



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 8. junija 2023*

„Neizpolnitev obveznosti države – Paketna potovanja in povezane potovalne storitve – Direktiva (EU) 2015/2302 – Člen 12, od (2) do (4) – Odstop od pogodbe o paketnem potovanju – Izredne in neizogibne okoliščine – Pandemija covid-19 – Povračilo plačil, ki jih je zadevni potnik opravil v zvezi s turističnim paketom – Povračilo v obliki denarnega zneska ali v obliki nadomestnega paketnega potovanja – Obveznost povračila temu potniku najpozneje 14 dni po odstopu od zadevne pogodbe – Začasno odstopanje od te obveznosti“

V zadevi C-540/21,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 27. avgusta 2021,

Evropska komisija, ki jo zastopajo R. Lindenthal, I. Rubene in A. Tokár, agenti,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki sta jo sprva zastopali V. Pasternak Jørgensen in M. Søndahl Wolff, nato pa M. Søndahl Wolff, agentki,

intervenientka,

proti

Slovaški republiki, ki jo zastopa B. Ricziová, agentka,

tožena stranka,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Prechal (poročevalka), predsednica senata, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl in J. Passer, sodniki,

generalna pravobranilka: T. Čapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

* Jezik postopka: slovaščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Slovaška republika s tem, da je s sprejetjem zakon č. 136/2020 Z. z. (zakon št. 136/2020 Rec.) z dne 20. maja 2020 (v nadaljevanju: zakon št. 136/2020) v zakon č. 170/2018 Z. z. o zázazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zakon št. 170/2018 Rec. o paketnih potovanjih, povezanih turističnih storitvah in nekaterih pogojih, ki veljajo za turistično dejavnost, ter o spremembi in dopolnitvi nekaterih zakonov) z dne 15. maja 2018 (v nadaljevanju: zakon št. 170/2018) uvedla člen 33a, ni izpolnila obveznosti iz člena 12(2), (3)(b) in (4) Direktive (EU) 2015/2302 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih, spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 90/314/EGS (UL 2015, L 326, str. 1) v povezavi s členom 4 Direktive 2015/2302.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2015/2302

- 2 V uvodnih izjavah 4, 5, 31, 40 in 46 Direktive 2015/2302 je navedeno:

„(4) Direktiva 90/314/EGS [Sveta z dne 13. junija 1990 o paketnem potovanju, organiziranih počitnicah in izletih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 10, str. 132)] daje državam članicam široko diskrecijsko pravico glede prenosa. Zato ostajajo med zakonodajami držav članic znatne razlike. Pravna razdrobljenost ustvarja višje stroške za podjetja in ovire za tiste, ki želijo čezmejno poslovati, zato imajo potrošniki omejeno izbiro.

(5) [...] Za ustvarjanje pravega notranjega trga za potrošnike na tem področju bi bilo treba harmonizirati pravice in obveznosti, ki izhajajo iz pogodb v zvezi s paketnim potovanjem in povezanimi potovalnimi aranžmaji, ob doseganju pravega ravnovesja med visoko ravniyo varstva potrošnikov in konkurenčnostjo podjetij.

[...]

(31) Potniki bi morali imeti tudi možnost, da kadar koli pred začetkom turističnega paketa odstopijo od pogodbe o paketnem potovanju proti plačilu ustrezne in upravičene odstopnine, pri čemer se upoštevajo pričakovani prihranki stroškov ter prihodki iz nadomestne uporabe potovalnih storitev. Prav tako bi morali imeti pravico do odstopa od pogodbe o paketnem potovanju brez plačila kakšne koli odstopnine, kadar bi neizogibne in izredne okoliščine znatno vplivale na izvedbo turističnega paketa. To lahko zajema na

primer vojne, druge resne varnostne težave, kot je terorizem, znatno tveganje za zdravje ljudi, kot je izbruh resne bolezni v kraju potovanja, ali naravne nesreče, kot so poplave, potresi ali vremenske razmere, ki onemogočajo varno potovanje v kraj, določen v pogodbi o paketnem potovanju.

[...]

- (40) Da bi bilo varstvo v primeru insolventnosti učinkovito, bi moralo zajemati predvidljive zneske plačil, na katere vpliva insolventnost organizatorja, po potrebi pa tudi predvidljive stroške povratkov. [...] To bo na splošno pomenilo, da mora jamstvo kriti dovolj velik odstotek prometa organizatorja v zvezi s turističnimi paketi [...]. Pri učinkovitem varstvu v primeru insolventnosti pa ne bi bilo treba upoštevati zelo malo verjetnih tveganj, kot je na primer hkratna insolventnost več največjih organizatorjev, kadar bi takšno upoštevanje tveganj nesorazmerno vplivalo na stroške varstva in s tem zmanjšalo njegovo učinkovitost. V takšnih primerih je lahko jamstvo za povračila omejeno.

[...]

- (46) Potrditi bi bilo treba, da se potniki ne morejo odpovedati pravicam, ki izhajajo iz te direktive, in da se organizatorji ali trgovci, ki omogočajo povezane potovalne aranžmaje, ne smejo izogniti svojim obveznostim s trditvijo, da delujejo samo kot ponudniki potovalnih storitev, posredniki ali v kakršni koli drugi vlogi.“

3 Člen 1 Direktive 2015/2302 določa:

„Namen te direktive je prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga ter doseganju visoke in čim bolj enotne ravni varstva potrošnikov s približevanjem nekaterih vidikov zakonov in drugih predpisov držav članic glede pogodb med potniki in trgovci v zvezi s paketnimi potovanji in povezanimi potovalnimi aranžmaji.“

4 Člen 3 te direktive določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

6. ‚potnik‘ pomeni vsako osebo, ki skuša skleniti pogodbo ali je upravičena do potovanja na podlagi pogodbe, sklenjene v okviru področja uporabe te direktive;

[...]

8. ‚organizator‘ pomeni trgovca, ki bodisi neposredno ali prek drugega trgovca ali skupaj z drugim trgovcem kombinira in prodaja ali ponuja v prodajo turistične pakete [...];

[...]

12. ‚neizogibne in izredne okoliščine‘ pomeni okoliščine, na katere stranka, ki se sklicuje na takšno situacijo, ne more vplivati in katerih posledice bi bile kljub sprejetju vseh razumnih ukrepov neizbežne;

[...]“

5 Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Stopnja harmonizacije“, določa:

„Države članice v svojem nacionalnem pravu ne ohranijo ali uvedejo določb, ki se razlikujejo od določb iz te direktive, vključno z bolj ali manj strogimi določbami za zagotavljanje različne ravni varstva potnikov, razen če je v tej direktivi določeno drugače.“

6 Člen 12 iste direktive, naslovljen „Odstop od pogodbe o paketnem potovanju in pravica do umika pred začetkom turističnega paketa“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da lahko potnik kadar koli pred začetkom turističnega paketa odstopi od pogodbe o paketnem potovanju. Kadar potnik odstopi od pogodbe o paketnem potovanju v skladu s tem odstavkom, se lahko od njega zahteva, da organizatorju plača ustrezno in upravičeno odstopnino. [...]

2. Ne glede na odstavek 1 ima potnik v primeru neizogibnih in izrednih okoliščin v kraju potovanja ali neposredni bližini, ki znatno vplivajo na izvedbo turističnega paketa, ali okoliščin, ki znatno vplivajo na prevoz potnikov v kraj potovanja, pravico, da pred začetkom turističnega paketa odstopi od pogodbe o paketnem potovanju brez plačila kakršne koli odstopnine. V primeru odstopa od pogodbe o paketnem potovanju v skladu s tem odstavkom je potnik upravičen do celotnega povračila vseh plačil za turistični paket, ni pa upravičen do dodatnega nadomestila.

3. Organizator lahko odstopi od pogodbe in potniku zagotovi celotno povračilo vseh plačil za turistični paket, ni pa odgovoren za dodatno nadomestilo, če:

[...]

(b) organizator ne more izvesti pogodbe zaradi neizogibnih in izrednih okoliščin ter potnika pred začetkom turističnega paketa brez nepotrebnega odlašanja obvesti o odstopu od pogodbe.

4. Organizator zagotovi vsa povračila, zahtevana v skladu z odstavkoma 2 in 3, ali v zvezi z odstavkom 1 vrne vsa plačila, opravljena s strani ali v imenu potnika za turistični paket, razen ustrezne odstopnine. Takšna povračila ali povrnitve se potniku plačajo brez nepotrebnega odlašanja, najpozneje pa v 14 dneh po odstopu od pogodbe o paketnem potovanju.

[...]“

7 Člen 23 Direktive 2015/2302, naslovljen „Obvezna narava te direktive“, določa:

„[...]“

2. Potniki se ne morejo odpovedati pravicam, ki so jim dodeljene z nacionalnimi predpisi za prenos te direktive.

3. Nobena pogodbeni ureditev ali izjava potnika, s katero se neposredno ali posredno bodisi odpove pravicam, ki so mu dodeljene na podlagi te direktive, ali jih omejuje ali se skuša izogniti uporabi te direktive, za potnika ni zavezujoča.“

Priporočilo (EU) 2020/648

- 8 Priporočilo Komisije (EU) 2020/648 z dne 13. maja 2020 o dobropisih, ki se ponudijo potnikom kot druga možnost namesto povračila za odpovedana paketna potovanja in prevozne storitve v zvezi s pandemijo COVID-19 (UL 2020, L 151, str. 10) v uvodnih izjavah 9, od 13 do 15, 21 in 22 določa:

„(9) Direktiva [2015/2302] določa, da imajo v primeru odpovedi paketnega potovanja zaradi ‚neizogibnih in izrednih okoliščin‘ potniki pravico do celotnega povračila vseh plačil za turistični paket brez nepotrebnega odlašanja, vsekakor pa v 14 dneh po odstopu od pogodbe. V zvezi s tem lahko organizator potovanja potniku ponudi povračilo v obliki dobropisa. Toda zaradi te možnosti potniki ne izgubijo pravice do povračila v denarju.

[...]

(13) Številne odpovedi zaradi pandemije COVID-19 so v prevoznem in potovalnem sektorju pripeljale do nevzdržnih razmer glede denarnega toka in prihodkov. Likvidnostne težave pestijo organizatorje potovanj še toliko bolj, ker morajo potniku povrniti celotno ceno paketa, sami pa ne dobijo vedno pravočasno povrnjenih vnaprej plačanih storitev, ki so vključene v paket. To lahko dejansko povzroči nepravilno razporeditev bremena med izvajalci dejavnosti v potovalnem ekosistemu.

(14) Če organizatorji potovanj ali prevozniki postanejo insolventni, obstaja nevarnost, da mnogi potniki ne bodo dobili sploh nobenega povračila, saj njihove terjatve do organizatorjev potovanj in prevoznikov niso zavarovane. Do enake težave lahko pride v poslovnih odnosih med podjetji, če organizatorji potovanj prejmejo dobropis kot povračilo vnaprej plačanih storitev od prevoznikov, ki pozneje postanejo insolventni.

(15) Če bi naredili dobropise bolj privlačne kot drugo možnost namesto povračila v denarju, bi jih potniki raje sprejemali. To bi pripomoglo k ublažitvi likvidnostnih težav prevoznikov in organizatorjev potovanj ter bi lahko v končni fazi omogočilo boljšo zaščito interesov potnikov.

[...]

(21) Glede morebitnih dodatnih likvidnostnih potreb izvajalcev dejavnosti v potovalnem in prevoznem sektorju je Komisija 19. marca 2020 sprejela začasni okvir za ukrepe državne pomoči, na podlagi člena 107(3)(b) [PDEU], da bi podprla gospodarstvo v sedanji krizi zaradi COVID-19 in tako ublažila hude motnje v gospodarstvu držav članic. [...]

(22) Začasni okvir se načeloma uporablja za vse sektorje in podjetja, vključno s podjetji v prevoznem in potovalnem sektorju, in priznava, da sta prevozni in potovalni sektor med najhuje prizadetimi. Njegov namen je ublažiti pomanjkanje likvidnosti, s katerim se soočajo podjetja, npr. z omogočanjem neposrednih nepovratnih sredstev, davčnih ugodnosti, državnih jamstev za posojila in subvencioniranih javnih posojil. [...] V zvezi s tem se lahko države članice odločijo glede podpore izvajalcem dejavnosti v prevoznem in potovalnem sektorju, da bi zagotovile poravnavo zahtevkov za povračilo zaradi izbruha COVID-19 in enako obravnavo potnikov.“

9 Člen 1 tega priporočila določa:

„To priporočilo zadeva dobropise, ki jih lahko prevozniki ali organizatorji potovanj ponudijo potnikom kot drugo možnost namesto povračila v denarju, pod pogojem, da jih potniki prostovoljno sprejmejo, v naslednjih okoliščinah:

- (a) v primeru odpovedi s strani prevoznika ali organizatorja potovanja od 1. marca 2020 naprej iz razlogov, povezanih s pandemijo COVID-19, v zvezi z naslednjimi določbami:

[...]

5. člen 12(3) in (4) Direktive (EU) 2015/2302;

[...]“

Slovaško pravo

10 Člen 33a zakona 170/2018, ki je bil v ta zakon uveden z zakonom št. 136/2020, je naslovljen „Začasne določbe glede izrednih razmer zaradi covid-19“, določa:

„1. Če zaradi izrednih razmer, ki jih je povzročil covid-19 na Slovaškem, ali podobnih razmer v kraju potovanja ali na kateri koli točki poti paketnega potovanja potniku ni mogoče zagotoviti bistvenih elementov turističnih storitev, določenih v pogodbi o paketnem potovanju, lahko organizator potovanja:

- (a) potniku predlaga spremembo pogodbe o paketnem potovanju; ali
- (b) potniku pošlje obvestilo, v katerem mu ponudi nadomestno paketno potovanje, če se potnik ne strinja s spremembo pogodbe o paketnem potovanju, predlagano v skladu s točko (a).

2. Če se potnik s spremembo pogodbe o paketnem potovanju iz odstavka 1(a) strinja in se cena paketnega potovanja, ki izhaja iz te spremembe, razlikuje od vsote že prejetih plačil na podlagi pogodbe o paketnem potovanju, stranki med seboj poravnata razliko med ceno potovanja, ki je predmet spremembe pogodbe o paketnem potovanju, in vsoto plačil, prejetih na podlagi prvotne pogodbe.

3. Obvestilo o nadomestnem paketnem potovanju je pisno in se potniku posreduje na trajnem nosilcu podatkov enako, kot je bila potniku posredovana prvotna pogodba o paketnem potovanju, razen če se stranki ne dogovorita drugače. V obvestilu o nadomestnem paketnem potovanju se med drugim navede:

- (a) znesek plačil, prejetih na podlagi pogodbe o paketnem potovanju;
- (b) dejstvo, da se lahko bistveni elementi turističnih storitev, določeni v pogodbi o paketnem potovanju, s soglasjem potnika v okviru nadomestnega paketnega potovanja spremenijo;
- (c) pravico potnika, da pogodbo o paketnem potovanju prenese v skladu s členom 18.

4. Potnik, ki je sklenil pogodbo o paketnem potovanju, ima pravico pisno in v 14 dneh od prejema obvestila o nadomestnem paketnem potovanju nadomestno paketno potovanje zavrni, če je:

- (a) v času trajanja izrednih razmer zaradi covida-19 na Slovaškem vpisan v evidenco iskalcev zaposlitve, kar dokazuje pisno potrdilo o njegovem vpisu v evidenco iskalcev zaposlitve;
- (b) samozaposlena oseba ali družba z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom, ki je prejela finančno pomoč v okviru projekta za spodbujanje ohranjanja delovnih mest po razglasitvi izrednih razmer, izrednega ali kriznega stanja in odpravi njihovih posledic, kar dokazuje potrditev dodelitve te pomoči;
- (c) samohranilec, ki je pridobil pravico do dodatka za oskrbo med pandemijo, kar dokazujeta potrdilo o dodelitvi tega dodatka in častna izjava o statusu samohranilca;
- (d) oseba, ki je na dan prejema obvestila o nadomestnem paketnem potovanju noseča, kar dokazuje zdravniško potrdilo, ali
- (e) oseba, ki je stara 65 let ali več, kar dokazuje datum rojstva na osebni izkaznici ali drugem podobnem osebni dokumentu.

5. Potnik, ki je sklenil pogodbo o paketnem potovanju, ima pravico pisno in v 14 dneh od prejema obvestila o nadomestnem paketnem potovanju zavrni le del nadomestnega paketnega potovanja, če je vsaj eden od potnikov, navedenih v pogodbi o paketnem potovanju, v katerem koli položaju, opisanem v odstavku 4.

6. Če potnik, ki je sklenil pogodbo o paketnem potovanju, na podlagi odstavka 4 zavrni nadomestno paketno potovanje, mu mora organizator potovanja brez kazni za odstop nemudoma in najpozneje v 14 dneh od datuma prejema izjave o zavrnitvi nadomestnega potovalnega paketa vrniti vsa plačila, prejeta na podlagi pogodbe o paketnem potovanju. Če potnik, ki je sklenil pogodbo o paketnem potovanju, v skladu z odstavkom 5 zavrni del nadomestnega paketnega potovanja glede enega ali več potnikov, zajetih z isto pogodbo o paketnem potovanju, mu je organizator potovanja dolžan brez kazni za odstop za osebe, ki se ne udeležijo nadomestnega paketnega potovanja, nemudoma in najpozneje v 14 dneh od datuma prejema izjave o delni zavrnitvi nadomestnega paketnega potovanja vrniti plačila, ki jih je prejel na podlagi pogodbe o paketnem potovanju.

7. Organizator potovanja se mora s potnikom dogovoriti, da mu bo do 31. avgusta 2021 zagotovil nadomestno paketno potovanje.

8. Če se cena nadomestnega paketnega potovanja razlikuje od vsote plačil, prejetih na podlagi pogodbe o paketnem potovanju, stranki razliko med zneskom, navedenim v obvestilu o nadomestnem paketnem potovanju, in ceno tega potovanja poravnata v 14 dneh od datuma, ko se je organizator potovanja s potnikom dogovoril o zagotovitvi nadomestnega paketnega potovanja.

9. Če organizator potovanja s potnikom ne doseže dogovora o zagotovitvi nadomestnega paketnega potovanja pred 31. avgustom 2021, se šteje, da je od pogodbe o paketnem potovanju odstopil, pri čemer mora potniku nemudoma, najpozneje pa 14. septembra 2021, povrniti vsa plačila, ki jih je prejel na podlagi pogodbe o paketnem potovanju.

10. Če je potnik ali organizator potovanja v obdobju od 12. marca 2020 do začetka veljavnosti tega zakona odstopil od pogodbe o paketnem potovanju v skladu s členom 21(2) ali členom 21(3)(b) in organizator potovanja na podlagi tega odstopa potniku ni vrnil vseh plačil, prejetih na podlagi pogodbe o paketnem potovanju, se uporabi postopek iz odstavka 1.

11. Če je potnik v obdobju od 12. marca 2020 do začetka veljavnosti tega zakona odstopil od pogodbe o paketnem potovanju v skladu s členom 21(1) in kazen za odstop ni bila plačana, se uporabi postopek iz odstavka 1.

12. Če je kljub izrednim razmeram zaradi covida-19 na Slovaškem ali podobnim razmeram v kraju potovanja ali na kateri koli točki poti paketnega potovanja to potovanje mogoče izvesti v skladu s pogodbo o paketnem potovanju, vendar potnik storitev zavrne, mora o tem pisno obvestiti organizatorja potovanja najmanj 30 dni pred začetkom paketnega potovanja; v prvih 30 dneh po začetku veljavnosti tega zakona je ta rok najmanj 15 dni pred začetkom paketnega potovanja. Organizator potovanja mora v 14 dneh po prejemu informacij iz prvega stavka potniku poslati obvestilo o nadomestnem paketnem potovanju iz odstavka 3 in ravnati v skladu z odstavki od 7 do 9; določbe odstavkov 4, 5 in 6 se ne uporabljajo.

13. V času trajanja izrednih razmer zaradi covida-19 na Slovaškem oziroma podobnih razmer v kraju potovanja ali na kateri koli točki poti paketnega potovanja organizator potovanja od potnika ne more zahtevati predplačila cene paketnega potovanja; ta določba se ne uporablja, če se potnik strinja s spremembo pogodbe o paketnem potovanju v skladu s točko 1(a).

14. Varstvo v primeru insolventnosti, ki je vključeno v pogodbo o paketnem potovanju, se smiselno uporablja za pogodbo o paketnem potovanju tudi po njeni spremembi oziroma po tem, ko je bilo poslano obvestilo o nadomestnem paketnem potovanju.“

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

- 11 Komisija je z dopisom z dne 14. maja 2020 Slovaški republiki sporočila, da je prejela informacije, ki kažejo, da je ta država članica v okviru svetovne pandemije covida-19 pripravljala nacionalne ukrepe, ki bi lahko bili v nasprotju z Direktivo 2015/2302. Komisija je slovaške organe pozvala, naj predložijo dodatne informacije o stanju priprave teh ukrepov.
- 12 Slovaška republika je z dopisom z dne 28. maja 2020 Komisijo obvestila, da je državni svet Slovaške republike 20. maja 2020 sprejel zakon št. 136/2020 o spremembi zakona št. 170/2018. Ta država članica je pojasnila, da so imele potovalne agencije v skladu z zakonom št. 136/2020 možnost, da svojim strankam ponudijo spremembo obstoječe pogodbe o paketnem potovanju oziroma - če bi stranke to spremembo zavrnil - nadomestno paketno potovanje, ob predpostavki, da sta se potovalna agencija in zadevna stranka pred koncem avgusta 2021 sporazumeli o novem paketu.
- 13 Komisija je 3. julija 2020 Slovaški republiki poslala uradni opomin, v katerem je ugotovila, da ta država članica s tem, da je s sprejetjem zakona št. 136/2020 v zakon št. 170/2018 uvedla člen 33a, ni izpolnila obveznosti iz člena 12(2), (3)(b) in (4) Direktive 2015/2302 v povezavi z njenim členom 4.

- 14 Slovaška republika je na ta uradni opomin odgovorila z dopisom z dne 28. avgusta 2020. V tem dopisu je ta država članica sicer priznala, da sprememba zakona št. 170/2018, ki izhaja iz zakona št. 136/2020, odstopa od določb Direktive 2015/2302, vendar je navedla, da je bilo sprejetje te spremembe utemeljeno z legitimnimi razlogi, saj so podjetja, ki delujejo v turističnem sektorju, potrebovala več časa za postopno vračilo denarja vsem svojim strankam, sicer bi jim grozil stečaj.
- 15 Komisija je 30. oktobra 2020 Slovaški republiki poslala obrazloženo mnenje, v katerem je tej državi članici očitala, da s sprejetjem zakona št. 136/2020 ni izpolnila obveznosti iz točke 13 te sodbe, in jo pozvala, naj v dveh mesecih od prejema tega obrazloženega mnenja, torej do 30. decembra 2020, sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z njim.
- 16 Slovaška republika je na navedeno obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 18. decembra 2020. V tem dopisu je ta država članica navedla, da je bila zadevna zakonodajna sprememba upravičena glede na izredne razmere, povezane z obsegom širjenja covid-19, in da namen spremembe ni bil odvzeti pravice potnikom, temveč organizatorjem potovanj dati na voljo rok, v katerem bi lahko uredili vsa svoja pogodbena razmerja s potniki.
- 17 Ker je Komisija menila, da je bilo slovaško pravo ob izteku roka iz obrazloženega mnenja in na dan vložitve te tožbe še vedno v nasprotju z Direktivo 2015/2302, se je odločila vložiti to tožbo.
- 18 Kraljevini Danski je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 21. januarja 2022 dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije.

Tožba

Trditve strank

- 19 Komisija v utemeljitev tožbe navaja, da člen 33a zakona št. 170/2018 potnikom jemlje pravico do odstopa od pogodbe o paketnem potovanju in do povračila v skladu s členom 12 Direktive 2015/2302, in sicer v obdobju, ko so močno občutili posledice svetovne pandemije covid-19. Čeprav naj bi učinki krize covid-19 številnim organizatorjem potovanj vsekakor prinesli večje tveganje stečaja, naj niti na podlagi Direktive 2015/2302 niti na podlagi nobenega drugega pravnega akta Unije državam članicam ne bi bilo dovoljeno odstopati od tega člena 12.
- 20 V zvezi s tem Komisija, na prvem mestu, trdi, da se je člen 12 Direktive 2015/2302 uporabljal za to pandemijo, in ne le za primere lokalnega ali regionalnega obsega. Pojav takšne pandemije naj bi namreč spadal pod pojem „neizogibne in izredne okoliščine“, ki je vsebovan v tem členu 12 in opredeljen v členu 3, točka 12, te direktive. Dejstvo, da se uvodna izjava 31 direktive v tem okviru in primeroma sklicuje na izbruh resne bolezni v kraju potovanja, naj ne bi dokazovalo, da se navedeni člen 12 nanaša le na lokalne dogodke.
- 21 Ker je ta pojem poleg tega povezan s pojmom višje sile, naj zadnjenavedenega pojma ne bi bilo mogoče uporabiti zunaj okvira, določenega z Direktivo 2015/2302.
- 22 Po mnenju Komisije je bila direktiva kljub temu, da možnost pandemije v obsegu, kakršnega je imel covid-19, ob sprejetju direktive ni bila predvidena, zasnovana ravno za spopadanje s takšnimi izrednimi in neizogibnimi okoliščinami. Če bi dopustili, da se Direktiva 2015/2302 uporablja v primeru težav na manjšem ozemeljskem območju, ne pa tudi v primeru težav na večjem ali svetovnem območju, bi to imelo absurdne posledice.

- 23 Poleg tega naj bi iz člena 4 Direktive 2015/2302 v povezavi z njenima uvodnima izjavama 4 in 5 izhajalo, da je bila s to direktivo izvedena popolna harmonizacija področij, za katera se ta uporablja. Člen 33a zakona 170/2018 pa naj bi ustrezal želji varovanja organizatorjev potovanj v škodo potrošnikov, ki jih je svetovna pandemija covida-19 prav tako prizadela. V zvezi s tem se je Slovaška republika odločila varovati organizatorje paketnih potovanj, tega pa naj številne druge države članice ne bi storile. Tako naj vsi potniki v Uniji ne bi mogli biti deležni enake ravni varstva, kar naj bi oviralo dvojni cilj harmonizacije in varstva potrošnikov, ki mu sledi Direktiva 2015/2302.
- 24 Komisija nazadnje v zvezi z neposredno nevarnostjo izginotja velikega števila organizatorjev paketnih potovanj, na katero se sklicuje ta država članica, opozarja, da bi ti lahko bili upravičeni do nekaterih ukrepov državne pomoči.
- 25 Na drugem mestu, Komisija trdi, da obvestilo o nadomestnem paketnem potovanju, kot je določeno v členu 33a zakona št. 170/2018, ki je primerljivo z dobropisom, ne ustreza pojmu „povračilo“ v smislu člena 12 Direktive 2015/2302. Povračilo naj bi namreč pomenilo, da se osebi, ki je izvedla plačilo, vrne plačana vsota v denarnem znesku, s katerim naj bi ta lahko nato prosto razpolagala. Komisija meni, da če bi zakonodajalec Unije nameraval dovoliti tako poseben in za potnika neugoden način povračila, bi to možnost izrecno navedel, kot je to storil v drugih zakonodajnih aktih v zvezi s pravicami letalskih potnikov in potrošnikov.
- 26 Na tretjem mestu, Komisija nazadnje meni, da ni mogoče sprejeti trditve države članice, da se Direktiva 2015/2302 ne uporablja za svetovno pandemijo covida-19, da pa je ta pandemija hkrati pomenila primer višje sile, ki ji je preprečil izpolniti obveznosti iz te direktive.
- 27 Kraljevina Danska, ki v celoti podpira predloge Komisije, zlasti trdi, da se je zakonodajalec Unije s sprejetjem Direktive 2015/2302 odločil uvesti posebej visoko raven varstva potrošnikov, če nastopijo neizogibne in izredne okoliščine, kakršna je svetovna pandemija covida-19. Zdravstvena kriza, povezana s to pandemijo, naj tako ne bi mogla upravičiti podaljšanja roka za povračilo iz člena 12(4) te direktive.
- 28 V zvezi s tem naj bi sistem posojil, vzpostavljen v tej državi članici v okviru Rejsegarantifonden (jamstveni potovalni sklad), ki naj bi potovalnim agencijam, ki so potrebovale dodatno likvidnost, omogočil izposajo pod ugodnimi pogoji, da bi te agencije strankam zagotovile povračilo v 14-dnevnem roku iz te določbe, kazal na to, da je bilo kljub navedeni pandemiji potrošnikom mogoče povrniti škodo v denarnem znesku v tem roku.
- 29 Slovaška republika predlaga, naj se tožba Komisije zavrne. Na prvem mestu, trdi, da se člen 12 Direktive 2015/2302 ne uporablja za primer svetovne zdravstvene krize, kakršna je pandemija covida-19, saj naj bi bilo uravnoteženje interesov potnikov in organizatorjev potovanj, ki je bilo opravljeno ob sprejetju te direktive, izvedeno v povsem drugačnih okoliščinah od tistih, ki so zaznamovale začetek te pandemije.
- 30 V zvezi s tem naj bi bilo iz člena 12(2) navedene direktive ob upoštevanju njene uvodne izjave 31 razvidno, da je bila ob sprejetju iste direktive upoštevana le možnost pojava resne bolezni „v kraju potovanja ali neposredni bližini“. Čeprav člen 12(3)(b) Direktive 2015/2302 ne vsebuje takšne navedbe, naj bi ga bilo treba razlagati enako na podlagi sistematične razlage. Pravni okvir, ki je bil uveden s to direktivo, pa naj ne bi bil primeren za odzivanje na izredne razmere, kot je svetovna pandemija covida-19, kar naj bi bilo razvidno tudi iz omejenega področja uporabe sistema varstva organizatorjev potovanj v primeru insolventnosti iz člena 17 te direktive, ki je opredeljeno v uvodni izjavi 40 navedene direktive in ki ga priznava tudi Komisija.

- 31 Zato naj ne bi držalo, da je bila Direktiva 2015/2302 zasnovana ravno za spopadanje z okoliščinami, kot so tiste, ki izhajajo iz te pandemije. Slovaška republika v zvezi s tem ob sklicevanju zlasti na sodbo z dne 18. marca 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213), poudarja, da ta direktiva ne ureja primerov višje sile, ki pa so bili urejeni z njeno predhodnico, Direktivo 90/314. V tem okviru naj iz člena 3, točka 12, Direktive 2015/2302 nikakor ne bi izhajalo, da morajo biti „neizogibne in izredne okoliščine“, ki so opredeljene v tej določbi, neobičajne in nepredvidljive, kot naj bi Sodišče v svoji ustaljeni sodni praksi zahtevalo za to, da bi se določena okoliščina lahko štela za primer „višje sile“.
- 32 Poleg tega ta država članica meni, da če posebna ureditev ne bi bila sprejeta, bi lahko bili oškodovani ne le interesi organizatorjev potovanj, temveč tudi interesi potnikov, to je potrošnikov, kar bi ogrozilo zadevna podjetja in posledično onemogočilo vsakršno povračilo.
- 33 Zato naj bi Slovaška republika glede na razmere svetovne pandemije in njene posledice lahko upravičeno sprejela ukrepe zunaj okvira Direktive 2015/2302, kot je člen 33a zakona št. 170/2018, da bi upoštevala velik premik v ravnovesju med interesi potnikov in trgovcev.
- 34 Na drugem mestu, Slovaška republika podredno trdi, da lahko obvestilo o nadomestnem potovanju iz člena 33a zakona št. 170/2018 pomeni vračilo opravljenih plačil v smislu člena 12 Direktive 2015/2302. Ta država članica poudarja, da je bilo tako obvestilo mogoče zamenjati za opravljanje drugih potovalnih storitev, da je zanj veljalo varstvo v primeru stečaja, da ga je bilo mogoče prenesti na druge osebe in da je, če ni bilo uporabljeno v navedenem roku, dajalo pravico do povračila v denarnem znesku za vsa že opravljena plačila.
- 35 V splošni jezikovni rabi naj se beseda „povračilo“ dejansko ne bi nanašala le na vračilo denarnega zneska, temveč naj bi vključevala tudi nadomestilo za takšna plačila v drugi obliki. Takšno razlago naj bi podpiralo tudi dejstvo, da zadevne določbe Direktive 2015/2302, zlasti v različicah v nemškem in angleškem jeziku, razlikujejo med odobritvijo povračila in vračilom teh plačil. Poleg tega naj bi bilo ob upoštevanju splošne sistematike in namena te direktive izraza „povračilo“ in „povrniti“ mogoče razlagati tako, da dovoljujeta tudi nadomestilo navedenih plačil v drugi, nedenarni obliki.
- 36 Slovaška republika še ugotavlja, da dejstvo, da so v drugih zakonodajnih aktih Unije druge oblike povračila določene izrecno, ni upoštevno, ker se ti zakonodajni akti razlikujejo od Direktive 2015/2302 tako po svoji naravi kot po področjih in ciljih. Ker med pravnimi razmerji, ki jih takšni akti vzpostavljajo, ni istovetnosti, naj bi bilo treba za sprejetje vsakršnega akta opraviti novo presojo ravnovesja med različnimi pravicami in legitimnimi interesi vseh naslovnikov zadevnega akta.
- 37 Cilj Direktive 2015/2302 pa naj bi bil zaščititi potnike in pravice profesionalnih organizatorjev paketnih potovanj. V zvezi s tem naj bi bilo v primeru konkuriranja več pravic, ki jih varuje pravo Unije, nujno, da se zadevni akti razlagajo ob spoštovanju potrebne uskladitve zahtev, povezanih z varstvom teh različnih pravic, in pravičnega ravnovesja med njimi (sodba z dne 31. januarja 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, točka 62).
- 38 Na tretjem mestu, Slovaška republika nazadnje, še bolj podredno, trdi, da bi se neugodne razmere, povezane s svetovno pandemijo covida-19, lahko šteje za višjo silo v smislu sodne prakse Sodišča.

- 39 Ta država članica poudarja, da je ta trditev navedena bolj podredno, zato nikakor ni nezdružljiva s trditvijo, navedeno primarno, in sicer, da se Direktiva 2015/2302 za to pandemijo ne uporablja. Poleg tega naj bi bil očitek Komisije, da ta direktiva ne omogoča več uporabe pojma višje sile zunaj okvira, ki ga ureja, napačen. Uporabo tega pojma naj bi bilo treba razlikovati, na eni strani, kadar gre za pravice in obveznosti v okviru pogodbenega razmerja med organizatorjem in potnikom, ki jih določa navedena direktiva, in na drugi strani, kadar gre za razlog, ki upravičuje neizpolnitev obveznosti države.
- 40 V obravnavanem primeru naj bi bili izpolnjeni pogoji za sklicevanje na višjo silo v zadnjem navedenem smislu, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča. Svetovna pandemija covida-19 in posledična huda omejitev turizma po vsem svetu naj bi namreč pomenili okoliščine, nepovezane z voljo Slovaške republike in neodvisne od volje te države članice, ki teh okoliščin ni mogla predvideti ali preprečiti niti ob svojem največjem prizadevanju in dokazani zahtevani skrbnosti.
- 41 Ta država članica pojasnjuje, da so pomanjkanje likvidnosti in nevarnost insolventnosti potovalnih agencij ter negativne posledice za celoten zadevni gospodarski sektor, ki so nastopili zaradi razvoja te pandemije in z njo povezanih ukrepov, predstavljali nepremostljive težave, ki so ji začasno preprečile izpolnitev obveznosti iz Direktive 2015/2302. Pri tem naj bi bila uporaba člena 33a zakona št. 170/2018 časovno omejena na potrebno obdobje in je zdaj ob upoštevanju nujnosti zagotavljanja visoke ravni varstva potrošnikov ter pravičnega ravnovesja med tem varstvom in konkurenčnostjo podjetij prenehala.
- 42 Slovaška republika v zvezi z upoštevnostjo primera ukrepa državne pomoči, kakršen je bil sprejet na Danskem z uporabo Rejsegarantifonden (jamstveni sklad za potovanja), poudarja, da bi bila možnost dodelitve državne pomoči prek jamstvenega sklada lahko omejena zaradi načina ureditve nacionalnega sistema varstva v primeru insolventnosti, kar bi zahtevalo kompleksno spremembo slovaškega prava, ki je v času hude krize ne bi bilo mogoče doseči. Poleg tega naj bi morale imeti državne pomoči značaj skrajnega ukrepa (*ultima ratio*), ker naj bi pomenile bistveno poseganje v konkurenco in delovanje trga.

Presoja Sodišča

- 43 Komisija s tožbo Slovaški republiki očita, da s sprejetjem člena 33a zakona št. 170/2018 ni izpolnila obveznosti iz člena 12(2), (3)(b) in (4) Direktive 2015/2302 v povezavi s členom 4 te direktive, ker ta člen 33a v bistvu določa, prvič, da je organizatorju dovoljeno, da kadar zaradi izrednih razmer, ki jih je povzročila svetovna pandemija covida-19, ni bilo mogoče izpolniti pogodbe o paketnem potovanju, zadevnim potnikom namesto povračila izvedenih plačil v smislu navedenega člena 12 ponudi nadomestno paketno potovanje, in drugič, da so ti potniki nato do tega povračila upravičeni šele po 31. avgustu 2021 in najpozneje 14. septembra 2021.
- 44 Na prvem mestu, treba je preučiti vprašanje, ali so te izredne razmere lahko zajete s pojmom „neizogibne in izredne okoliščine“ v smislu člena 12 Direktive 2015/2302, tako da bi se za primere, navedene v členu 33a zakona št. 170/2018, lahko uporabljal člen 12(2) in (3)(b) Direktive 2015/2302.
- 45 Za odgovor na to vprašanje je treba opozoriti, da je ta pojem v členu 3, točka 12, Direktive 2015/2302 opredeljen kot „okoliščine, na katere stranka, ki se sklicuje na takšno situacijo, ne more vplivati in katerih posledice bi bile kljub sprejetju vseh razumnih ukrepov neizbežne“.

- 46 V uvodni izjavi 31 te direktive je pojasnjeno področje uporabe tega pojma in podrobneje navedeno, da „[t]o lahko zajema na primer vojne, druge resne varnostne težave, kot je terorizem, znatno tveganje za zdravje ljudi, kot je izbruh resne bolezni v kraju potovanja, ali naravne nesreče, kot so poplave, potresi ali vremenske razmere, ki onemogočajo varno potovanje v kraj, določen v pogodbi o paketnem potovanju“.
- 47 Poleg tega iz člena 12(2) Direktive 2015/2302 izhaja, da lahko izredne in neizogibne okoliščine upravičijo odstop potnika od pogodbe in mu dajo pravico do celotnega povračila plačil, opravljenih v okviru turističnega paketa, le če te okoliščine nastanejo „v kraju potovanja ali neposredni bližini“ in „znatno vplivajo na prevoz potnikov v kraj potovanja“.
- 48 Čeprav je za odstop od pogodbe o paketnem potovanju opredelitev nekega dogodka kot položaja, ki je zajet s pojmom „neizogibne in izredne okoliščine“ v smislu tega člena 12, nujno odvisna od konkretnih okoliščin primera in zlasti od konkretno dogovorjenih potovalnih storitev ter posledic tega dogodka v predvidenem kraju potovanja, je kljub temu treba šteti, kot je navedla Komisija, da je svetovna zdravstvena kriza, kot je pandemija covida-19, takšna, da je s tem pojmom lahko zajeta.
- 49 Na tak dogodek namreč očitno nikakor ni mogoče vplivati in njegove posledice bi bile kljub sprejetju vseh razumnih ukrepov neizbežne. Ta dogodek poleg tega razkriva obstoj „znatnega tveganja za zdravje ljudi“ iz uvodne izjave 31 navedene direktive.
- 50 Pri tem ni pomembno, da so v tej uvodni izjavi, tako kot v členu 12(2) iste direktive, ti izrazi ponazorjeni s primerom pojava resne bolezni „v kraju potovanja“, saj namen takega pojasnila ni omejiti področje uporabe pojma „neizogibne in izredne okoliščine“ na lokalne dogodke, temveč poudariti, da morajo te okoliščine vsekakor nastati zlasti v predvidenem kraju potovanja in kot take bistveno vplivati na izvedbo zadevnega turističnega paketa.
- 51 Če je v zvezi s tem širjenje resne bolezni v zadevnem kraju potovanja lahko zajeto s tem pojmom, mora *a fortiori* enako veljati za širjenje resne bolezni po vsem svetu, saj učinki te bolezni prizadenejo tudi ta kraj.
- 52 Poleg tega bi bila razlaga člena 12(2) in (3)(b) Direktive 2015/2302, v skladu s katero bi se ta določba uporabljala le za lokalne dogodke ob izključitvi dogodkov širšega obsega, na eni strani v nasprotju z načelom pravne varnosti, ker je ob neobstoju vsakršnega razmejitvenega merila, ki je za to določeno v tej direktivi, meja med tema kategorijama dogodkov lahko nejasna in spremenljiva, kar bi nazadnje povzročilo, da bi bila upravičenost do varstva, ki ga daje ta določba, naključna.
- 53 Na drugi strani bi bila takšna razlaga v nasprotju s ciljem, ki mu sledi navedena direktiva, ki je v skladu s členom 1 te direktive ob upoštevanju njene uvodne izjave 5 prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga ter doseganju visoke in čim bolj enotne ravni varstva potrošnikov (glej v tem smislu sodbo z dne 12. januarja 2023, FTI Touristik (Paketno potovanje na Kanarske otoke), C-396/21, EU:C:2023:10, točka 29).
- 54 Ta razlaga bi namreč pomenila, da potnikom, ki odstopijo od pogodbe o paketnem potovanju s sklicevanjem na izbruh lokalno omejene bolezni, ne bi bilo treba plačati odstopnine, medtem ko bi potniki, ki od te pogodbe odstopijo zaradi izbruha bolezni svetovne razsežnosti, tako odstopnino morali plačati, tako da bi bili zadevni potniki v primeru svetovne zdravstvene krize deležni nižje ravni varstva kot v primeru lokalno omejenega izbruha bolezni.

- 55 V zvezi s ciljem varstva potrošnikov pa Slovaška republika trdi, da tega varstva ni mogoče ločiti od varstva organizatorjev potovanj v primeru insolventnosti iz člena 17 Direktive 2015/2302, ki naj ne bi bilo namenjeno kritju zelo malo verjetnih tveganj, kot je izbruh svetovne pandemije. Ta država članica na podlagi tega sklepa, da uporaba pravice do celotnega povračila iz člena 12(2) in (3)(b) te direktive ne bi smela biti razširjena tudi na take primere.
- 56 V zvezi s tem, kot je poudarjeno tudi v uvodnih izjavah 13 in 14 Priporočila 2020/648, ni sporno, da so organizatorji paketnih potovanj zaradi svetovne zdravstvene krize, kot je pandemija covida-19, lahko soočeni s povečanim tveganjem insolventnosti, ki ga zavarovanje, sklenjeno na podlagi člena 17 Direktive 2015/2302, ne krije, in da lahko tako tveganje vpliva na pravico zadevnih potnikov do povračila plačil, izvedenih v okviru turističnega paketa.
- 57 Glede na to je treba ugotoviti, da bi razlaga člena 12(2) in (3)(b) Direktive 2015/2302, ki bi v takšnih okoliščinah potnikom že od samega začetka odrekala to pravico, nujno še bolj poslabšala varstvo njihovih interesov.
- 58 V zvezi z razlikovanjem, ki bi ga bilo treba po mnenju Slovaške republike opraviti med pojmom „neizogibne in izredne okoliščine“ in pojmom višje sile, saj pandemija, kot je svetovna pandemija covida-19, po njenem mnenju spada izključno pod zadnjenavedeni pojem, je treba navesti, da v nasprotju s trditvami te države članice tak argument nima nikakršne podlage v sodbi z dne 18. marca 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213).
- 59 Sporni položaj v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, se je namreč nanašal na Direktivo 90/314, ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2015/2302. Ne glede na razlikovanje med pojmom višje sile in nepredvidljivega ali neprepredljivega dogodka v prvi direktivi, na katero je bilo opozorjeno v točki 58 navedene sodbe, je treba ugotoviti, da Direktiva 2015/2302 ne prevzema nobenega od teh pojmov, temveč se v tem okviru sklicuje zgolj na pojem „neizogibne in izredne okoliščine“. Kot pa je bilo že ugotovljeno v točkah 48 in 49 te sodbe, je svetovna zdravstvena kriza, kot je pandemija covida-19, lahko zajeta s tem pojmom.
- 60 Glede na navedeno je treba šteti, da pojem „neizogibne in izredne okoliščine“ v smislu člena 12(2) in (3)(b) Direktive 2015/2302 v nasprotju s trditvami Slovaške republike lahko zajema izbruh zdravstvene krize svetovnih razsežnosti in da se zato ta določba lahko uporabi za primere, navedene v členu 33a zakona št. 170/2018, in sicer tiste, v katerih potniku ni bilo mogoče zagotoviti bistvenih elementov turističnih storitev, predvidenih v pogodbi o paketnem potovanju, „zaradi izrednih razmer, ki jih je povzročil covid-19 na Slovaškem, ali podobnih razmer v kraju potovanja ali na kateri koli točki poti paketnega potovanja“.
- 61 Na drugem mestu, treba je preučiti, ali lahko obvestilo o nadomestnem potovanju iz člena 33a zakona št. 170/2018, kot trdi Slovaška republika, pomeni povračilo plačil v smislu člena 12(2) in (3)(b) Direktive 2015/2302.
- 62 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da ta direktiva ne vsebuje nobene opredelitve pojma „povračilo“.
- 63 Dalje, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba pomen in obseg pojmov, ki s pravom Unije nikakor niso opredeljeni, določiti glede na njihov običajni pomen v vsakdanjem jeziku, pri čemer je treba upoštevati kontekst, v katerem se uporabljajo, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del so (sodba z dne 18. marca 2021, Kuoni Travel, C-578/19, EU:C:2021:213, točka 37).

- 64 V skladu z običajnim pomenom v splošnem jeziku se izraz „povračilo“ nanaša na vračilo denarnega zneska osebi, ki ga je ta izplačala ali nakazala drugi osebi, in tako pomeni, da zadnja ta znesek vrne prvi osebi. Takšen pomen nedvoumno izhaja tudi iz besedila člena 12(2) in (3) Direktive 2015/2302 kot celote, v katerem je pojasnjeno, da se celotno povračilo nanaša na „opravljena plačila“ v zvezi s turističnim paketom, s čimer je odpravljen vsak dvom o namenu povračila, ki se nanaša na denarni znesek.
- 65 Iz tega izhaja, da se pojem „povračilo“ v smislu člena 12(2) in (3) Direktive 2015/2302 razume kot vračilo plačil, opravljenih v zvezi s turističnim paketom, v denarnem znesku.
- 66 Take razlage ni mogoče ovreči s trditvijo Slovaške republike, ki temelji na terminološkem razlikovanju, ki naj bi v zvezi s tem pojmom obstajalo zlasti v nemški in angleški različici člena 12(4) Direktive 2015/2302, med povrnitvijo („reimbursement“ v angleškem jeziku, „Rückzahlung“ v nemškem jeziku) plačil v členu 12(1) te direktive in „povračilom“ („refund“ v angleškem jeziku, „Erstattung“ v nemškem jeziku) teh plačil v členu 12(2) in (3) navedene direktive, ki po mnenju te države članice vključuje tudi nadomestilo v drugi, nedenarni obliki.
- 67 Ne le, da je tako terminološko razlikovanje namreč popolnoma združljivo z razlago teh določb, ki zajema vračilo v denarnem znesku, temveč je – tudi ob predpostavki, da ne bi bilo tako – iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da formulacija, uporabljena v eni od jezikovnih različic določbe prava Unije, ne more biti edina podlaga za razlago te določbe oziroma glede tega ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami, ker je treba navedeno določbo, če se med jezikovnimi različicami besedila prava Unije pojavijo razlike, razlagati glede na sobesedilo in namen ureditve, katere del je (glej v tem smislu sodbo z dne 9. julija 2020, Banca Transilvania, C-81/19, EU:C:2020:532, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 68 Sobesedilo člena 12(2) in (3) Direktive 2015/2302 in cilj te direktive pa zgolj potrjujeta dobesečno razlago, uporabljeno v točki 65 te sodbe.
- 69 Prvič, v zvezi s sobesedilom te določbe dejstvo, da mora biti povračilo v skladu s členom 12(4) te direktive izvedeno najpozneje 14 dni po odstopu od zadevne pogodbe o paketnem potovanju, namreč kaže na to, da mora iti za plačilo v denarnem znesku, saj je namen tega roka zagotoviti, da bo lahko zadevni potnik kmalu po odstopu od te pogodbe ponovno prosto razpolagal z zneskom, ki ga je plačal za turistični paket. Določitev takega roka pa, nasprotno, ne bi bila smiselna, če bi se moral ta potnik zadovoljiti z dobropisom ali drugo po naravi odloženo storitvijo, ki bi jo v vsakem primeru lahko izkoristil šele po izteku tega roka.
- 70 Poleg tega širši okvir, v katerega spada Direktiva 2015/2302, in sicer na področju pravic potnikov in varstva potrošnikov, kaže na to, da kadar zakonodajalec Unije v nekem zakonodajnem aktu na tem področju predvidi možnost nadomestitve obveznosti plačila denarnega zneska s storitvijo v drugi obliki, kot je na primer ponudba dobropisov, je ta možnost v tem zakonodajnem aktu določena izrecno. To velja na primer za člen 7(3) Uredbe (ES) št. 261/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter o razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 295/91 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 10), ki določa, da se odškodnina iz odstavka 1 tega člena 7 izplača „v gotovini“, z elektronskim bančnim nakazilom, bančnim nalogom ali bančnimi čeki oziroma s pisnim soglasjem potnika s potovalnim vavčerjem in/ali drugimi storitvami.

- 71 Ker v besedilu člena 12 Direktive 2015/2302 ni sklicevanja na takšno možnost, je torej mogoče potrditi, da se ta člen nanaša izključno na povračilo v denarnem znesku.
- 72 Drugič, pravica do povračila, ki je potnikom priznana s členom 12(2) in (3) te direktive, ustreza cilju varstva potrošnikov, ki mu sledi ta direktiva in na katerega je bilo opozorjeno v točki 53 te sodbe, tako da razlaga pojma „povračilo“ v smislu člena 12, v skladu s katero ima zadevni potnik pravico do vračila plačil, izvedenih v zvezi z zadevnim turističnim paketom, v denarnem znesku, s katerim bo lahko prosto razpolagal, bolj prispeva k varstvu njegovih interesov in s tem k uresničitvi tega cilja kot razlaga, v skladu s katero zadostuje, da mu zadevni organizator ponudi nadomestno potovanje, dobropis ali drugo obliko odloženega nadomestila.
- 73 Glede trditve Slovaške republike, da je treba zlasti v primeru popolnega zloma zadevnega trga ob upoštevanju uvodne izjave 5 Direktive 2015/2302 in v skladu s sodno prakso, ki izhaja iz sodbe z dne 31. januarja 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, točka 62), sprejeti razlago, ki omogoča vzpostavitev pravičnega ravnovesja med varstvom potrošnikov in konkurenčnostjo podjetij, zadostuje ugotoviti, da razlaga, sprejeta v točki 65 te sodbe, odraža uravnoteženost interesov, ki jo je zakonodajalec Unije želel vzpostaviti v zvezi s finančnimi posledicami, ki izhajajo iz odstopa od pogodbe o paketnem potovanju v primerih, predvidenih v členu 12(2) in (3) te direktive, to je v določbah, ki poleg tega ne vsebujejo le obveznosti povračila v korist potnikov, temveč je v njih tudi pojasnjeno, da v teh primerih organizator ni dolžan plačati dodatne odškodnine.
- 74 To ne posega v možnost, da se potnik, ki je stranka pogodbe o paketnem potovanju, prostovoljno dogovori o tem, da namesto povračila v denarnem znesku sprejme dobropis, če mu takšna možnost ne odvzame pravice do tega povračila, kot je navedeno v uvodni izjavi 9 Priporočila 2020/648.
- 75 Ugotoviti je torej treba, da obvestilo o nadomestnem potovanju, kot je tisto iz člena 33a zakona št. 170/2018, ne pomeni povračila opravljenih plačil v smislu člena 12(2) in (3)(b) Direktive 2015/2302, saj je treba to povračilo razumeti izključno kot vračilo teh plačil v denarnem znesku.
- 76 Na tretjem mestu, iz zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da Komisija upravičeno trdi, da je člen 33a zakona št. 170/2018 v nasprotju s členom 12(2), (3)(b) in (4) Direktive 2015/2302 v povezavi s členom 4 te direktive v delu, v katerem je bila za obdobje od 12. marca 2020 do 31. avgusta 2021 potnikom, katerih turističnega paketa ni bilo mogoče izvesti zaradi izrednih in neizogibnih okoliščin, povezanih s svetovno pandemijo covida-19, priznana zgolj pravica, da se jim namesto celotnega povračila plačil v zvezi s tem turističnim paketom v denarnem znesku ponudi nadomestno potovanje.
- 77 Zato Slovaška republika s tem, da je sprejela člen 33a zakona št. 170/2018, ni izpolnila obveznosti, da v svojem nacionalnem pravnem redu sprejme vse ukrepe, potrebne za zagotovitev polnega učinka Direktive 2015/2302 v skladu s ciljem te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 69).
- 78 Vendar Slovaška republika trdi, da so neugodne razmere, povezane s svetovno pandemijo covida-19, pomenile višjo silo, zaradi katere ni mogla izpolniti svojih obveznosti iz Direktive 2015/2302.

- 79 V zvezi s to navedbo je treba poudariti, da je Sodišče že razsodilo, da strah pred notranjimi težavami ne more upravičiti tega, da država članica ne izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 1. aprila 2004, Komisija/Italija, C-99/02, EU:C:2004:207, točka 22 in navedena sodna praksa, ter z dne 13. septembra 2017, Komisija/Belgija, C-591/14, EU:C:2017:670, točka 44).
- 80 Res je, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da kadar država članica ne izpolni obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, ni izključeno, da se lahko v zvezi s takim neizpolnjevanjem sklicuje na višjo silo.
- 81 V zvezi s tem se v skladu z ustaljeno sodno prakso, čeprav pojem višje sile ne predpostavlja absolutne nemožnosti, zahteva, da je zadevna neizpolnitev posledica okoliščin, ki so tistemu, ki se nanje sklicuje, tuje, neobičajne in nepredvidljive ter posledicam katerih se kljub veliki skrbnosti ni bilo mogoče izogniti, pri čemer se je na višjo silo mogoče sklicevati le za obdobje, potrebno za odpravo teh težav (glej v tem smislu sodbi z dne 13. decembra 2001, Komisija/Francija, C-1/00, EU:C:2001:687, točka 131 in navedena sodna praksa, ter z dne 4. marca 2010, Komisija/Italija, C-297/08, EU:C:2010:115, točka 85 in navedena sodna praksa).
- 82 Ugotoviti pa je treba, da člen 33a zakona št. 170/2018 očitno ne izpolnjuje pogojev za sklicevanje na višjo silo.
- 83 V zvezi s tem, prvič, čeprav je zdravstvena kriza v razsežnosti, kakršno ima pandemija covida-19, Slovaški republiki tuja ter neobičajna in nepredvidljiva, nacionalna ureditev – ki vse organizatorje paketnih potovanj na splošno z nekaj izjemami v korist ranljivejših kategorij potnikov odvezuje obveznosti povračila iz člena 12, od (2) do (4), Direktive 2015/2302 glede pogodb, ki jih zaradi te pandemije ni bilo mogoče izpolniti – že zaradi svoje narave ne more biti utemeljena z omejitvami, ki izhajajo iz takega dogodka, in tako izpolnjevati pogojev za sklicevanje na višjo silo.
- 84 Namreč, ker uporaba take ureditve dejansko pripelje do splošnega začasnega mirovanja te obveznosti povračila, ta uporaba ni omejena samo na primere, v katerih so take omejitve, zlasti finančne, dejansko nastale, temveč velja za vse pogodbe, ki jih ni bilo mogoče izpolniti zaradi izrednih in neizogibnih okoliščin, povezanih s svetovno pandemijo covida-19, ne da bi se upošteval konkreten in individualen finančni položaj zadevnih organizatorjev potovanj.
- 85 Drugič, iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, ni razvidno, da se finančnim posledicam, ki naj bi jih odpravila uvedba člena 33a zakona št. 170/2018, ne bi bilo mogoče izogniti drugače kot s kršitvijo člena 12, od (2) do (4), Direktive 2015/2302, na primer s sprejetjem nekaterih ukrepov državne pomoči, ki se lahkoodobrijo na podlagi člena 107(2)(b) PDEU, v korist zadevnih organizatorjev potovanj, kar je možnost, na katero je opozorjeno v uvodnih izjavah 21 in 22 Priporočila 2020/648 in ki so jo uporabile druge države članice.
- 86 V tem okviru je Slovaška republika sicer vztrajala, da bi sprejetje takšnih ukrepov državne pomoči spremljale posebne težave, saj je bila možnost sprejetja takšnih ukrepov v kratkem času odvisna med drugim od obstoječih struktur organizacije sektorja paketnih potovanj in časa, potrebnega za tako sprejetje v skladu z internimi postopki teh struktur, vendar je treba v zvezi s tem opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča država članica ne more sklicevati na notranje težave, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije (sodbi z dne 25. junija 2013, Komisija/Češka republika, C-241/11, EU:C:2013:423, točka 48 in navedena sodna praksa, ter z dne 6. novembra 2014, Komisija/Belgija, C-395/13, EU:C:2014:2347, točka 51).

- 87 V tem okviru prav tako ni mogoče sprejeti trditve Slovaške republike, da bi morala biti rešitev dodelitve državne pomoči „ukrep v skrajni sili“. V zvezi s tem namreč zadostuje opozoriti, da pravo Unije državam članicam omogoča, da ob upoštevanju za to predvidenih pogojev določijo nekatere oblike državnih pomoči, zlasti tiste, ki jih je mogoče šteti za združljive z notranjim trgov na podlagi člena 107(2)(b) PDEU, medtem ko jim, kot izhaja iz točke 77 te sodbe, to pravo ne dovoljuje, da ne bi izpolnile svoje obveznosti, da v svojem nacionalnem pravnem redu sprejmejo vse ukrepe, potrebne za zagotovitev polnega učinka direktive, v obravnavanem primeru Direktive 2015/2302.
- 88 Navedi je še treba, da so imele države članice tudi možnost, da uvedejo določbe, katerih namen ni naložiti, temveč spodbuditi oziroma olajšati to, da potniki sprejmejo dobropis namesto povračila v denarnem znesku, saj bi take rešitve lahko prav tako pripomogle k ublažitvi težav likvidnosti organizatorjev potovanj, kot je bilo poudarjeno v Priporočilu 2020/648, zlasti v njegovi uvodni izjavi 15.
- 89 Tretjič, nacionalna ureditev, kot je člen 33a zakona št. 170/2018, ki določa, da so organizatorji paketnih potovanj oproščeni obveznosti povračila za obdobje do skoraj 18 mesecev od obvestila o odstopu od zadevne pogodbe o paketnem potovanju, očitno ni zasnovana tako, da bi svoje učinke omejila na obdobje, potrebno za odpravo težav, ki so nastale zaradi dogodka, ki bi lahko pomenil višjo silo.
- 90 Tožbi Komisije je treba zato ugoditi.
- 91 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da Slovaška republika s tem, da je s sprejetjem zakona št. 136/2020 v zakon št. 170/2018 uvedla člen 33a, ni izpolnila obveznosti iz člena 12(2), (3)(b) in (4) Direktive 2015/2302 v povezavi z njenim členom 4.

Stroški

- 92 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Slovaški republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Slovaška republika s tem, da je s sprejetjem zákon č. 136/2020 Z. z. (zakon št. 136/2020 Rec.) z dne 20. maja 2020 v zákon č. 170/2018 Z. z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zakon št. 170/2018 Rec. o paketnih potovanjih, povezanih turističnih storitvah in nekaterih pogojih, ki veljajo za turistično dejavnost, ter o spremembi in dopolnitvi nekaterih zakonov) z dne 15. maja 2018 uvedla člen 33a, ni izpolnila obveznosti iz člena 12(2), (3)(b) in (4) Direktive (EU) 2015/2302 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih, spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 90/314/EGS v povezavi s členom 4 Direktive 2015/2302.

2. Slovaški republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi