noodzakelijk voor de totstandkoming van een echte interne markt voor de consument op dat gebied, met het juiste evenwicht tussen een hoog beschermingsniveau voor de consument en het concurrentievermogen van ondernemingen.

[...]

- (31) Reizigers dienen ook in staat te zijn de pakketreisovereenkomst vóór het begin van de pakketreis te allen tijde te beëindigen tegen betaling van een passende en gerechtvaardigde beëindigingsvergoeding, rekening houdend met te verwachten kostenbesparingen en inkomsten uit alternatief gebruik van de reisdiensten. Zij dienen eveneens het recht te hebben de pakketreisovereenkomst zonder betaling van een beëindigingsvergoeding te beëindigen wanneer onvermijdbare en buitengewone omstandigheden aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van de pakketreis. Voorbeelden zijn oorlog of andere ernstige veiligheidsproblemen zoals terrorisme, grote gevaren voor de menselijke gezondheid zoals de uitbraak van een ernstige ziekte op de reisbestemming, of natuurrampen zoals overstromingen, aardbevingen of weersomstandigheden, waardoor veilig reizen naar de in de pakketreisovereenkomst overeengekomen bestemming onmogelijk is geworden.

[...]

- (40) Om doeltreffend te zijn moet de bescherming bij insolventie de te voorziene bedragen van de betalingen waarop de insolventie van de organisator betrekking heeft, en, waar toepasselijk, de te voorziene kosten voor repatriëring dekken. [...] Algemeen gesproken dient de zekerheid dus een voldoende hoog percentage van de pakketreizenomzet van de organisator te bestrijken. [...] Doeltreffende bescherming bij insolventie dient echter geen rekening te houden met zeer geringe risico's, bijvoorbeeld de gelijktijdige insolventie van verscheidene van de grootste organisatoren, wanneer dit de kosten van de bescherming onevenredig zou beïnvloeden en derhalve de doeltreffendheid ervan in de weg zou staan. In dergelijke gevallen kan de borgstelling voor terugbetalingen worden beperkt.

[...]

- (46) Bevestigd dient te worden dat reizigers geen afstand kunnen doen van rechten die uit deze richtlijn voortvloeien, en dat organisatoren of handelaren die gekoppelde reisarrangementen faciliteren, zich niet aan hun verplichtingen kunnen onttrekken met het argument dat zij slechts als reisdienstverlener, tussenpersoon of in een andere hoedanigheid optreden.”

3 Artikel 1 van richtlijn 2015/2302 bepaalt:

„Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en de verwezenlijking van een hoog en zo uniform mogelijk niveau van consumentenbescherming door bepaalde aspecten van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake tussen reizigers en handelaren gesloten overeenkomsten betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen onderling aan te passen.”

4 Artikel 3 van deze richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

6) ‚reiziger‘: iedere persoon die, binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn, een overeenkomst wenst te sluiten of die er op grond van een gesloten overeenkomst recht op heeft te reizen;

[...]

8) ‚organisator‘: een handelaar die pakketreizen samenstelt en deze rechtstreeks dan wel via of samen met een andere handelaar verkoopt of te koop aanbiedt [...];

[...]

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;

[...]”

5 Artikel 4 van deze richtlijn, met als opschrift „Niveau van harmonisatie”, bepaalt:

„Tenzij in deze richtlijn anders is bepaald, behouden de lidstaten in hun nationale recht geen bepalingen die afwijken van de bepalingen van deze richtlijn, met inbegrip van meer of minder strikte bepalingen die een ander niveau van bescherming van reizigers zouden waarborgen, of voeren deze bepalingen niet in.”

6 Artikel 12 van deze richtlijn („Beëindiging van de pakketreisovereenkomst en recht van herroeping vóór het begin van de pakketreis”) luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de reiziger vóór het begin van de pakketreis de pakketreisovereenkomst te allen tijde kan beëindigen. Bij beëindiging van de pakketreisovereenkomst door de reiziger uit hoofde van dit lid kan de reiziger worden verplicht tot betaling van een passende en gerechtvaardigde beëindigingsvergoeding aan de organisator. [...]

2. Niettegenstaande lid 1 heeft de reiziger, indien zich op de plaats van bestemming of in de onmiddellijke omgeving daarvan onvermijdbare en buitengewone omstandigheden voordoen die aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van de pakketreis, of die aanzienlijke gevolgen hebben voor het personenvervoer naar de bestemming, het recht de pakketreisovereenkomst vóór het begin van de pakketreis zonder betaling van een beëindigingsvergoeding te beëindigen. In geval van beëindiging van de pakketreisovereenkomst op grond van dit lid heeft de reiziger recht op een volledige terugbetaling van alle voor de pakketreis betaalde bedragen, maar kan hij geen aanspraak maken op een bijkomende schadevergoeding.

3. De organisator kan de pakketreisovereenkomst beëindigen en de reiziger alle voor de pakketreis betaalde bedragen volledig terugbetalen zonder een bijkomende schadevergoeding verschuldigd te zijn, indien:

[...]

b) de organisator de overeenkomst niet kan uitvoeren als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden en hij de reiziger er onverwijld en vóór het begin van de pakketreis van in kennis stelt dat de overeenkomst wordt beëindigd.

4. De organisator verricht alle terugbetalingen die op grond van de leden 2 en 3 zijn vereist, of betaalt met betrekking tot lid 1 alle bedragen terug die door of namens de reiziger voor de pakketreis zijn betaald, minus de passende beëindigingsvergoeding. De terugbetalingen worden onverwijld aan de reiziger gedaan en in elk geval uiterlijk binnen 14 dagen na de beëindiging van de pakketreisovereenkomst.

[...]

7 Artikel 23 van richtlijn 2015/2302, „Dwingend karakter van de richtlijn”, bepaalt:

„[...]

2. Reizigers kunnen geen afstand doen van de rechten die zij genieten uit hoofde van de nationale maatregelen ter omzetting van deze richtlijn.

3. Contractuele regelingen of verklaringen van een reiziger die direct of indirect inhouden dat hij afstand doet van de rechten die hij uit hoofde van deze richtlijn geniet, of dat deze rechten worden beperkt, of die bedoeld zijn om de toepassing van deze richtlijn te ontduiken, zijn voor de reiziger niet bindend.”

Aanbeveling 2020/648

8 Aanbeveling (EU) 2020/648 van de Commissie van 13 mei 2020 inzake vouchers die aan passagiers en reizigers worden aangeboden als alternatief voor terugbetaling van geannuleerde pakketreizen en vervoersdiensten in het kader van de COVID-19-pandemie (PB 2020, L 151, blz. 10), stelt in de overwegingen 9, 13 tot en met 15, 21 en 22:

„(9) In richtlijn [2015/2302] is bepaald dat reizigers recht hebben op een volledige terugbetaling van alle voor de pakketreis betaalde bedragen wanneer een pakketreis wordt geannuleerd wegens ‚onvermijdbare en buitengewone omstandigheden’; de reiziger moet onverwijld worden terugbetaald en in elk geval uiterlijk binnen 14 dagen na de beëindiging van de overeenkomst. Het is mogelijk dat organisatoren in deze omstandigheden vouchers aanbieden aan hun reizigers. Dit ontnemt de reizigers echter niet het recht op terugbetaling.

[...]

(13) De vele annuleringen ten gevolge van de COVID-19-pandemie hebben ertoe geleid dat de vervoers- en de reissectoren worden geconfronteerd met een onhoudbare situatie op het gebied van cashflow en inkomsten. De liquiditeitsproblemen van de organisatoren worden nog vergroot door het feit dat zij de volledige prijs van het pakket moeten terugbetalen aan de reiziger, terwijl zij zelf niet altijd tijdig terugbetaling krijgen van vooraf betaalde diensten die deel uitmaken van het pakket. Dit kan leiden tot een oneerlijke verdeling van de lasten tussen de exploitanten in het reisecosysteem.

(14) Als organisatoren of vervoerders insolvent worden, bestaat het risico dat veel reizigers en passagiers helemaal geen terugbetaling krijgen, omdat hun vorderingen op organisatoren en vervoerders niet beschermd zijn. Hetzelfde probleem kan zich voordoen in een business-to-businesscontext, wanneer organisatoren een voucher krijgen als vergoeding voor vooraf betaald diensten van vervoerders, die vervolgens insolvent worden.

(15) Vouchers zouden gemakkelijker door passagiers en reizigers worden aanvaard, als ze aantrekkelijker worden gemaakt als alternatief voor terugbetaling. Dit zou de liquiditeitsproblemen van vervoerders en organisatoren verlichten en zou uiteindelijk kunnen leiden tot betere bescherming van de belangen van passagiers en reizigers.

[...]

(21) Wat de eventuele behoeften aan aanvullende liquiditeit van exploitanten in de reis- en vervoerssectoren betreft, heeft de Commissie op 19 maart 2020, op basis van artikel 107, lid 3, onder b), [VWEU], een tijdelijke kaderregeling vastgesteld voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak [...], teneinde een ernstige verstoring in de economie van de lidstaten te verhelpen. [...]

(22) De tijdelijke kaderregeling geldt in beginsel voor alle sectoren en ondernemingen, met inbegrip van vervoers- en reisondernemingen, en erkent dat de vervoers- en reissectoren tot de meest getroffen sectoren behoren. Ze heeft tot doel de liquiditeitstekorten van ondernemingen te verhelpen door bijvoorbeeld rechtstreekse subsidies, belastingvoordelen, staatsgaranties voor leningen en gesubsidieerde overheidsleningen toe te staan. [...] In deze context kunnen lidstaten besluiten steun te verlenen aan exploitanten in de vervoers- en reissectoren om te garanderen dat terugbetalingsvorderingen ten gevolge van de COVID-19-pandemie worden ingelost, teneinde aldus de rechten van passagiers en consumenten te beschermen en te zorgen voor gelijke behandeling van passagiers en reizigers.”

9 Punt 1 van deze aanbeveling luidt:

„Deze aanbeveling heeft betrekking op vouchers die vervoerders of organisatoren onder de volgende omstandigheden kunnen aanbieden aan passagiers of reizigers, als alternatief voor terugbetaling in geld, voor zover de passagier of reiziger daar vrijwillig mee instemt:

(a) in geval van annulering door de vervoerder of organisator sinds 1 maart 2020 om redenen die verband houden met de COVID-19-pandemie, in de context van de volgende bepalingen:

[...]

5) artikel 12, leden 3 en 4, van richtlijn [2015/2302].

[...]”

Slowaaks recht

10 § 33a van wet nr. 170/2018, die in deze wet is ingevoegd bij wet nr. 136/2020, heeft als opschrift „Voorlopige bepalingen betreffende de buitengewone situatie ten gevolge van COVID-19” en luidt als volgt:

„1. Indien het wegens de buitengewone situatie ten gevolge van COVID-19 in Slowakije of een soortgelijke situatie op de plaats van bestemming of op enig punt van de reisroute van de pakketreis niet mogelijk is de reiziger de essentiële elementen van de in een pakketreisovereenkomst voorziene toeristische diensten te verstrekken, mag de reisorganisator:

- a) de reiziger een wijziging van de pakketreisovereenkomst voorstellen, of
- b) de reiziger een kennisgeving doen toekomen waarin een vervangende pakketreis wordt voorgesteld, indien de reiziger de onder a) voorgestelde wijziging van de pakketovereenkomst niet aanvaardt.

2. Indien de reiziger instemt met de in lid 1, onder a), bedoelde wijziging van de pakketreisovereenkomst en de prijs van de pakketreis als gevolg van deze wijziging verschilt van de som van de reeds uit hoofde van de pakketreisovereenkomst ontvangen bedragen, regelen de partijen onderling het verschil tussen de prijs van de reis die het voorwerp is van de wijziging van de pakketreisovereenkomst en de som van de uit hoofde van de oorspronkelijke overeenkomst ontvangen bedragen.

3. De kennisgeving van de vervangende pakketreis wordt schriftelijk gedaan en aan de reiziger meegedeeld op een duurzame drager op dezelfde wijze als waarop de oorspronkelijke pakketreisovereenkomst aan de reiziger is meegedeeld, tenzij tussen de partijen anders is overeengekomen. In de kennisgeving van de vervangende pakketreis wordt met name het volgende vermeld:

- a) de som van de uit hoofde van de pakketreisovereenkomst ontvangen bedragen;
- b) het feit dat de essentiële elementen van de toeristische diensten waarin de pakketreisovereenkomst voorziet in overleg met de reiziger in het kader van de vervangende pakketreis kunnen worden gewijzigd;
- c) het recht van de reiziger om de pakketreisovereenkomst overeenkomstig § 18 over te dragen.

4. De reiziger die een pakketreisovereenkomst heeft gesloten, heeft het recht de vervangingspakketreis schriftelijk en binnen 14 dagen na ontvangst van de kennisgeving van de vervangende pakketreis te weigeren, indien deze persoon:

- a) voor de duur van de buitengewone situatie als gevolg van COVID-19 in Slowakije is ingeschreven in het register van werkzoekenden, hetgeen blijkt uit een schriftelijke kennisgeving van zijn inschrijving in het register van werkzoekenden;

- b) een zelfstandige of een eenpersoonsvennootschap met beperkte aansprakelijkheid is die financiële steun heeft ontvangen in het kader van een project ter bevordering van het behoud van de werkgelegenheid na afkondiging van een buitengewone situatie, een noodtoestand of een uitzonderlijke toestand en om de gevolgen daarvan te regelen, hetgeen wordt aangetoond door de bevestiging van de toekenning van die steun;
- c) een alleenstaande ouder is die recht heeft op een zorgtoelage wegens pandemie, hetgeen blijkt uit de bevestiging van de toekenning van deze toelage en uit een verklaring op erewoord over zijn status van alleenstaande ouder;
- d) zwanger is op de datum van ontvangst van de kennisgeving van de vervangende pakketreis, hetgeen wordt aangetoond door een medisch attest, of
- e) een persoon van 65 jaar of ouder is, hetgeen blijkt uit de vermelding van de geboortedatum op de identiteitskaart of een ander soortgelijk identiteitsbewijs.

5. De reiziger die een pakketreisovereenkomst heeft gesloten, heeft het recht enkel een deel van de vervangende pakketreis schriftelijk en binnen 14 dagen na ontvangst van de kennisgeving van de vervangende pakketreis te weigeren, indien ten minste één van de in de pakketreisovereenkomst genoemde reizigers zich in een van de in lid 4 beschreven situaties bevindt.

6. Indien een reiziger die een pakketreisovereenkomst heeft gesloten overeenkomstig lid 4 de vervangende pakketreis weigert, moet de reisorganisator alle uit hoofde van de pakketreisovereenkomst ontvangen bedragen onverwijld en uiterlijk 14 dagen na de datum van ontvangst van de weigering van de vervangende pakketreis terugbetalen, zonder beëindigingsvergoeding. Indien een reiziger die een pakketreisovereenkomst heeft gesloten overeenkomstig lid 5 een deel van de vervangende pakketreis weigert omwille van een of meer reizigers die onder dezelfde pakketreisovereenkomst vallen, moet de reisorganisator de uit hoofde van de pakketreisovereenkomst ontvangen bedragen onverwijld en uiterlijk 14 dagen na ontvangst van de gedeeltelijke weigering van de vervangende pakketreis terugbetalen, zonder beëindigingsvergoeding voor de passagiers die niet aan de vervangende pakketreis deelnemen.

7. De reisorganisator moet met de reiziger overeenkomen dat hij hem uiterlijk op 31 augustus 2021 een vervangende pakketreis zal aanbieden.

8. Indien de prijs van de vervangende reis verschilt van de som van de uit hoofde van de pakketreisovereenkomst ontvangen bedragen, verrekenen de partijen het verschil tussen het in de kennisgeving van de vervangende pakketreis vermelde bedrag en de prijs van die reis binnen 14 dagen na de datum waarop de reisorganisator met de reiziger een vervangende pakketreis is overeengekomen.

9. Indien de reisorganisator niet vóór 31 augustus 2021 met de reiziger tot overeenstemming komt over het aanbod van een vervangende pakketreis, wordt hij geacht de pakketreisovereenkomst te hebben beëindigd en betaalt hij de reiziger alle uit hoofde van de pakketreisovereenkomst ontvangen bedragen onverwijld en uiterlijk op 14 september 2021 terug.

10. Indien een reiziger of reisorganisator de pakketreisovereenkomst in de periode van 12 maart 2020 tot de inwerkingtreding van deze wet overeenkomstig § 21, lid 2, of § 21, lid 3, onder b), heeft beëindigd en de reisorganisator de reiziger op grond van die beëindiging niet alle

uit hoofde van de pakketreisovereenkomst ontvangen bedragen heeft terugbetaald, is de procedure in lid 1 van toepassing.

11. Indien de reiziger de pakketreisovereenkomst in de periode van 12 maart 2020 tot de inwerkingtreding van deze wet overeenkomstig § 21, lid 1, heeft beëindigd en de beëindigingsvergoeding niet is betaald, is de procedure van lid 1 van toepassing.

12. Indien het, ondanks de buitengewone omstandigheden ten gevolge van COVID-19 in Slowakije of in een vergelijkbare situatie op de plaats van bestemming of op enig punt van de reisroute van de pakketreis, mogelijk is een pakketreis te aan te bieden die overeenstemt met de pakketreisovereenkomst, maar de reiziger de dienst weigert, moet hij de reisorganisator daarvan ten minste 30 dagen voor het begin van de pakketreis schriftelijk in kennis stellen; binnen 30 dagen na de datum van inwerkingtreding van deze wet bedraagt deze termijn ten minste 15 dagen voor het begin van de pakketreis. Binnen 14 dagen na ontvangst van de in de eerste zin bedoelde informatie dient de reisorganisator de reiziger in kennis te stellen van de in lid 3 bedoelde vervangende pakketreis en te handelen overeenkomstig de leden 7 tot en met 9; de bepalingen van de leden 4, 5 en 6 zijn niet van toepassing.

13. Zolang de buitengewone situatie ten gevolge van COVID-19 in Slowakije of een soortgelijke situatie op de plaats van bestemming of op enig punt van de reisroute van de pakketreis voortduurt, kan de reisorganisator van de reiziger geen vooruitbetaling op de prijs van de pakketreis verlangen. Deze bepaling is niet van toepassing indien de reiziger instemt met de wijziging van de pakketreisovereenkomst overeenkomstig lid 1, onder a).

14. De bescherming van de pakketreisovereenkomst bij insolventie is van overeenkomstige toepassing op de pakketreisovereenkomst ook nadat zij is gewijzigd of nadat een kennisgeving van een vervangende pakketreis is verzonden.”

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

- 11 Bij brief van 14 mei 2020 aan de Slowaakse Republiek heeft de Commissie erop gewezen dat zij informatie had ontvangen waaruit bleek dat deze lidstaat in de context van de wereldwijde COVID-19-pandemie nationale maatregelen voorbereidde die in strijd konden zijn met richtlijn 2015/2302. De Commissie heeft de Slowaakse autoriteiten verzocht aanvullende informatie te verstrekken over de stand van de voorbereiding van deze maatregelen.
- 12 Bij brief van 28 mei 2020 heeft de Slowaakse Republiek de Commissie meegedeeld dat de nationale raad van de Slowaakse Republiek op 20 mei 2020 wet nr. 136/2020 tot wijziging van wet nr. 170/2018 had vastgesteld. Deze lidstaat heeft uitgelegd dat reisbureaus krachtens wet nr. 136/2020 de mogelijkheid hadden om hun klanten een wijziging van de bestaande pakketreisovereenkomst aan te bieden of, indien de klanten deze wijziging weigerden, een vervangende pakketreis aan te bieden, wat veronderstelde dat het betrokken reisbureau en de betrokken klant vóór eind augustus 2021 een nieuwe pakketreis overeenkwamen.
- 13 Op 3 juli 2020 heeft de Commissie de Slowaakse Republiek een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij vaststelde dat deze lidstaat, door bij de vaststelling van wet nr. 136/2020 § 33a in wet nr. 170/2018 in te voegen, de krachtens artikel 12, lid 2 en lid 3, onder b), en lid 4, juncto artikel 4 van richtlijn 2015/2302 op hem rustende verplichting niet was nagekomen.

- 14 De Slowaakse Republiek heeft bij brief van 28 augustus 2020 op deze aanmaningsbrief geantwoord. In zijn brief erkent deze lidstaat weliswaar dat de uit wet nr. 136/2020 voortvloeiende wijziging van wet nr. 170/2018 afwijkt van de bepalingen van richtlijn 2015/2302, maar betoogt hij dat deze wijziging om legitieme redenen gerechtvaardigd is, aangezien de in de toeristische sector actieve ondernemingen een extra termijn nodig hadden om geleidelijk aan al hun klanten terug te betalen, omdat zij anders failliet zouden gaan.
- 15 Op 30 oktober 2020 heeft de Commissie de Slowaakse Republiek een met redenen omkleed advies gezonden, waarin zij ten eerste deze lidstaat verweet dat zij met de vaststelling van wet nr. 136/2020 de in punt 13 van het onderhavige arrest bedoelde verplichting niet was nagekomen, en ten tweede deze lidstaat heeft verzocht om binnen twee maanden na ontvangst van dit met redenen omklede advies, dat wil zeggen uiterlijk op 30 december 2020, de nodige maatregelen te nemen om aan dit advies te voldoen.
- 16 De Slowaakse Republiek heeft op dit met redenen omklede advies geantwoord bij brief van 18 december 2020. In die brief heeft deze lidstaat aangegeven dat de betrokken wetswijziging gerechtvaardigd is in het licht van de buitengewone situatie die verband houdt met de omvang van de verspreiding van COVID-19 en dat deze wijziging niet tot doel heeft reizigers hun rechten te ontnemen, maar beoogt de reisorganisatoren een termijn toe te kennen waarbinnen zij al hun contractuele betrekkingen met de reizigers kunnen regelen.
- 17 Daar de Commissie van mening was dat het Slowaakse recht bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, en bovendien op de datum van instelling van het onderhavige beroep, nog steeds in strijd was met richtlijn 2015/2302, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.
- 18 Bij beslissing van de president van het Hof van 21 januari 2022 is het Koninkrijk Denemarken toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

Beroep

Argumenten van partijen

- 19 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie aan dat § 33a van wet nr. 170/2018 reizigers het recht ontnemt om een pakketreisovereenkomst te beëindigen en een terugbetaling te ontvangen overeenkomstig artikel 12 van richtlijn 2015/2302, en wel op een moment waarop zij zwaar te lijden hadden onder de gevolgen van de wereldwijde COVID-19-pandemie. Hoewel de gevolgen van de COVID-19-crisis voor tal van reisorganisatoren zeker tot een verhoogd risico van faillissement hebben geleid, staat noch richtlijn 2015/2302 noch enige andere rechtshandeling van de Unie de lidstaten toe om af te wijken van dat artikel 12.
- 20 In dit verband betoogt de Commissie in de eerste plaats dat artikel 12 van richtlijn 2015/2302 van toepassing is op deze pandemie en niet alleen op situaties van lokale of regionale omvang. Een dergelijke pandemie valt immers onder het begrip „onvermijdbare en buitengewone omstandigheden”, dat in dat artikel 12 wordt gebruikt en in artikel 3, punt 12, van deze richtlijn is gedefinieerd. Het feit dat overweging 31 van die richtlijn in deze context en bij wijze van voorbeeld verwijst naar de uitbraak van een ernstige ziekte op de reisbestemming, toont niet aan dat artikel 12 uitsluitend betrekking heeft op plaatselijke gebeurtenissen.

- 21 Aangezien dit begrip verband houdt met het begrip „overmacht”, kan deze overmacht bovendien niet buiten het door richtlijn 2015/2302 afgebakende kader worden toegepast.
- 22 Volgens de Commissie is bij de vaststelling van deze richtlijn weliswaar niet voorzien in de mogelijkheid van een pandemie van een omvang als die van COVID-19, maar is deze richtlijn juist bedoeld om het hoofd te bieden aan dergelijke onvermijdbare en buitengewone omstandigheden. Indien wordt aanvaard dat richtlijn 2015/2302 van toepassing is bij problemen op kleinere territoriale schaal, maar niet in geval van problemen op grotere of wereldwijde schaal, zou dit absurde gevolgen hebben.
- 23 Bovendien blijkt uit artikel 4 van richtlijn 2015/2302, gelezen in het licht van de overwegingen 4 en 5 ervan, dat deze richtlijn een volledige harmonisatie tot stand brengt van de aangelegenheden waarop zij van toepassing is. § 33a van wet nr. 170/2018 beantwoordt aan de wens om reisorganisatoren te beschermen ten nadele van de consumenten, die nochtans eveneens door de wereldwijde COVID-19-pandemie worden getroffen. Hoewel de Slowaakse Republiek in dit verband heeft besloten de organisatoren van pakketreizen te beschermen, hebben vele andere lidstaten dit niet gedaan. Bijgevolg hebben niet alle reizigers van de Unie hetzelfde beschermingsniveau kunnen genieten, wat afbreuk doet aan de door richtlijn 2015/2302 nagestreefde tweeledige doelstelling van harmonisatie en consumentenbescherming.
- 24 Wat ten slotte het door deze lidstaat gestelde onmiddellijke risico betreft dat een groot aantal pakketreisorganisatoren zou verdwijnen, herinnert de Commissie eraan dat zij bepaalde staatssteunmaatregelen hadden kunnen genieten.
- 25 In de tweede plaats betoogt de Commissie dat de kennisgeving van een in § 33a van wet nr. 170/2018 bedoelde vervangende pakketreis – die vergelijkbaar is met een voucher – niet overeenstemt met het begrip „terugbetaling” in de zin van artikel 12 van richtlijn 2015/2302. Terugbetaling impliceert namelijk dat een persoon die een betaling heeft verricht, het betaalde bedrag terugkrijgt in de vorm van een geldbedrag, zodat hij daarover vrij kan beschikken. Indien de Uniewetgever een dergelijke bijzondere, voor de reiziger ongunstige wijze van terugbetaling had willen toestaan, zou een dergelijke mogelijkheid volgens de Commissie uitdrukkelijk zijn vermeld, zoals de Uniewetgever heeft gedaan in andere wetgevingshandelingen betreffende de rechten van luchtreizigers en betreffende consumentenrechten.
- 26 In de derde en laatste plaats is de Commissie van mening dat het argument van een lidstaat dat richtlijn 2015/2302 niet van toepassing is op de wereldwijde COVID-19-pandemie, maar dat die pandemie tegelijkertijd een geval van overmacht vormt dat deze lidstaat belette zijn verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn na te komen, niet kan worden aanvaard.
- 27 Het Koninkrijk Denemarken, dat de conclusies van de Commissie volledig steunt, voert met name aan dat de Uniewetgever met de vaststelling van richtlijn 2015/2302 ervoor heeft gekozen een bijzonder hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen wanneer zich buitengewone en onvermijdbare omstandigheden voordoen, zoals de wereldwijde COVID-19-pandemie. De gezondheidscrisis inzake deze pandemie kan dus geen verlenging van de in artikel 12, lid 4, van die richtlijn vastgestelde termijn voor terugbetaling rechtvaardigen.
- 28 In die context blijkt uit het in die lidstaat binnen het Rejsegarantiefonds (reiswaarborgfonds) ingevoerde kredietstelsel, op grond waarvan reisbureaus die behoefte hadden aan extra liquide middelen, tegen gunstige voorwaarden konden lenen om de terugbetaling van de klanten binnen

de in die bepaling gestelde termijn van 14 dagen te waarborgen, dat het ondanks die pandemie mogelijk was om binnen die termijn terugbetalingen aan de consumenten te verrichten in de vorm van een geldbedrag.

- 29 De Slowaakse Republiek concludeert tot verwerping van het beroep van de Commissie. Zij voert in de eerste plaats aan dat artikel 12 van richtlijn 2015/2302 niet van toepassing is op een wereldwijde gezondheids crisis zoals de COVID-19-pandemie, aangezien de afweging van de belangen van reizigers en reisorganisatoren ten tijde van de vaststelling van deze richtlijn heeft plaatsgevonden in omstandigheden die volledig anders waren dan die welke het begin van die pandemie kenmerkten.
- 30 In dit verband blijkt volgens haar uit de bewoordingen van artikel 12, lid 2, van die richtlijn, gelezen in het licht van overweging 31 ervan, dat bij de vaststelling van deze richtlijn enkel rekening is gehouden met de mogelijkheid dat een ernstige ziekte „op de plaats van bestemming of in de onmiddellijke omgeving daarvan” uitbreekt. Hoewel artikel 12, lid 3, onder b), van richtlijn 2015/2302 een dergelijke vermelding niet bevat, moet het door middel van een systematische uitlegging op dezelfde wijze worden uitgelegd. Het door deze richtlijn ingevoerde wettelijke kader is daarentegen niet geschikt om het hoofd te bieden aan een buitengewone situatie als de wereldwijde COVID-19-pandemie, zoals ook blijkt uit de in overweging 40 van deze richtlijn genoemde en door de Commissie zelf erkende beperkte werkingssfeer van het in artikel 17 van dezelfde richtlijn bedoelde stelsel ter bescherming van reisorganisatoren bij insolventie.
- 31 Het klopt haars inziens dus niet dat richtlijn 2015/2302 juist bedoeld is om het hoofd te bieden aan omstandigheden als die welke voortvloeien uit die pandemie. In dit verband benadrukt de Slowaakse Republiek, onder verwijzing naar met name het arrest van 18 maart 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213), dat deze richtlijn geen situaties van overmacht regelt, die daarentegen wel waren geregeld door de richtlijn die daaraan voorafging, richtlijn 90/314. In deze context blijkt geenszins uit artikel 3, punt 12, van richtlijn 2015/2302 dat de in deze bepaling omschreven „onvermijdbare en buitengewone omstandigheden” een abnormaal en onvoorzienbaar karakter moeten hebben, zoals het Hof in zijn vaste rechtspraak vereist om een bijzondere omstandigheid als „overmacht” te kunnen aanmerken.
- 32 Indien geen bijzondere regeling was vastgesteld, zouden volgens deze lidstaat overigens niet alleen de belangen van de reisorganisatoren kunnen worden geschaad, maar ook die van de reizigers, dat wil zeggen die van de consumenten, door de betrokken ondernemingen in moeilijkheden te brengen en vervolgens elke terugbetaling onmogelijk te maken.
- 33 Gelet op de wereldwijde pandemie en de gevolgen daarvan, kon de Slowaakse Republiek dus maatregelen vaststellen die buiten het kader van richtlijn 2015/2302 vielen, zoals § 33a van wet nr. 170/2018, teneinde rekening te houden met een belangrijke verschuiving van het evenwicht tussen de belangen van reizigers en die van handelaren.
- 34 In de tweede plaats voert de Slowaakse Republiek subsidiair aan dat de in § 33a van wet nr. 170/2018 bedoelde kennisgeving van een vervangende reis een terugbetaling van de betaalde bedragen in de zin van artikel 12 van richtlijn 2015/2302 kan vormen. Deze lidstaat benadrukt dat een dergelijke kennisgeving tegen andere reisdiensten kon worden ingewisseld, onder faillissementsbescherming viel, overdraagbaar was op andere personen en, indien zij niet binnen de aangegeven termijn werd gebruikt, recht gaf op terugbetaling, in de vorm van een geldbedrag, van alle reeds gedane betalingen.

- 35 In de omgangstaal doelt het woord „terugbetaling” namelijk niet alleen op de teruggave van een geldbedrag, maar ook op de compensatie van dergelijke betalingen in een andere vorm. Een dergelijke uitlegging vindt ook steun in het feit dat de relevante bepalingen van richtlijn 2015/2302, met name in de Engelse en de Duitse taalversie, een onderscheid maken tussen de toekenning van een terugbetaling en de teruggave van die betalingen. Gelet op de algemene opzet en het doel van deze richtlijn, kunnen de termen „terugbetaling” of „terugbetalen” bovendien aldus worden uitgelegd dat zij ook de compensatie van die betalingen in een andere vorm dan een geldbedrag toestaan.
- 36 Voorts merkt de Slowaakse Republiek op dat het feit dat andere wetgevingshandelingen van de Unie uitdrukkelijk in andere vormen van terugbetaling voorzien, niet relevant is, aangezien deze handelingen verschillen van richtlijn 2015/2302, hetzij door hun aard, hetzij door hun materie en doelstellingen. Aangezien de door dergelijke handelingen tot stand gebrachte rechtsbetrekkingen niet identiek zijn, vereist de vaststelling van elke handeling een nieuwe beoordeling van het evenwicht tussen de verschillende rechten en legitieme belangen van alle adressaten van de betrokken handeling.
- 37 Richtlijn 2015/2302 beoogt de reizigers en de rechten van de professionele organisatoren van pakketreizen te beschermen. Wanneer verschillende door het Unierecht beschermde rechten met elkaar in conflict komen, moeten bij de uitlegging van de betrokken handelingen in dit verband de vereisten inzake de bescherming van deze verschillende rechten met elkaar worden verzoend en moet een juist evenwicht tussen deze rechten worden verzekerd (arrest van 31 januari 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punt 62).
- 38 In de derde en laatste plaats betoogt de Slowaakse Republiek, meer subsidiair, dat de ongunstige situatie in verband met de wereldwijde COVID-19-pandemie kan worden beschouwd als een geval van overmacht in de zin van de rechtspraak van het Hof.
- 39 Deze lidstaat benadrukt dat, aangezien een dergelijk argument meer subsidiair wordt aangevoerd, het geenszins onverenigbaar is met het primair aangevoerde argument dat richtlijn 2015/2302 niet van toepassing is op die pandemie. Voorts is de stelling van de Commissie dat deze richtlijn niet langer toestaat dat het begrip „overmacht” wordt toegepast buiten het kader dat zij regelt, onjuist. Er moet namelijk een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de toepassing van dit begrip voor zover het gaat om de rechten en verplichtingen die in het kader van de in de richtlijn bedoelde contractuele verhouding tussen de organisator en de reiziger zijn vastgesteld, en anderzijds de toepassing als grond voor niet-nakoming door de lidstaat.
- 40 In casu is voldaan aan de uit de rechtspraak van het Hof voortvloeiende voorwaarden voor het inroepen van overmacht in laatstgenoemde zin. De wereldwijde COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende aanzienlijke beperking van het toerisme wereldwijd zijn immers omstandigheden waarop de Slowaakse Republiek geen invloed heeft en die onafhankelijk zijn van haar wil en die deze lidstaat zelfs door alle mogelijke inspanningen en door de nodige zorgvuldigheid aan de dag te leggen, niet had kunnen voorzien of voorkomen.
- 41 Deze lidstaat preciseert dat het gebrek aan liquide middelen en het risico van insolventie van de reisbureaus en van negatieve gevolgen voor de gehele betrokken economische sector als gevolg van de evolutie van die pandemie en de daarmee verband houdende maatregelen onoverkomelijke moeilijkheden vormden die deze lidstaat tijdelijk hebben belet om zijn uit richtlijn 2015/2302 voortvloeiende verplichtingen na te komen. De toepassing van § 33a van wet nr. 170/2018 was evenwel beperkt tot de noodzakelijke duur en is thans beëindigd, gelet op de

noodzaak om een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen en een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen dit niveau en het concurrentievermogen van de ondernemingen.

- 42 Met betrekking tot de relevantie van het voorbeeld van een staatssteunmaatregel, zoals die welke in Denemarken is genomen door het Rejsegarantifonden in te schakelen, merkt de Slowaakse Republiek op dat de mogelijkheid om via een waarborgfonds staatssteun te verlenen beperkt kon zijn door de wijze waarop het nationale stelsel van bescherming tegen insolventie was georganiseerd, zodat een ingewikkelde wijziging van het Slowaakse recht noodzakelijk zou zijn geweest, die onmogelijk kon worden verwezenlijkt in tijden van acute crisis. Bovendien moet staatssteun het karakter hebben van een maatregel die pas in laatste instantie wordt genomen (*ultima ratio*), aangezien deze een aanzienlijke inmenging vormt in de mededinging en de werking van de markt.

Beoordeling door het Hof

- 43 Met haar beroep verwijt de Commissie de Slowaakse Republiek dat zij de krachtens artikel 12, lid 2, lid 3, onder b), en lid 4, juncto artikel 4 van richtlijn 2015/2302 op haar rustende verplichting niet is nagekomen door § 33a van wet nr. 170/2018 vast te stellen, voor zover daarin in wezen is bepaald dat wanneer de buitengewone situatie als gevolg van de wereldwijde COVID-19-pandemie de uitvoering van een pakketreisovereenkomst niet mogelijk maakte, de organisator de betrokken reizigers een vervangende pakketreis mocht aanbieden in plaats van terugbetaling van de betaalde bedragen, in de zin van dat artikel 12, en voorts dat die reizigers dan pas na 31 augustus 2021 en uiterlijk op 14 september 2021 recht hadden op die terugbetaling.
- 44 In de eerste plaats moet worden onderzocht of deze buitengewone situatie onder het begrip „onvermijdbare en buitengewone omstandigheden” in de zin van artikel 12 van richtlijn 2015/2302 kan vallen, zodat artikel 12, lid 2 en lid 3, onder b), van richtlijn 2015/2302 van toepassing kan zijn op de in § 33a van wet nr. 170/2018 bedoelde gevallen.
- 45 Ter beantwoording van deze vraag zij eraan herinnerd dat dit begrip in artikel 3, punt 12, van richtlijn 2015/2302 wordt gedefinieerd als „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”.
- 46 In overweging 31 van deze richtlijn wordt de draagwijdte van dat begrip verduidelijkt door te stellen dat voorbeelden hiervan zijn: „oorlog of andere ernstige veiligheidsproblemen zoals terrorisme, grote gevaren voor de menselijke gezondheid zoals de uitbraak van een ernstige ziekte op de reisbestemming, of natuurrampen zoals overstromingen, aardbevingen of weersomstandigheden, waardoor veilig reizen naar de in de pakketreisovereenkomst overeengekomen bestemming onmogelijk is geworden”.
- 47 Bovendien blijkt uit artikel 12, lid 2, van richtlijn 2015/2302 dat onvermijdbare en buitengewone omstandigheden slechts een beëindiging door de reiziger kunnen rechtvaardigen en hem het recht geven op volledige terugbetaling van alle voor de pakketreis betaalde bedragen, wanneer deze omstandigheden zich voordoen „op de plaats van bestemming of in de onmiddellijke omgeving daarvan” en „aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van de pakketreis, of [...] aanzienlijke gevolgen hebben voor het personenvervoer naar de bestemming”.

- 48 Voor de beëindiging van een pakketreisovereenkomst hangt de kwalificatie van een bepaalde gebeurtenis als een situatie die onder het begrip „onvermijdbare en buitengewone omstandigheden” in de zin van dat artikel 12 valt, noodzakelijkerwijs af van de concrete omstandigheden van het geval en met name van de concreet overeengekomen reisdiensten en van de gevolgen van die gebeurtenis op de beoogde plaats van bestemming. Niettemin moet, zoals de Commissie heeft betoogd, een wereldwijde gezondheids crisis als de COVID-19-pandemie als zodanig worden geacht onder dat begrip te kunnen vallen.
- 49 Op een dergelijke gebeurtenis heeft niemand immers invloed en de gevolgen hiervan hadden niet kunnen worden vermeden, zelfs indien alle redelijke voorzorgsmaatregelen waren getroffen. Deze gebeurtenis wijst bovendien op het bestaan van „grote gevaren voor de menselijke gezondheid” als bedoeld in overweging 31 van die richtlijn.
- 50 In dit verband is het irrelevant dat deze overweging, net als artikel 12, lid 2, van deze richtlijn, deze bewoordingen illustreert door gebruik te maken van het voorbeeld van het uitbreken van een ernstige ziekte „op de plaats van bestemming”, aangezien een dergelijke verduidelijking er niet toe strekt de draagwijdte van het begrip „onvermijdbare en buitengewone omstandigheden” te beperken tot plaatselijke gebeurtenissen, maar beoogt aan te tonen dat deze omstandigheden zich in elk geval met name op de beoogde plaats van bestemming moeten voordoen en uit dien hoofde belangrijke gevolgen moeten hebben voor de uitvoering van de betrokken pakketreis.
- 51 Indien de verspreiding van een ernstige ziekte op de betrokken plaats van bestemming onder dit begrip kan vallen, moet dit a fortiori gelden voor de verspreiding van een ernstige ziekte op wereldwijde schaal, aangezien de gevolgen daarvan ook die plaats treffen.
- 52 Bovendien zou een uitlegging van artikel 12, lid 2 en lid 3, onder b), van richtlijn 2015/2302 volgens welke deze bepaling uitsluitend van toepassing is op gebeurtenissen van lokale betekenis, met uitsluiting van gebeurtenissen van grotere omvang, ten eerste in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, voor zover de afgrenzing van deze twee categorieën evenementen bij gebreke van enig afbakeningscriterium in deze richtlijn onduidelijk en veranderlijk kan zijn, hetgeen uiteindelijk tot gevolg zou hebben dat het voordeel van de door die bepaling verleende bescherming onzeker wordt.
- 53 Ten tweede zou een dergelijke uitlegging incoherent zijn in het licht van de doelstelling van die richtlijn, die er volgens artikel 1 ervan, gelezen in het licht van overweging 5 van die richtlijn, in bestaat bij te dragen tot de goede werking van de interne markt en tot de verwezenlijking van een hoog en zo uniform mogelijk niveau van consumentenbescherming [zie in die zin arrest van 12 januari 2023, FTI Touristik (Pakketreis naar de Canarische Eilanden), C-396/21, EU:C:2023:10, punt 29].
- 54 Die uitlegging zou namelijk betekenen dat reizigers die hun pakketreisovereenkomst beëindigen op grond van de uitbraak van een ziekte van lokale omvang, geen beëindigingsvergoeding hoeven te betalen, terwijl reizigers die deze overeenkomst beëindigen wegens een wereldwijde uitbraak van een ziekte, een dergelijke vergoeding wel moeten betalen, zodat de betrokken reizigers in geval van een wereldwijde gezondheids crisis minder bescherming genieten dan bij de uitbraak van een ziekte van lokale omvang.
- 55 Wat de doelstelling van consumentenbescherming betreft, voert de Slowaakse Republiek evenwel aan dat deze bescherming niet los kan worden gezien van de bescherming van reisorganisatoren bij insolventie als bedoeld in artikel 17 van richtlijn 2015/2302, die niet ziet op de dekking van

zeer geringe risico's, zoals de uitbraak van een wereldwijde pandemie. Deze lidstaat leidt daaruit af dat de toepassing van het recht op volledige terugbetaling als bedoeld in artikel 12, lid 2 en lid 3, onder b), van deze richtlijn evenmin tot dergelijke gevallen mag worden uitgebreid.

- 56 Zoals ook in de overwegingen 13 en 14 van aanbeveling 2020/648 is benadrukt, staat in dit verband buiten kijf dat een wereldwijde gezondheids crisis zoals de COVID-19-pandemie de organisatoren van pakketreizen kan blootstellen aan een verhoogd risico van insolventie dat niet wordt gedekt door de uit hoofde van artikel 17 van richtlijn 2015/2302 aangegane verzekering, en dat een dergelijk risico afbreuk kan doen aan het recht van de betrokken reizigers op terugbetaling van de door hen voor een pakketreis verrichte betalingen.
- 57 Niettemin moet worden vastgesteld dat een uitlegging van artikel 12, lid 2 en lid 3, onder b), van richtlijn 2015/2302 die in dergelijke omstandigheden tot gevolg zou hebben dat reizigers van meet af aan dat recht wordt ontzegd, noodzakelijkerwijs de bescherming van hun belangen nog meer zou ondermijnen.
- 58 Wat betreft het onderscheid dat volgens de Slowaakse Republiek moet worden gemaakt tussen het begrip „onvermijdbare en buitengewone omstandigheden” en het begrip „overmacht”, aangezien een pandemie als de wereldwijde COVID-19-pandemie volgens haar uitsluitend onder laatstgenoemd begrip valt, moet worden opgemerkt dat, anders dan deze lidstaat betoogt, een dergelijk argument geen steun vindt in het arrest van 18 maart 2021, *Kuoni Travel* (C-578/19, EU:C:2021:213).
- 59 De situatie die aan de orde was in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, betrof immers richtlijn 90/314, die is ingetrokken en vervangen door richtlijn 2015/2302. Los van het in punt 58 van dat arrest genoemde onderscheid dat richtlijn 90/314 maakte tussen de begrippen overmacht en niet te voorzien of te verhelpen gebeurtenis, moet worden vastgesteld dat richtlijn 2015/2302 geen van deze begrippen heeft overgenomen, maar in deze context uitsluitend verwijst naar het begrip „onvermijdbare en buitengewone omstandigheden”. Zoals reeds is vastgesteld in de punten 48 en 49 van het onderhavige arrest, kan een wereldwijde gezondheids crisis zoals de wereldwijde COVID-19-pandemie onder dat begrip vallen.
- 60 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat het begrip „onvermijdbare en buitengewone omstandigheden” in de zin van artikel 12, lid 2 en lid 3, onder b), van richtlijn 2015/2302, anders dan de Slowaakse Republiek betoogt, betrekking kan hebben op de uitbraak van een wereldwijde gezondheids crisis, zodat deze bepaling kan worden toegepast op de in § 33a van wet nr. 170/2018 bedoelde gevallen, namelijk die waarin het niet mogelijk was de reiziger de essentiële elementen van de in een pakketreisovereenkomst opgenomen toeristische diensten te verstrekken „wegens de buitengewone situatie ten gevolge van COVID-19 in Slowakije of een soortgelijke situatie op de plaats van bestemming of op enig punt van de reisroute van de pakketreis”.
- 61 In de tweede plaats moet worden onderzocht of, zoals de Slowaakse Republiek betoogt, de in § 33a van wet nr. 170/2018 bedoelde kennisgeving van een vervangende reis een terugbetaling van de betaalde bedragen in de zin van artikel 12, lid 2 en lid 3, onder b), van richtlijn 2015/2302 kan vormen.
- 62 In dit verband moet om te beginnen worden vastgesteld dat deze richtlijn geen definitie van het begrip „terugbetaling” bevat.

- 63 Vervolgens blijkt uit vaste rechtspraak dat de betekenis en de draagwijdte van begrippen waarvoor het Unierecht geen definitie geeft, moeten worden bepaald in overeenstemming met hun in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaken (arrest van 18 maart 2021, Kuoni Travel, C-578/19, EU:C:2021:213, punt 37).
- 64 Volgens de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis van de term „terugbetalen” verwijst deze term naar het feit dat aan een persoon een geldbedrag wordt teruggegeven dat hij aan een andere persoon heeft betaald of voorgesloten, en impliceert het dus dat laatstbedoelde persoon dit bedrag aan eerstbedoelde persoon teruggeeft. Een dergelijke betekenis blijkt overigens ondubbelzinnig uit de bewoordingen van artikel 12, leden 2 en 3, van richtlijn 2015/2302 in zijn geheel, waarin wordt verduidelijkt dat de volledige terugbetaling betrekking heeft op de voor een pakketreis „betaalde bedragen”, waardoor elke twijfel over het doel van de terugbetaling, namelijk het dekken van een geldbedrag, wordt weggenomen.
- 65 Hieruit volgt dat onder het begrip „terugbetaling” in de zin van artikel 12, leden 2 en 3, van richtlijn 2015/2302 een teruggave van voor een pakketreis betaalde bedragen in de vorm van een geldbedrag wordt verstaan.
- 66 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door het argument dat de Slowaakse Republiek ontleent aan het terminologische onderscheid dat met name in de Duitse en de Engelse taalversie van artikel 12, lid 4, van richtlijn 2015/2302 met betrekking tot dit begrip wordt gemaakt. Het gaat om het onderscheid tussen enerzijds een teruggave (*reimbursement* in het Engels, *Rückzahlung* in het Duits) van de betalingen als bedoeld in artikel 12, lid 1, van deze richtlijn en anderzijds een „terugbetaling” (*refund* in het Engels, *Erstattung* in het Duits) van die betalingen als bedoeld in artikel 12, leden 2 en 3, van deze richtlijn, waarbij deze terugbetaling volgens deze lidstaat ook een compensatie in een andere vorm dan een geldbedrag omvat.
- 67 Niet alleen is een dergelijk terminologisch onderscheid namelijk volkomen verenigbaar met een uitlegging van die bepalingen die een teruggave in de vorm van een geldbedrag impliceert, maar tevens, gesteld al dat dit anders zou zijn, volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling kan dienen of voorrang kan hebben boven de andere taalversies, aangezien in geval van verschillen tussen de taalversies van een Unierechtelijke bepaling bij de uitlegging ervan moet worden gelet op de context en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (zie in die zin arrest van 9 juli 2020, Banca Transilvania, C-81/19, EU:C:2020:532, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 68 De context van artikel 12, leden 2 en 3, van richtlijn 2015/2302 en het doel van deze richtlijn bevestigen de in punt 65 van het onderhavige arrest gegeven letterlijke uitlegging.
- 69 Wat ten eerste de context van deze bepaling betreft, lijkt het feit dat de terugbetaling volgens artikel 12, lid 4, van deze richtlijn uiterlijk binnen 14 dagen na de beëindiging van de betrokken pakketreisovereenkomst moet plaatsvinden, erop te wijzen dat deze terugbetaling moet geschieden in de vorm van een geldbedrag, aangezien deze termijn beoogt te waarborgen dat de betrokken reiziger kort na de beëindiging van die overeenkomst opnieuw vrij kan beschikken over het bedrag dat hij voor die pakketreis had betaald. Het opleggen van een dergelijke termijn zou daarentegen niet erg nuttig zijn indien die reiziger genoeg zou moeten nemen met een voucher of een andere uitgestelde dienst, waarvan hij hoe dan ook pas na het verstrijken van deze termijn gebruik kan maken.

- 70 Bovendien blijkt uit de ruimere context van richtlijn 2015/2302, namelijk die van het gebied van de rechten van reizigers en consumentenbescherming, dat wanneer de Uniewetgever in een bepaalde wetgevingshandeling op dit gebied voorziet in de mogelijkheid om een verplichting tot betaling van een geldbedrag te vervangen door een dienst in een andere vorm, zoals met name het aanbieden van vouchers, deze mogelijkheid uitdrukkelijk in die wetgevingshandeling is opgenomen. Dit is onder meer het geval bij artikel 7, lid 3, van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91 (PB 2004, L 46, blz. 1), waarin is bepaald dat de in artikel 7, lid 1, bedoelde compensatie „in contant geld” wordt uitbetaald, middels een elektronische overmaking aan de bank, per bankoverschrijving, bankcheque of, met de schriftelijke toestemming van de passagier, in de vorm van reisbonnen en/of andere diensten.
- 71 Het ontbreken van enige verwijzing in de bewoordingen van artikel 12 van richtlijn 2015/2302 naar een dergelijke mogelijkheid lijkt dus te bevestigen dat dit artikel uitsluitend ziet op terugbetalingen in de vorm van een geldbedrag.
- 72 Ten tweede beantwoordt het door artikel 12, leden 2 en 3, van deze richtlijn aan reizigers toegekende recht op terugbetaling aan de door deze richtlijn nagestreefde doelstelling van consumentenbescherming, die in punt 53 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, zodat een uitlegging van het begrip „terugbetaling” in de zin van dat artikel 12 volgens welke de betrokken reiziger recht heeft op terugbetaling van de voor de betrokken pakketreis betaalde bedragen in de vorm van een geldbedrag, waarover hij vrij kan beschikken, beter bijdraagt tot de bescherming van zijn belangen, en dus tot de verwezenlijking van die doelstelling, dan de uitlegging volgens welke het volstaat dat de betrokken organisator hem een vervangende reis, een voucher of een andere vorm van uitgestelde compensatie aanbiedt.
- 73 Wat betreft het argument van de Slowaakse Republiek dat het, met name in een situatie van totale verstoring van de relevante markt, in het licht van overweging 5 van richtlijn 2015/2302 en overeenkomstig de rechtspraak in het arrest McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punt 62), noodzakelijk is om te komen tot een uitlegging die een billijk evenwicht tot stand brengt tussen de bescherming van de consument en het concurrentievermogen van de ondernemingen, volstaat het op te merken dat de in punt 65 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging het belangenevenwicht weergeeft dat de Uniewetgever tot stand heeft willen brengen met betrekking tot de financiële gevolgen van de beëindiging van een pakketreisovereenkomst in de in artikel 12, lid 2 en 3, van deze richtlijn bedoelde gevallen. Deze bepaling voorziet overigens niet alleen in een verplichting tot terugbetaling aan de reizigers, maar verduidelijkt ook dat de organisator zijnerzijds in dergelijke gevallen niet gehouden is tot betaling van een bijkomende schadevergoeding.
- 74 Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de reiziger die partij is bij een pakketreisovereenkomst, om op vrijwillige basis een voucher te aanvaarden in plaats van een terugbetaling in de vorm van een geldbedrag, voor zover een dergelijke mogelijkheid hem niet het recht op terugbetaling ontnemt, zoals in overweging 9 van aanbeveling 2020/648 is vermeld.

- 75 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat een kennisgeving van een vervangende reis, zoals die waarin § 33a van wet nr. 170/2018 voorziet, geen terugbetaling van de betaalde bedragen in de zin van artikel 12, lid 2 en lid 3, onder b), van richtlijn 2015/2302 vormt, aangezien onder een dergelijke terugbetaling enkel een teruggave van die bedragen in de vorm van een geldbedrag moet worden verstaan.
- 76 In de derde plaats volgt uit de voorgaande overwegingen dat de Commissie terecht stelt dat § 33a van wet nr. 170/2018 in strijd is met artikel 12, lid 2, lid 3, onder b), en lid 4, van richtlijn 2015/2302, gelezen in samenhang met artikel 4 van deze richtlijn, voor zover daarbij reizigers wier pakketreis niet kon worden uitgevoerd wegens de onvermijdbare en buitengewone omstandigheden in verband met de wereldwijde COVID-19-pandemie, gedurende de periode van 12 maart 2020 tot en met 31 augustus 2021 enkel het recht hadden om een vervangende reis aangeboden te krijgen in plaats van een volledige terugbetaling in de vorm van een geldbedrag van de voor deze pakketreis betaalde bedragen.
- 77 Bijgevolg heeft de Slowaakse Republiek, door § 33a van wet nr. 170/2018 vast te stellen, niet voldaan aan haar verplichting om in het kader van haar nationale rechtsorde alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van richtlijn 2015/2302 overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren (zie in die zin arrest van 12 juli 2022, Nord Stream 2/Parlement en Raad, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punt 69).
- 78 De Slowaakse Republiek voert evenwel aan dat de ongunstige situatie in verband met de wereldwijde COVID-19-pandemie een geval van overmacht vormt waardoor zij haar verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2015/2302 niet kon nakomen.
- 79 Met betrekking tot een dergelijke stelling moet worden benadrukt dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de vrees voor binnenlandse moeilijkheden niet kan rechtvaardigen dat een lidstaat de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet nakomt (zie in die zin arresten van 1 april 2004, Commissie/Italië, C-99/02, EU:C:2004:207, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 13 september 2017, Commissie/België, C-591/14, EU:C:2017:670, punt 44).
- 80 Het is juist dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat wanneer een lidstaat zijn uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, niet kan worden uitgesloten dat die lidstaat zich hiervoor op overmacht beroept.
- 81 Volgens vaste rechtspraak veronderstelt het begrip overmacht weliswaar geen volstreekte onmogelijkheid, maar verlangt het niettemin dat het niet plaatsvinden van het betrokken feit te wijten is aan abnormale en onvoorzienbare omstandigheden waarop degene die zich op overmacht beroept geen invloed heeft en waarvan de gevolgen in weerwil van alle mogelijke voorzorgen niet hadden kunnen worden vermeden. Bovendien kan overmacht enkel worden ingeroepen voor de periode die nodig is om deze moeilijkheden op te lossen (zie in die zin arresten van 13 december 2001, Commissie/Frankrijk, C-1/00, EU:C:2001:687, punt 131 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 maart 2010, Commissie/Italië, C-297/08, EU:C:2010:115, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 82 Vastgesteld moet worden dat § 33a van wet nr. 170/2018 duidelijk niet voldoet aan de voorwaarden voor het invoeren van overmacht.

- 83 In dit verband heeft, ten eerste, de Slowaakse Republiek weliswaar geen invloed op een gezondheids crisis van de omvang van de COVID-19-pandemie en is deze crisis abnormaal en onvoorzienbaar, maar kan een nationale regeling die alle organisatoren van pakketreizen op algemene wijze, behoudens bepaalde uitzonderingen ten gunste van meer kwetsbare categorieën reizigers, vrijstelt van hun in artikel 12, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 2015/2302 vastgelegde verplichting tot terugbetaling met betrekking tot overeenkomsten die wegens die pandemie niet konden worden uitgevoerd, naar haar aard niet worden gerechtvaardigd door de beperkingen die uit een dergelijke gebeurtenis voortvloeien en kan zij dus niet voldoen aan de voorwaarden voor het invoeren van overmacht.
- 84 Door in de praktijk een algemene tijdelijke opschorting van deze verplichting tot terugbetaling in te voeren, is de toepassing van een dergelijke regeling namelijk niet beperkt tot de gevallen waarin dergelijke, met name financiële, beperkingen zich daadwerkelijk zouden voordoen, maar strekt zij zich uit tot alle overeenkomsten die niet konden worden uitgevoerd wegens de onvermijdbare en buitengewone omstandigheden die verband houden met de wereldwijde COVID-19-pandemie, zonder rekening te houden met de concrete en individuele financiële situatie van de betrokken reisorganisatoren.
- 85 Ten tweede blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt niet dat de financiële gevolgen die de regeling van § 33a van wet nr. 170/2018 beoogde te verhelpen, niet op een andere wijze hadden kunnen worden vermeden dan door schending van artikel 12, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 2015/2302, en met name door de vaststelling, ten gunste van de betrokken reisorganisatoren, van bepaalde staatssteunmaatregelen die op grond van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU konden worden toegestaan, welke mogelijkheid in de overwegingen 21 en 22 van aanbeveling 2020/648 in herinnering is gebracht en waarvan andere lidstaten gebruik hebben gemaakt.
- 86 Hoewel de Slowaakse Republiek heeft benadrukt dat de vaststelling van dergelijke staatssteunmaatregelen bijzondere moeilijkheden zou hebben meegebracht, aangezien de mogelijkheid om deze maatregelen op korte termijn vast te stellen met name afhangt van de bestaande structuren van de organisatie van de sector pakketreizen en van de tijd die daarvoor overeenkomstig de interne procedures nodig is, dient in dit verband in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een lidstaat in geen geval interne moeilijkheden kan aanvoeren ter rechtvaardiging van een niet-nakoming van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (arresten van 25 juni 2013, Commissie/Tsjechië, C-241/11, EU:C:2013:423, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 6 november 2014, Commissie/België, C-395/13, EU:C:2014:2347, punt 51).
- 87 Het door de Slowaakse Republiek aangevoerde argument dat de oplossing die bestaat in het verlenen van staatssteun een „ultimum remedium” moet zijn, kan in dit verband evenmin worden aanvaard. Het volstaat hierbij namelijk op te merken dat het Unierecht de lidstaten toestaat om, mits aan de daartoe gestelde voorwaarden is voldaan, te voorzien in bepaalde vormen van staatssteun, met name die welke op grond van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd, terwijl, zoals blijkt uit punt 77 van het onderhavige arrest, dit recht hun niet toestaat hun verplichting niet na te komen om in hun nationale rechtsorde alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van een richtlijn, in casu richtlijn 2015/2302, te verzekeren.

- 88 Tevens zij erop gewezen dat de lidstaten ook de mogelijkheid hadden om regelingen in te voeren waarmee niet verplicht werd gesteld maar werd aangemoedigd of vergemakkelijkt dat reizigers vouchers aanvaardden in plaats van een terugbetaling in de vorm van een geldbedrag. Ook dergelijke oplossingen konden de liquiditeitsproblemen van reisorganisatoren helpen verlichten, zoals met name in overweging 15 van aanbeveling 2020/648 is aangegeven.
- 89 Ten derde is een nationale regeling als § 33a van wet nr. 170/2018, voor zover zij bepaalt dat organisatoren van pakketreizen van hun verplichting tot terugbetaling worden vrijgesteld gedurende een periode van maximaal 18 maanden vanaf de kennisgeving van de beëindiging van de betrokken pakketreisovereenkomst, kennelijk niet zodanig opgezet dat de gevolgen ervan worden beperkt tot de periode die nodig is om de moeilijkheden op te lossen die voortvloeien uit de gebeurtenis die als overmacht kan worden aangemerkt.
- 90 Derhalve moet het beroep van de Commissie worden toegewezen.
- 91 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Slowaakse Republiek, door bij de vaststelling van wet nr. 136/2020 § 33a in wet nr. 170/2018 in te voegen, de krachtens artikel 12, lid 2, lid 3, onder b), en lid 4, juncto artikel 4 van richtlijn 2015/2302 op haar rustende verplichting niet is nagekomen.

Kosten

- 92 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Slowaakse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

- 1) **Door bij zákon č. 136/2020 Z. z. (wet nr. 136/2020) van 20 mei 2020 § 33a in 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 (wet nr. 170/2018 betreffende pakketreizen, daarmee samenhangende toeristische diensten en bepaalde voorwaarden voor toeristische activiteiten, tot wijziging en aanvulling van bepaalde wetten) van 15 mei 2018 in te voegen, is de Slowaakse Republiek de verplichting niet nagekomen die op haar rust krachtens artikel 12, lid 2, lid 3, onder b), en lid 4, 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, gelezen in samenhang met artikel 4 van richtlijn 2015/2302.**
- 2) **De Slowaakse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen