



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 8 juni 2023*

”Fördragsbrott – Paketresor och sammanlänkade researrangemang –
Direktiv (EU) 2015/2302 – Artikel 12.2–12.4 – Uppsägning av ett paketreseavtal –
Oundvikliga och extraordinära omständigheter – Covid-19-pandemin – Återbetalning av
betalningar som den berörda resenären har gjort för en paketresa – Återbetalning i form av ett
penningbelopp eller i form av en alternativ paketresa – Skyldighet att ersätta denna resenär högst
14 dagar efter det att paketreseavtalet i fråga sagts upp – Tillfälligt undantag från
denna skyldighet”

I mål C-540/21,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 27 augusti 2021,

Europeiska kommissionen, företrädd av R. Lindenthal, I. Rubene och A. Tokár, samtliga i
egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Konungariket Danmark, inledningsvis företrädd av V. Pasternak Jørgensen och M. Søndahl
Wolff, därefter av M. Søndahl Wolff, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Republiken Slovakien, företrädd av B. Ricziová, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal (referent) samt domarna M.L. Arastey Sahún,
F. Biltgen, N. Wahl och J. Passer,

generaladvokat: T. Čapeta,

* Rättegångsspråk: slovakiska.

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Slovakien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.2, 12.3 b och 12.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU samt om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG (EUT L 326, 2015, s. 1), jämförd med artikel 4 i direktiv 2015/2302, genom att införa artikel 33a i zákon č. 170/2018 Z. z. o zázadoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (lag nr 170/2018 REG om paketresor, sammanlänkade turismarrangemang och vissa villkor som är tillämpliga på turismverksamhet samt om ändring och komplettering av vissa lagar) av den 15 maj 2018 (nedan kallad lag nr 170/2018), genom att anta zákon č. 136/2020 Z. z. (lag nr 136/2020 REG), av den 20 maj 2020 (nedan kallad lag nr 136/2020).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2015/2302

- 2 Skälen 4, 5, 31, 40 och 46 i direktiv 2015/2302 har följande lydelse:
 - ”(4) [Rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang (EGT L 158, 1990, s. 59)] ger medlemsstaterna stort handlingsutrymme vad gäller införlivandet. Därför kvarstår betydande skillnader mellan medlemsstaternas lagar. Lagstiftningsmässig fragmentering innebär högre kostnader för företagen och hinder för dem som vill bedriva gränsöverskridande verksamhet, vilket begränsar konsumenternas valfrihet.
 - (5) ... En harmonisering av de rättigheter och skyldigheter som följer av avtal med avseende på paketresor och sammanlänkade researrangemang krävs för att upprätta en verklig inre marknad för konsumenter på detta område, med rätt balans mellan en hög konsumentskydds nivå och företagets konkurrenskraft.

...

(31) Resenärer bör även ha möjlighet att säga upp paketreseavtalet när som helst före paketresans början mot en rimlig uppsägningsavgift, med beaktande av förväntade kostnadsbesparingar och intäkter från ett alternativt utnyttjande av resetjänsterna. De bör även ha rätt att utan uppsägningsavgift säga upp paketreseavtalet om oundvikliga och extraordinära omständigheter på ett betydande sätt kommer att påverka paketresans fullgörande. Detta kan t.ex. gälla krig, andra allvarliga säkerhetsproblem som terrorism, större risker för människors hälsa som utbrott av en allvarlig sjukdom vid resmålet eller naturkatastrofer som översvämningar, jordbävningar eller väderförhållanden som gör det omöjligt att resa säkert till resmålet enligt överenskommelse i paketreseavtalet.

...

(40) För att skyddet vid obestånd ska vara effektivt, bör det omfatta de förutsebara betalningsbelopp som berörs av arrangörens obestånd och, i tillämpliga fall, den förutsebara kostnaden för hemtransporter. ... Detta kommer i allmänhet att innebära att skyddet måste omfatta en tillräckligt hög procentandel av arrangörens omsättning avseende paketresor ... Emellertid bör mycket osannolika risker, t.ex. risken att flera av de största arrangörerna samtidigt ska hamna på obestånd, inte behöva tas i beaktande för ett effektivt skydd vid obestånd, när detta på ett oproportionellt sätt skulle inverka på kostnaden för skyddet och därmed minska dess effektivitet. I sådana fall får återbetalningsgarantin begränsas.

...

(46) Det bör även bekräftas att resenärer inte kan avsäga sig rättigheter som grundas på detta direktiv och att arrangörer och näringsidkare som underlättar sammanlänkade researrangemang inte kan undkomma sina skyldigheter genom att åberopa att de uteslutande agerar som resetjänsteleverantör, förmedlare eller i någon annan egenskap.”

3 I artikel 1 i direktiv 2015/2302 föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att bidra till en väl fungerande inre marknad och till uppnåendet av en hög och så enhetlig konsumentskyddsnivå som möjligt genom att tillnärma vissa aspekter av medlemsstaternas lagar, regler och administrativa bestämmelser vad gäller avtal mellan resenärer och näringsidkare med avseende på paketresor och sammanlänkade researrangemang.”

4 I artikel 3 i direktivet anges följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

6. resenär: en person som avser ingå ett avtal eller har rätt att resa på grundval av ett avtal som har ingåtts inom detta direktivs tillämpningsområde.

...

8 arrangör: en näringsidkare som kombinerar och säljer eller erbjuder paketresor, antingen direkt eller genom en annan näringsidkare eller tillsammans med en annan näringsidkare ...

...

12 oundvikliga och extraordinära omständigheter: en situation utom kontroll för den part som åberopar en sådan situation, och vars konsekvenser inte hade kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits.

...”

5 I artikel 4 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Harmoniseringsnivå”, föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i detta direktiv får medlemsstaterna inte i sin nationella lagstiftning behålla eller införa bestämmelser som avviker från bestämmelserna i detta direktiv, inklusive strängare eller mindre stränga bestämmelser som skulle ge en annan skydds nivå för resenärer.”

6 I artikel 12 i samma direktiv, som har rubriken ”Uppsägning av paketreseavtalet och ångerrätt före paketresans början”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att resenären får säga upp paketreseavtalet när som helst före paketresans början. Om resenären säger upp paketreseavtalet enligt denna punkt kan resenären bli skyldig att betala en skälig och motiverad uppsägningsavgift till arrangören. ...

2. Utan hinder av punkt 1 ska resenären ha rätt att säga upp paketreseavtalet före paketresans början utan att betala någon uppsägningsavgift i händelse av oundvikliga eller extraordinära omständigheter på resmålet eller i dess omedelbara närhet och som väsentligen påverkar fullgörandet av paketresan, eller som väsentligen påverkar transporten av passagerare till resmålet. I händelse av uppsägning av paketreseavtalet enligt denna punkt ska resenären ha rätt till full återbetalning av alla betalningar som gjorts för paketresan men ska inte ha rätt till ytterligare ersättning.

3. Arrangören får säga upp paketreseavtalet och ge resenären full återbetalning av alla betalningar som har gjorts för paketresan, men ska inte vara ansvarig för ytterligare ersättning om

...

b) arrangören förhindras från att fullgöra avtalet på grund av oundvikliga eller extraordinära omständigheter och meddelar resenären om uppsägningen utan onödigt dröjsmål före paketresans början.

4. Arrangören ska tillhandahålla alla återbetalningar som krävs enligt punkterna 2 och 3, eller med avseende på punkt 1 ersätta alla betalningar som har gjorts av resenären eller för dennes räkning för paketresan med avdrag för den skäliga uppsägningsavgiften. Sådana återbetalningar ska göras till resenären utan onödigt dröjsmål och i vilket fall som helst högst 14 dagar efter det att paketreseavtalet sagts upp.

...”

7 I artikel 23 i direktiv 2015/2302, med rubriken ”Direktivets tvingande karaktär”, föreskrivs följande:

”...

2. Resenärer får inte avsäga sig de rättigheter som de tillerkänns genom de nationella åtgärder som införlivar detta direktiv.

3. Avtalsmässiga arrangemang eller förklaringar från resenären som direkt eller indirekt åsidosätter eller begränsar de rättigheter som beviljas resenärer enligt detta direktiv, eller som syftar till att kringgå tillämpningen av detta direktiv, är inte bindande för resenären.”

Rekommendation (EU) 2020/648.

8 I skälen 9, 13–15, 21 och 22 i kommissionens rekommendation (EU) 2020/648 av den 13 maj 2020 om värdebevis som erbjuds passagerare och resenärer som ett alternativ till ersättning för inställda paketresetjänster och transporttjänster mot bakgrund av covid-19-pandemin (EUT L 151, 2020, s. 10) anges följande:

”(9) I [direktiv 2015/2302] föreskrivs att om en paketresa ställs in på grund av ’oundvikliga och extraordinära omständigheter’ har resenärer rätt att få full återbetalning av alla de betalningar som gjorts för paketet, utan onödigt dröjsmål och under alla omständigheter senast 14 dagar efter det att avtalet sagts upp. I detta sammanhang kan arrangören erbjuda resenären ersättning i form av ett värdebevis. Denna möjlighet berövar dock inte resenärerna deras rätt till ersättning i pengar.

...

(13) De otaliga fall av inställda resor som följt av covid-19-pandemin har lett till en ohållbar situation vad gäller kassaflöde och intäkter för transport- och resesektorerna. Arrangörernas likviditetsproblem förvärras av att de måste ersätta hela priset för paketresan till resenären medan de själva inte alltid får ersättning för förbetalda tjänster som utgör en del av paketresan i rätt tid. Detta kan i praktiken leda till en orättvis fördelning av bördan mellan aktörerna i resekosystemet.

(14) Om arrangörerna eller transportföretagen blir insolventa finns det en risk för att många resenärer och passagerare inte får någon återbetalning alls, eftersom deras fordringar mot arrangörer och transportföretag inte är skyddade. Samma problem kan uppstå i samband med marknadsaktiviteter mellan företag, där arrangörerna får ett värdebevis som ersättning för förbetalda tjänster från lufttrafikföretag, som senare blir insolventa.

(15) Om värdebevis kunde göras mer attraktiva skulle passagerare och resenärer i större utsträckning ta emot dem som ett alternativ till ersättning i pengar. Detta skulle bidra till att minska likviditetsproblemen för transportföretag och arrangörer och skulle i slutändan kunna leda till ett bättre skydd för passagerarnas och resenärernas intressen.

...

(21) Vad gäller eventuella ytterligare likviditetsbehov för aktörer inom transport- och transportsektorerna antog kommissionen den 19 mars 2020 en tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19 ..., baserat på artikel 107.3 b [FEUF], för att avhjälpa en allvarlig störning av ekonomin i medlemsstaterna.

...

(22) Den tillfälliga ramen gäller i princip för alla sektorer och företag, inbegripet transport- och reseföretag, och identifierar transport- och resesektorn som en av de sektorer som påverkas mest. Ramen har som syfte att avhjälpa företagets likviditetsbrist genom att tillåta exempelvis direkta bidrag, skatteförmåner, statliga garantier för lån och subventionerade offentliga lån. ... I detta sammanhang får medlemsstaterna besluta om stöd till aktörer inom rese- och transportsektorerna för att säkerställa att ersättningsanspråk som följer av covid-19-utbrottet tillgodoses på så sätt att man säkerställer tryggheten av passagerarnas och konsumenternas rättigheter och en likabehandling av alla passagerare och resenärer.”

9 I punkt 1 i rekommendationen anges följande:

”Denna rekommendation gäller värdebevis som transportföretag eller arrangörer får föreslå för passagerare eller resenärer, som ett alternativ till ersättning i pengar och med förbehåll för passagerarens eller resenärens frivilliga godtagande under följande omständigheter:

a) Om en resa ställs in av transportföretaget eller arrangören från och med den 1 mars 2020 av skäl som har att göra med covid-19-pandemin, inom ramen för följande bestämmelser:

...

5) Artiklarna 12.3 och 12.4 i direktiv (EU) 2015/2302.

...”

Slovakisk rätt

10 Artikel 33a i lag nr 170/2018, som infördes genom lag nr 136/2020, har rubriken ”Övergångsbestämmelser som rör den extraordinära situation som orsakats av covid-19”. Den har följande lydelse:

”1. Om det på grund av den extraordinära situation som orsakats av covid-19 i Slovakien eller en liknande situation på bestämmelseorten eller på någon ort på rutten för paketresan inte är möjligt att tillhandahålla resenären de väsentliga delarna av de turismtjänster som föreskrivs i ett paketreseavtal, ska researrangören ha rätt att

a) erbjuda resenären en ändring av paketreseavtalet, eller

b) kontakta resenären med ett erbjudande av en alternativ paketresa, om resenären inte godtar den ändring av paketreseavtalet som erbjuds i enlighet med led a.

2 Om resenären godtar den ändring av paketreseavtalet som avses i punkt 1 a och paketresans pris till följd av ändringen skiljer sig från summan av de betalningar som redan mottagits inom ramen för paketreseavtalet, ska parterna mellan sig reglera skillnaden mellan priset för resan som utgör föremål för ändringen av paketreseavtalet och summan av de betalningar som mottagits enligt det ursprungliga avtalet.

3 Erbjudandet av en alternativ paketresa ska göras skriftligt och meddelas resenären på ett varaktigt medium på samma sätt som det ursprungliga paketreseavtalet meddelades resenären, om inte parterna kommer överens om något annat. I erbjudandet som avser den alternativa paketresan ska bland annat följande anges:

- a) Summan av de betalningar som mottagits enligt paketreseavtalet.
- b) Det faktum att de väsentliga delarna av de turismtjänster som föreskrivs i paketreseavtalet, i samförstånd med resenären, kan ändras inom ramen för den alternativa paketresan.
- c) Resenärens rätt att överlåta paketreseavtalet i enlighet med artikel 18.

4 En resenär som har ingått ett paketreseavtal ska ha rätt att skriftligen tacka nej till erbjudandet av den alternativa paketresan inom 14 dagar från dagen för mottagandet av nämnda erbjudande, om resenären,

- a) så länge som den extraordinära situation som orsakats av covid-19 i Slovakien varar, är registrerad i registret över arbetssökande, vilket ska visas genom en skriftlig underrättelse om att resenären är registrerad i registret över arbetssökande,
- b) är egenföretagare eller innehar ett enmansbolag med begränsat ansvar som har fått ekonomiskt stöd inom ramen för ett projekt som syftar till att bevara arbetstillfällena efter det att en extraordinär situation, undantagstillstånd eller en nödsituation och dess konsekvenser har förklarats föreligga, vilket ska styrkas genom en bekräftelse av att stödet har beviljats,
- c) en ensamstående förälder som har fått rätt till vårdbidrag i samband med pandemin, vilket ska styrkas genom en bekräftelse av att bidraget har beviljats och en försäkran på heder och samvete av ställningen som ensamstående förälder,
- d) är gravid den dag då erbjudandet av den alternativa paketresan mottas, vilket ska styrkas med läkarintyg, eller
- e) är 65 år eller äldre, vilket ska styrkas genom det födelsedatum som anges på identitetskortet eller på någon annan liknande identitetshandling.

5. En resenär som har ingått ett paketreseavtal ska ha rätt att, skriftligen och inom 14 dagar från dagen för mottagandet av erbjudandet av den alternativa paketresan, tacka nej till endast en del av den alternativa paketresan, om minst en av de resenärer som anges i paketreseavtalet befinner sig i någon av de situationer som beskrivs i punkt 4.

6. Om en resenär som har ingått ett paketreseavtal tackar nej till den alternativa paketresa, med tillämpning av punkt 4, ska researrangören utan dröjsmål, dock senast 14 dagar från den dag då researrangören underrättades om att resenären tackade nej till den alternativa paketresan, utan att ta ut någon uppsägningsavgift, återbetala alla betalningar som mottagits inom ramen för paketreseavtalet till resenären. Om en resenär som har ingått ett paketreseavtal, i enlighet med punkt 5, tackar nej till en del av den alternativa paketresan med avseende på en eller flera resenärer som omfattas av samma paketreseavtal, ska researrangören, utan att ta ut någon uppsägningsavgift för de resenärer som inte deltar i den alternativa paketresan, utan dröjsmål och senast 14 dagar från den dag då researrangören underrättades om att resenären tackade nej

till en del av den alternativa paketresan, återbetala de betalningar som researrangören har mottagit inom ramen för paketreseavtalet.

7. Researrangören är skyldig att senast den 31 augusti 2021 komma överens med resenären om att researrangören ska tillhandahålla resenären en alternativ paketresa.

8. Om priset för den alternativa resan skiljer sig från summan av de betalningar som mottagits inom ramen för paketreseavtalet, ska parterna mellan sig reglera skillnaden mellan den summa som anges i erbjudandet av den alternativa paketresan och priset för denna resa, inom 14 dagar från den dag då researrangören kom överens med resenären om att en alternativ paketresa skulle tillhandahållas.

9. Om researrangören inte når en överenskommelse med resenären om att tillhandahålla en alternativ paketresa före den 31 augusti 2021 ska researrangören anses ha sagt upp paketreseavtalet och ska, utan dröjsmål och senast den 14 september 2021, till resenären återbetala alla betalningar som researrangören har mottagit enligt paketreseavtalet.

10. Om en resenär eller en researrangör under perioden från och med den 12 mars 2020 till och med ikraftträdandet av denna lag har sagt upp paketreseavtalet i enlighet med artikel 21.2 eller artikel 21.3 b och researrangören på grundval av denna uppsägning inte har återbetalat alla betalningar som mottagits inom ramen för paketreseavtalet till resenären, ska det förfarande som anges i punkt 1 tillämpas.

11. 7 Om resenären under perioden från och med den 12 mars 2020 till och med ikraftträdandet av denna lag har sagt upp paketreseavtalet i enlighet med artikel 21.1 och om uppsägningsavgiften inte har betalats, ska det förfarande som anges i punkt 1 tillämpas.

12. Om det, trots den extraordinära situation som orsakas av covid-19 i Slovakien eller en liknande situation på bestämmelseorten eller på någon ort på rutten för paketresan, är möjligt att tillhandahålla en paketresa i enlighet med paketreseavtalet, men resenären tackar nej till tjänsten, ska resenären skriftligen informera researrangören härom minst 30 dagar före paketresans början. Inom de första 30 dagarna efter det att denna lag har trätt i kraft ska denna frist vara minst 15 dagar före paketresans början. Inom 14 dagar efter mottagandet av den information som avses i första meningen ska researrangören skicka ett erbjudande till resenären om den alternativa paketresa som avses i punkt 3 och agera i enlighet med punkterna 7–9. Bestämmelserna i punkterna 4, 5 och 6 ska inte tillämpas.

13. Så länge som den extraordinära situation som orsakats av covid-19 i Slovakien eller en liknande situation på bestämmelseorten eller på någon ort på rutten för paketresan varar, får researrangören inte kräva att resenären betalar ett förskott på paketresans pris. Denna bestämmelse ska inte tillämpas om resenären godtar ändringen av paketreseavtalet i enlighet med punkt 1 a.

14. Det skydd vid obestånd som gäller till förmån för paketreseavtalet ska i tillämpliga delar gälla paketreseavtalet även efter ändringen eller efter det att ett erbjudande av en alternativ paketresa skickats.”

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

- 11 Genom skrivelse av den 14 maj 2020 ställd till Republiken Slovakien meddelade kommissionen att den hade fått information om att medlemsstaten, mot bakgrund av den globala covid-19-pandemin, förberedde nationella åtgärder som kunde strida mot direktiv 2015/2302. Kommissionen uppmanade de slovakiska myndigheterna att lämna ytterligare information om hur förberedelsearbetet för dessa åtgärder fortskred.
- 12 Genom skrivelse av den 28 maj 2020 underrättade Republiken Slovakien kommissionen om att Republiken Slovakiens parlament den 20 maj 2020 hade antagit lag nr 136/2020 om ändring av lag nr 170/2018. Medlemsstaten förklarade att resebyråerna enligt lag nr 136/2020 hade möjlighet att erbjuda sina kunder en ändring av det gällande paketreseavtalet eller, om kunderna tackade nej till ändringen, en alternativ paketresa, vilket förutsatte att resebyrån och kunden kom överens om ett nytt resepaket före utgången av augusti 2021.
- 13 Den 3 juli 2020 sände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Slovakien, i vilken den konstaterade att denna medlemsstat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.2, 12.3 b och 12.4 i direktiv 2015/2302, jämförd med artikel 4 i samma direktiv, genom att införa artikel 33a i lag nr 170/2018, genom att anta lag nr 136/2020.
- 14 Republiken Slovakien besvarade den formella underrättelsen genom skrivelse av den 28 augusti 2020. I denna skrivelse medgav medlemsstaten att den ändring av lag nr 170/2018 som följde av lag nr 136/2020 avvek från bestämmelserna i direktiv 2015/2302, men gjorde gällande att antagandet av denna ändring var motiverat av legitima skäl, eftersom företagen som var verksamma inom turismnäringen behövde mer tid för att gradvis återbetala samtliga sina kunder, eftersom de annars riskerade att gå i konkurs.
- 15 Den 30 oktober 2020 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Slovakien, i vilket den dels konstaterade att denna medlemsstat, genom att anta lag nr 136/2020, hade underlåtit att uppfylla den skyldighet som avses i punkt 13 ovan, dels uppmanade Slovakien att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter det motiverade yttrandet inom två månader från mottagandet av detsamma, det vill säga den 30 december 2020.
- 16 Republiken Slovakien besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 18 december 2020. I denna skrivelse angav medlemsstaten att den aktuella lagändringen var motiverad med hänsyn till den extraordinära situation som var en följd av den omfattande spridningen av covid-19 och att syftet med denna ändring inte var att frånta resenärerna deras rättigheter, utan att ge researrangörerna extra tid under vilken de skulle kunna reglera alla sina avtalsförhållanden med resenärerna.
- 17 Kommissionen beslutade sig för att väcka förevarande talan eftersom den bedömde att den slovakiska lagstiftningen fortfarande stred mot direktiv 2015/2302 vid utgången av den frist som hade fastställts i det motiverade yttrandet och, för övrigt, även vid den tidpunkt då förevarande talan väcktes.
- 18 Genom beslut av domstolens ordförande av den 21 januari 2022 tilläts Konungariket Danmark att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

Prövning av talan

Parternas argument

- 19 Kommissionen har till stöd för sin talan gjort gällande att artikel 33a i lag nr 170/2018 fråntar resenärerna deras rätt att säga upp ett paketreseavtal och att erhålla återbetalning enligt artikel 12 i direktiv 2015/2302, och detta vid en tidpunkt då de drabbats hårt av följderna av den globala covid-19-pandemin. Även om följderna av covid-19-krisen har medfört en ökad risk för konkurs för många researrangörer ger varken direktiv 2015/2302 eller någon annan unionsrättsakt medlemsstaterna rätt att avvika från nämnda artikel 12.
- 20 För det första har kommissionen i detta avseende gjort gällande att artikel 12 i direktiv 2015/2302 var tillämplig på pandemin och inte enbart på lokala eller regionala situationer. Uppkomsten av en sådan pandemi omfattas nämligen av begreppet ”oundvikliga och extraordinära omständigheter” i artikel 12, vilket definieras i artikel 3 led 12 i direktivet. Den omständigheten att det i skäl 31 i direktivet i detta sammanhang och som exempel hänvisas till ett utbrott av en allvarlig sjukdom vid resmålet visar inte att artikel 12 endast avser lokala händelser.
- 21 Eftersom detta begrepp är knutet till begreppet *force majeure* kan det sistnämnda begreppet inte heller tillämpas utanför den ram som fastställts i direktiv 2015/2302.
- 22 Även om lagstiftaren inte förutsåg risken för en pandemi av den omfattning som covid-19-pandemin när direktivet antogs, har direktivet enligt kommissionen just utformats för att hantera sådana oundvikliga och extraordinära omständigheter. Om direktiv 2015/2302 ansågs vara tillämpligt vid problem på lokal och regional nivå, men inte vid problem i större skala eller på global nivå, skulle det få absurda konsekvenser.
- 23 Det framgår dessutom av artikel 4 i direktiv 2015/2302, jämförd med skälen 4 och 5 i samma direktiv, att direktivet innebär en fullständig harmonisering av de områden som det är tillämpligt på. Artikel 33a i lag nr 170/2018 är ett uttryck för lagstiftarens vilja att skydda researrangörer på resenärers bekostnad, trots att även den sistnämnda gruppen har drabbats av den globala covid-19-pandemin. Republiken Slovakien har valt att skydda researrangörer av paketresor, medan många andra medlemsstater har valt att inte göra det. Alla resande i unionen kommer således inte i åtnjutande av samma skyddsnivå, vilket utgör ett hinder för det dubbla syftet att harmonisera och skydda konsumenterna som eftersträvas med direktiv 2015/2302.
- 24 Kommissionen har slutligen, vad gäller uppgiften från medlemsstaten om att det föreligger en omedelbar risk för att ett stort antal paketresearrangörer ska försvinna, erinrat om att dessa skulle ha kunnat komma i åtnjutande av vissa statliga stödåtgärder.
- 25 För det andra har kommissionen gjort gällande att ett erbjudande av en alternativ paketresa, i den mening som avses i artikel 33a i lag nr 170/2018, som kan likställas med ett värdebevis, inte utgör ”återbetalning”, i den mening som avses i artikel 12 i direktiv 2015/2302. En återbetalning innebär nämligen att en person som har gjort en betalning återfår det belopp som betalats i form av ett penningbelopp, vilket gör det möjligt för personen att fritt förfoga över detta belopp. Enligt kommissionen skulle unionslagstiftaren, om den hade haft för avsikt att tillåta ett så speciellt och för resenären ogynnsamt återbetalningsvillkor, uttryckligen ha nämnt denna möjlighet, såsom den har gjort i andra rättsakter om flygpassageares och konsumenters rättigheter.

- 26 För det tredje och sista har kommissionen anfört att en medlemsstat inte med framgång kan göra gällande att direktiv 2015/2302 inte var tillämpligt på den globala covid-19-pandemin, men att denna pandemi samtidigt utgjorde ett fall av force majeure som hindrade medlemsstaten från att uppfylla sina skyldigheter enligt detta direktiv.
- 27 Konungariket Danmark, som helt stöder kommissionens yrkanden, har bland annat gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att anta direktiv 2015/2302, valde att införa ett särskilt högt konsumentskydd när oundvikliga och extraordinära omständigheter, såsom den globala covid-19-pandemin, inträffar. Den hälsokris som pandemin har utlöst kan således inte motivera en förlängning av den tidsfrist för återbetalning som föreskrivs i artikel 12.4 i direktivet.
- 28 I detta sammanhang visar det creditsystem som införts i Danmark inom ramen för Rejsegarantifonden (resegarantifonden), vilket gjorde det möjligt för resebyråer som hade behov av ytterligare likvida medel att låna till förmånliga villkor för att säkerställa återbetalning till kunderna inom den frist på 14 dagar som föreskrivs i denna bestämmelse, att det, trots pandemin, var möjligt att återbetala konsumenterna i form av ett penningbelopp inom denna frist.
- 29 Republiken Slovakien har yrkat att kommissionens talan ska ogillas. Medlemsstaten har i första hand gjort gällande att artikel 12 i direktiv 2015/2302 inte är tillämplig på en global hälsokris, såsom covid-19-pandemin, eftersom den avvägning mellan resenärernas och researrangörernas intressen som gjordes vid tidpunkten för antagandet av detta direktiv gjordes under helt andra omständigheter än de som kännetecknade pandemins början.
- 30 I detta avseende framgår det av lydelsen av artikel 12.2 i nämnda direktiv, jämförd med skäl 31 i direktivet, att lagstiftaren vid antagandet av direktivet endast beaktade risken för ett "utbrott av en allvarlig sjukdom vid resmålet" "eller i dess omedelbara närhet". Även om artikel 12.3 b i direktiv 2015/2302 inte innehåller någon sådan uppgift ska den, med tillämpning av en systematisk tolkning, tolkas på samma sätt. Den rättsliga ram som införts genom direktivet är däremot inte anpassad till en extraordinär situation som den globala covid-19-pandemin, vilket även följer av att tillämpningsområdet för det system för att skydda researrangörer vid obestånd som avses i artikel 17 i direktivet är begränsat, vilket det redogörs för i skäl 40 i direktivet och erkänts av kommissionen själv.
- 31 Det stämmer således inte att direktiv 2015/2302 har utformats just för att hantera sådana omständigheter som de som uppstått till följd av pandemin. Republiken Slovakien har i detta avseende, med hänvisning till bland annat domen av den 18 mars 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213), understrukit att detta direktiv inte reglerar force majeure-situationer, vilka däremot reglerades i direktiv 90/314 som föregick direktiv 2015/2302. I detta sammanhang framgår det inte alls av artikel 3 led 12 i direktiv 2015/2302 att de "oundvikliga och extraordinära omständigheter" som definieras i denna bestämmelse måste vara onormala och oförutsebara, vilket domstolen i sin fasta praxis kräver för att en särskild omständighet ska kunna kvalificeras som force majeure.
- 32 Denna medlemsstat anser för övrigt att om särskilda regler inte hade antagits, skulle det inte bara ha kunnat skada researrangörernas intressen, utan även resenärernas, det vill säga konsumenternas, eftersom de berörda företagens existens skulle ha äventyrats vilket i sin tur skulle ha omöjliggjort all återbetalning.

- 33 Republiken Slovakien hade således, mot bakgrund av den globala pandemin och dess konsekvenser, goda skäl att vidta åtgärder, såsom artikel 33a i lag nr 170/2018, vilka inte omfattas av direktiv 2015/2302, för att ta hänsyn till en rejäl förskjutning av jämvikten mellan resenärernas och näringsidkarnas intressen.
- 34 Republiken Slovakien har därefter, i andra hand, gjort gällande att det erbjudande av en alternativ resa som föreskrivs i artikel 33a i lag nr 170/2018 kan utgöra återbetalning av betalningar som gjorts i den mening som avses i artikel 12 i direktiv 2015/2302. Medlemsstaten har understrukit att ett sådant erbjudande kunde bytas mot andra resetjänster, att det omfattades av konkursskydd, kunde överlåtas till andra personer och, om det inte utnyttjades under den angivna perioden, gav rätt till återbetalning i form av ett penningbelopp av samtliga betalningar som redan hade gjorts.
- 35 I vanligt språkbruk avser ordet ”återbetalning” nämligen inte endast återlämnande av ett penningbelopp, utan även ersättning för sådana betalningar i en annan form. En sådan tolkning stöds även av den omständigheten att det i de relevanta bestämmelserna i direktiv 2015/2302, bland annat i den tyska och den engelska versionen, görs åtskillnad mellan beviljande av återbetalning och återlämnande av dessa belopp. Med hänsyn till systematiken i och syftet med detta direktiv är det dessutom möjligt att tolka begreppen ”återbetalning” eller ”återbetala” så, att de även tillåter ersättning för nämnda betalningar i en annan form än ett penningbelopp.
- 36 Republiken Slovakien har dessutom påpekat att den omständigheten att det i annan unionslagstiftning uttryckligen föreskrivs andra former av återbetalning saknar betydelse, eftersom dessa rättsakter skiljer sig från direktiv 2015/2302 antingen genom sin art eller genom sitt område och sitt syfte. Så länge som rättsförhållandena som har inrättats genom sådana rättsakter skiljer sig åt krävs det, för att en rättsakt ska kunna antas, att det görs en ny bedömning av jämvikten mellan de olika rättigheter och legitima intressen som tillkommer samtliga adressater av rättsakten i fråga.
- 37 Direktiv 2015/2302 syftar till att skydda resenärerna och de rättigheter som tillkommer professionella paketresearrangörer. När flera rättigheter som skyddas av unionsrätten står mot varandra är det nödvändigt att tolka de aktuella rättsakterna med iakttagande av den nödvändiga sammanjämkningen av kraven på skydd för de olika rättigheterna och en rimlig avvägning mellan dem (dom av den 31 januari 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 62).
- 38 Republiken Slovakien har slutligen, i tredje hand, gjort gällande att den ogynnsamma situation som har orsakats av den globala covid-19-pandemin skulle kunna anses utgöra ett fall av force majeure, i den mening som avses i domstolens praxis.
- 39 Nämnda medlemsstat har understrukit att eftersom detta argument åberopas i tredje hand är det på intet sätt oförenligt med det förstahandsargument enligt vilket direktiv 2015/2302 inte är tillämpligt på pandemin. Kommissionens påstående att detta direktiv inte längre tillåter att force majeure-begreppet tillämpas utanför den ram som direktivet reglerar är dessutom felaktigt. Åtskillnad måste nämligen göras mellan tillämpningen av detta begrepp vad gäller de rättigheter och skyldigheter som har införts inom ramen för avtalsförhållandet mellan arrangören och resenären och som föreskrivs i direktivet, å ena sidan, och som skäl för ett fördragsbrott, å andra sidan.

- 40 I förevarande fall är villkoren för att återoppta force majeure, i den sistnämnda betydelsen, som följer av domstolens rättspraxis uppfyllda. Den globala covid-19-pandemin och den betydande begränsning av turismen som följde på global nivå utgör nämligen omständigheter som ligger utanför Republiken Slovakien kontroll och som denna stat varken kunde förutse eller förhindra, inte ens genom att göra alla möjliga ansträngningar och genom att iaktta vederbörlig omsorg.
- 41 Republiken Slovakien har preciserat att bristande likviditet samt risken för att resebyråerna skulle bli insolventa och för negativa återverkningar för hela den ekonomiska sektorn i fråga, till följd av pandemins utveckling och därtill knutna åtgärder, utgjorde oöverstigliga svårigheter som tillfälligt hindrade medlemsstaten från att fullgöra sina skyldigheter enligt direktiv 2015/2302. Tillämpningen av artikel 33a i lag nr 170/2018 begränsades emellertid till den tid som krävdes, och har numera upphört, med hänsyn till behovet av att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå och att uppnå en rimlig balans mellan denna och företagets konkurrenskraft.
- 42 Vad gäller relevansen av exemplet med en statlig stödåtgärd, såsom den som vidtagits i Danmark genom användande av Rejsegarantifonden (resegarantifonden), har Republiken Slovakien påpekat att möjligheten att bevilja statligt stöd genom en garantifond skulle ha kunnat vara begränsad av det sätt på vilket det nationella systemet för skydd vid obestånd organiserats, vilket skulle ha krävt en komplex ändring av slovakisk rätt som var omöjlig att genomföra under en akut krisituation. Statligt stöd ska dessutom utgöra en sista utväg (ultima ratio), eftersom det utgör ett väsentligt ingrepp i konkurrensen och marknadens funktion.

Domstolens bedömning

- 43 Kommissionen har i sin talan gjort gällande att Republiken Slovakien har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 12.2, 12.3 b och 12.4 i direktiv 2015/2302, jämförd med artikel 4 i samma direktiv, genom att anta artikel 33a i lag nr 170/2018 eftersom det i den sistnämnda artikeln föreskrivs att researrangören, när det på grund av den extraordinära situation som orsakats av den globala covid-19-pandemin inte var möjligt att fullgöra ett paketreseavtal, hade rätt att erbjuda de berörda resenärerna en alternativ paketresa i stället för återbetalning av de betalningar som hade gjorts, i den mening som avses i nämnda artikel 12, samt att dessa resenärer då inte hade rätt till återbetalning förrän efter den 31 augusti 2021 och senast den 14 september 2021.
- 44 För det första ska domstolen pröva huruvida denna extraordinära situation kan omfattas av begreppet "oundvikliga och extraordinära omständigheter", i den mening som avses i artikel 12 i direktiv 2015/2302, vilket skulle innebära att artikel 12.2 och 12.3 b i direktiv 2015/2302 kan tillämpas på de fall som avses i artikel 33a i lag nr 170/2018.
- 45 För att besvara denna fråga erinrar domstolen om att detta begrepp i artikel 3 led 12 i direktiv 2015/2302 definieras som "en situation utom kontroll för den part som återoppar en sådan situation, och vars konsekvenser inte hade kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits".
- 46 I skäl 31 i direktivet klargörs räckvidden av detta begrepp genom att det preciseras att "[d]etta kan t.ex. gälla krig, andra allvarliga säkerhetsproblem som terrorism, större risker för människors hälsa som utbrott av en allvarlig sjukdom vid resmålet eller naturkatastrofer som översvämningar, jordbävningar eller väderförhållanden som gör det omöjligt att resa säkert till resmålet enligt överenskommelse i paketreseavtalet".

- 47 Det framgår dessutom av artikel 12.2 i direktiv 2015/2302 att oundvikliga och extraordinära omständigheter endast kan motivera en uppsägning från resenärens sida, som ger resenären rätt till full återbetalning av alla betalningar som gjorts för paketresan, när dessa inträffar ”på resmålet eller i dess omedelbara närhet” och ”väsentligen påverkar fullgörandet av paketresan, eller ... väsentligen påverkar transporten av passagerare till resmålet”.
- 48 Även om möjligheten att beteckna en händelse som en situation som omfattas av begreppet ”oundvikliga och extraordinära omständigheter”, i den mening som avses i nämnda artikel 12, med avseende på uppsägningen av ett paketreseavtal, nödvändigtvis beror på de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet och särskilt på de resetjänster som konkret överenskommit samt konsekvenserna av denna händelse på det planerade resmålet, måste en global hälsokris, såsom covid-19-pandemin, såsom kommissionen har gjort gällande, som sådan anses kunna omfattas av detta begrepp.
- 49 Det är nämligen uppenbart att en sådan händelse ligger utom medlemsstatens kontroll, och att dess konsekvenser inte hade kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits. Denna händelse innebär för övrigt sådana ”större risker för människors hälsa” som avses i skäl 31 i direktivet.
- 50 Det saknar i detta avseende betydelse att detta skäl, i likhet med artikel 12.2 i samma direktiv, illustrerar detta uttryck genom att använda sig av exemplet med utbrott av en allvarlig sjukdom ”vid resmålet”, eftersom en sådan precisering inte syftar till att begränsa räckvidden av begreppet ”oundvikliga och extraordinära omständigheter” till lokala händelser, utan till att visa att dessa omständigheter under alla omständigheter måste visa sig bland annat på det planerade resmålet och, därmed, ha betydande konsekvenser för genomförandet av den aktuella paketresan.
- 51 Om spridningen av en allvarlig sjukdom på resmålet i fråga kan omfattas av detta begrepp, måste spridningen av en allvarlig sjukdom över hela världen i ännu högre grad omfattas av begreppet eftersom effekterna av sjukdomen även berör denna ort.
- 52 En tolkning av artikel 12.2 och 12.3 b i direktiv 2015/2302 som innebär att denna bestämmelse endast är tillämplig på lokala händelser, och inte på händelser med större räckvidd, skulle dessutom strida mot rättssäkerhetsprincipen, eftersom avgränsningen mellan dessa båda kategorier av händelser, i avsaknad av ett avgränsningskriterium i detta hänseende i direktivet, kan vara oklar och skiftande. En sådan tolkning skulle i slutändan medföra att det skydd som ges i nämnda bestämmelse blir slumpartat.
- 53 En sådan tolkning skulle dessutom vara oförenlig med det mål som eftersträvas med direktivet, vilket enligt artikel 1 i direktivet, jämförd med skäl 5 i samma direktiv, är att bidra till att den inre marknaden fungerar väl och till att uppnå en så enhetlig konsumentskyddsnivå som möjligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 januari 2023, FTI Touristik (paketresa till Kanarieöarna), C-396/21, EU:C:2023:10, punkt 29).
- 54 Nämnda tolkning innebär nämligen att resenärer som säger upp ett paketreseavtal med hänvisning till ett utbrott av en sjukdom med begränsad geografisk spridning inte är skyldiga att betala uppsägningsavgifter, medan resenärer som säger upp ett sådant avtal på grund av ett utbrott av en sjukdom med global spridning måste betala sådana avgifter, vilket innebär att de berörda resenärerna åtnjuter en lägre skyddsnivå om en global hälsokris bryter ut än om en sjukdom med begränsad geografisk spridning bryter ut.

- 55 När det gäller målet att skydda konsumenterna har Republiken Slovakien emellertid gjort gällande att detta skydd inte kan skiljas från researrangörernas skydd vid obestånd enligt artikel 17 i direktiv 2015/2302, vilket inte är avsett att täcka extremt osannolika risker, såsom utbrottet av en global pandemi. Medlemsstaten har härav dragit slutsatsen att den rätt till full återbetalning som föreskrivs i artikel 12.2 och 12.3 b i direktivet inte heller ska utsträckas till att omfatta sådana fall.
- 56 Såsom även betonas i skälen 13 och 14 i rekommendation 2020/648 är det obestriddligt att en global hälsokris, såsom covid-19-pandemin, kan medföra en ökad risk för insolvens för paketresearrangörer vilken inte täcks av den försäkring som tecknats enligt artikel 17 i direktiv 2015/2302, och att en sådan risk kan påverka de berörda resenärernas rätt till återbetalning av betalningar som de har gjort för ett resepaket.
- 57 Domstolen konstaterar emellertid att en tolkning av artikel 12.2 och 12.3 b i direktiv 2015/2302 som innebär att resenärerna, under sådana omständigheter, redan från början nekas denna rätt utan tvekan skulle undergräva skyddet för resenärernas intressen i ännu större utsträckning.
- 58 Vad gäller den åtskillnad som enligt Republiken Slovakien ska göras mellan begreppet "oundvikliga och extraordinära omständigheter" och begreppet force majeure, eftersom en pandemi som den globala covid-19-pandemin enligt Republiken Slovakien endast omfattas av det sistnämnda begreppet, ska det påpekas att ett sådant argument, i motsats till vad denna medlemsstat har gjort gällande, saknar stöd i domen av den 18 mars 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213).
- 59 Den situation som var aktuell i det målet avsåg nämligen direktiv 90/314, som upphävdes och ersattes av direktiv 2015/2302. Oberoende av den åtskillnad som görs i detta första direktiv mellan begreppen "force majeure" och "oförutsebar eller oundviklig händelse", som tas upp i punkt 58 i nämnda dom, kan det konstateras att inget av dessa begrepp används i direktiv 2015/2302, utan det hänvisas i detta sammanhang endast till begreppet "oundvikliga och extraordinära omständigheter". Såsom redan har konstaterats i punkterna 48 och 49 ovan kan en global hälsokris, såsom covid-19-pandemin, omfattas av det sistnämnda begreppet.
- 60 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen, i motsats till vad Republiken Slovakien har hävdats, att begreppet "oundvikliga och extraordinära omständigheter", i den mening som avses i artikel 12.2 och 12.3 b i direktiv 2015/2302, kan omfatta ett utbrott av en global hälsokris. Denna bestämmelse kan således tillämpas på de situationer som avses i artikel 33a i lag nr 170/2018, det vill säga situationer i vilka det inte var möjligt att tillhandahålla resenären de väsentliga delarna av turismtjänsterna enligt ett paketreseavtal "på grund av den exceptionella situationen som orsakats av covid-19 i Slovakien eller en liknande situation på bestämmelseorten eller på någon ort på ruten för paketresan".
- 61 För det andra ska domstolen pröva huruvida det erbjudande av en alternativ resa som föreskrivs i artikel 33a i lag nr 170/2018 kan utgöra återbetalning av betalningar som gjorts, i den mening som avses i artikel 12.2 och 12.3 b i direktiv 2015/2302, såsom Republiken Slovakien har gjort gällande.
- 62 Domstolen konstaterar inledningsvis att detta direktiv inte innehåller någon definition av begreppet återbetalning.

- 63 Det framgår av fast rättspraxis att fastställandet av betydelsen av och räckvidden för sådana uttryck som inte definierats i unionsrätten ska ske i enlighet med deras normala betydelse i vanligt språkbruk, med beaktande av det sammanhang i vilket de används och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som uttrycken ingår i (dom av den 18 mars 2021, Kuoni Travel, C-578/19, EU:C:2021:213, punkt 37).
- 64 Enligt dess normala betydelse i vanligt språkbruk avser uttrycket ”återbetala” den omständigheten att en person erhåller ett penningbelopp som denne har betalat eller betalat i förskott till en annan person, vilket innebär att den sistnämnda personen ska återlämna detta belopp till den förstnämnda personen. En sådan betydelse framgår för övrigt otvetydigt av ordalydelsen i artikel 12.2 och 12.3 i direktiv 2015/2302 i dess helhet, i vilken det anges att full återbetalning avser ”betalningar som gjorts” för paketresan, vilket på så sätt skingrar alla tvivel om föremålet för återbetalningen, vilket utgörs av ett penningbelopp.
- 65 Av detta följer att begreppet återbetalning, i den mening som avses i artikel 12.2 och 12.3 i direktiv 2015/2302, ska förstås som återlämnande av betalningar som gjorts för paketresan i form av ett penningbelopp.
- 66 En sådan tolkning påverkas inte av Republiken Slovakiens argument avseende den terminologiska åtskillnad som, vad gäller detta begrepp, bland annat den tyska och den engelska språkversionen av artikel 12.4 i direktiv 2015/2302, gör mellan, å ena sidan, ett återlämnande (”reimbursement” på engelska, ”Rückzahlung” på tyska) av betalningar, vilket avses i artikel 12.1 i detta direktiv och, å andra sidan, en återbetalning (”refund” på engelska, ”Erstattung” på tyska) av betalningar, vilken avses i artikel 12.2 och 12.3 i nämnda direktiv. Enligt denna medlemstat omfattar en ”återbetalning” även ersättning i annan form än penningbelopp.
- 67 En sådan terminologisk åtskillnad är nämligen inte bara helt förenlig med en tolkning av dessa bestämmelser som innebär återlämnande i form av ett penningbelopp, utan det följer också, för det fall det antas förhålla sig annorlunda, av domstolens fasta praxis att en formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsbestämmelse inte ensam kan ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde framför övriga språkversioner. I händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juli 2020, Banca Transilvania, C-81/19, EU:C:2020:532, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 68 Systematiken i artikel 12.2 och 12.3 i direktiv 2015/2302 och syftet med detta direktiv ger endast stöd för den bokstavstolkning som gjorts i punkt 65 ovan.
- 69 Vad till att börja med gäller systematiken i denna bestämmelse, tyder nämligen den omständigheten att återbetalningen enligt artikel 12.4 i direktivet ska ske högst 14 dagar efter det att paketreseavtalet sagts upp på att återbetalningen ska ske i form av ett penningbelopp, eftersom denna frist syftar till att säkerställa att den berörda resenären en kort tid efter det att avtalet sagts upp på nytt fritt kan förfoga över det belopp som vederbörande betalat för paketresan. Det skulle vara föga ändamålsenligt att föreskriva en sådan frist om resenären var tvungen att nöja sig med ett värdebevis eller en annan uppskjuten tjänst, som resenären under alla omständigheter endast skulle kunna dra nytta av efter utgången av denna frist.

- 70 Det mer omfattande sammanhang som direktiv 2015/2302 ingår i, det vill säga området för resenärers rättigheter och konsumentskydd, visar för övrigt att när unionslagstiftaren i en viss rättsakt på detta område tänker sig att skyldigheten att betala ett penningbelopp ska kunna ersättas med betalning i annan form, till exempel genom erbjudande av värdebevis, föreskrivs denna möjlighet uttryckligen i denna rättsakt. Så är bland annat fallet med artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91 (EUT L 46, 2004, s. 1), i vilken det föreskrivs att den kompensation som avses i punkt 1 i artikel 7 ska betalas ”kontant”, med elektronisk banköverföring, bankgirering eller check eller, med passagerarens skriftliga samtycke, med resevouchers och/eller andra tjänster.
- 71 Den omständigheten att artikel 12 i direktiv 2015/2302 inte hänvisar till en sådan möjlighet tyder således på att denna artikel endast avser återbetalningar i form av ett penningbelopp.
- 72 Därutöver svarar resenärernas rätt till återbetalning enligt artikel 12.2 och 12.3 i direktivet mot det konsumentskyddssyfte som eftersträvas med direktivet, vilket det erinrats om i punkt 53 ovan. En tolkning av begreppet återbetalning, i den mening som avses i nämnda artikel 12, enligt vilken den berörda resenären har rätt att få de betalningar som gjorts för paketresan i fråga återlämnande i form av ett penningbelopp, som han eller hon fritt kan förfoga över, bidrar därför i högre grad till att skydda resenärens intressen och följaktligen till att uppnå detta syfte än en tolkning enligt vilken det skulle räcka att den berörda arrangören erbjuder resenären en alternativ resa, ett värdebevis eller någon annan form av uppskjuten kompensation.
- 73 Vad gäller Republiken Slovakiens argument att det, särskilt i en situation i vilken marknaden i fråga helt har omkullkastats, mot bakgrund av skäl 5 i direktiv 2015/2302 och i enlighet med den rättspraxis som följer av domen av den 31 januari 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 62), är nödvändigt att komma fram till en tolkning som gör det möjligt att uppnå en skälig avvägning mellan konsumentskyddet och företagets konkurrenskraft, räcker det att konstatera att den tolkning som gjorts i punkt 65 ovan återspeglar den avvägning mellan olika intressen som unionslagstiftaren har avsett att införa vad gäller de ekonomiska följderna av uppsägningen av ett paketreseavtal i de situationer som avses i artikel 12.2 och 12.3 i direktivet. I denna artikel föreskrivs för övrigt inte bara en återbetalningsskyldighet till förmån för resenärerna, utan det preciseras dessutom att arrangören i dessa fall inte är skyldig att betala ytterligare ersättning.
- 74 Detta påverkar inte möjligheten för en resenär som är part i ett paketreseavtal att frivilligt samtycka till att godta ett värdebevis i stället för återbetalning i form av ett penningbelopp, i den mån en sådan möjlighet inte berövar resenären hans eller hennes rätt till denna ersättning, såsom anges i skäl 9 i rekommendation 2020/648.
- 75 Ett erbjudande av en alternativ resa, såsom det som föreskrivs i artikel 33a i lag nr 170/2018, utgör således inte en återbetalning av betalningar som gjorts, i den mening som avses i artikel 12.2 och 12.3 b i direktiv 2015/2302, eftersom denna återbetalning endast ska förstås som ett återlämnande av dessa betalningar i form av ett penningbelopp.
- 76 För det tredje följer det av det ovan anförda att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den anförde att artikel 33a i lag nr 170/2018 strider mot artikel 12.2, 12.3 b och 12.4 i direktiv 2015/2302, jämförd med artikel 4 i samma direktiv, i den mån som den, under en period från den 12 mars 2020 till den 31 augusti 2021, endast gav resenärer, vars paketresor inte kunde

fullgöras på grund av exceptionella och oundvikliga omständigheter som hade att göra med den globala covid-19-pandemin, rätt till en alternativ resa och inte till full återbetalning, i form av ett penningbelopp, av betalningar som gjorts för paketresan.

- 77 Republiken Slovakien har följaktligen, genom att anta artikel 33a i lag nr 170/2018, underlåtit att uppfylla sin skyldighet att i sin nationella rättsordning vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att direktiv 2015/2302 ges full verkan, i enlighet med det mål som eftersträvas med direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 69).
- 78 Republiken Slovakien har emellertid gjort gällande att den ogynnsamma situation som har orsakats av den globala covid-19-pandemin var ett fall av force majeure som hindrade den från att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2015/2302.
- 79 Vad gäller detta påstående är det viktigt att understryka att domstolen redan har fastställt att interna svårigheter inte kan rättfärdiga att en medlemsstat underlåter att iaktta de skyldigheter som åligger den i enlighet med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 april 2004, kommissionen/Italien, C-99/02, EU:C:2004:207, punkt 22 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 13 september 2017, kommissionen/Belgien, C-591/14, EU:C:2017:670, punkt 44).
- 80 Det följer i och för sig av domstolens praxis att när en medlemsstat inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt unionsrätten, är det inte uteslutet att medlemsstaten, i fråga om en sådan överträdelse, kan åberopa force majeure.
- 81 Även om begreppet force majeure enligt fast rättspraxis inte förutsätter en absolut omöjlighet, ska den aktuella bristen på fullgörande åtminstone bero på främmande, onormala och oförutsebara omständigheter, som den som åberopar det inte kan kontrollera, vars följder trots iakttagande av all vederbörlig omsorg inte kunde ha undvikits. Force majeure kan inte heller åberopas för en längre period än den som varit nödvändig för att övervinna dessa svårigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2001, kommissionen/Frankrike, C-1/00, EU:C:2001:687, punkt 131 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 4 mars 2010, kommissionen/Italien, C-297/08, EU:C:2010:115, punkt 85 och där angiven rättspraxis).
- 82 Artikel 33a i lag nr 170/2018 uppfyller uppenbarligen inte villkoren för åberopande av force majeure.
- 83 För det första, även om en hälsokris i en sådan omfattning som covid-19-pandemin är främmande för Republiken Slovakien samt onormal och oförutsebar, kan nationell lagstiftning som generellt, med förbehåll för vissa undantag till förmån för mer utsatta resenärer, befriar alla paketresearrangörer från deras återbetalningsskyldighet enligt artikel 12.2–12.4 i direktiv 2015/2302, med avseende på avtal som inte har kunnat genomföras på grund av pandemin, till sin natur inte motiveras av de krav som följer av en sådan händelse och således uppfylla villkoren för åberopande av force majeure.
- 84 Genom att i praktiken leda till ett generellt tillfälligt uppskjutande av återbetalningsskyldigheten är tillämpningen av en sådan lagstiftning nämligen inte begränsad till de fall där sådana krav, bland annat ekonomiska sådana, verkligen har uppstått, utan omfattar samtliga avtal som inte

kunde genomföras på grund av exceptionella och oundvikliga omständigheter som har att göra med den globala covid-19-pandemin, utan att de berörda researrangörernas konkreta och individuella ekonomiska situation beaktas.

- 85 För det andra framgår det inte av handlingarna i målet att de ekonomiska konsekvenser som bestämmelsen i artikel 33a i lag nr 170/2018 syftade till att avhjälpa inte hade kunnat undvikas på annat sätt än genom ett åsidosättande av artikel 12.2–12.4 i direktiv 2015/2302, till exempel genom att till förmån för de berörda researrangörerna vidta vissa statliga stödåtgärder som kan tillåtas enligt artikel 107.2 b FEUF, en möjlighet som det erinras om i skälen 21 och 22 i rekommendation 2020/648 och som andra medlemsstater har använt sig av.
- 86 Även om Republiken Slovakien har insisterat på att antagandet av sådana statliga stödåtgärder skulle ha medfört särskilda svårigheter, eftersom möjligheten att vidta dessa åtgärder med kort varsel bland annat beror på befintliga strukturer inom paketrese sektorn och på den tid som behövs för ett sådant antagande i enlighet med det interna förfarande som är tillämplig på åtgärden i fråga, erinrar domstolen om att det följer av dess fasta praxis att en medlemsstat inte kan åberopa interna svårigheter som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten (dom av den 25 juni 2013, kommissionen/Republiken Tjeckien, C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 48 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 november 2014, kommissionen/Belgien, C-395/13, EU:C:2014:2347, punkt 51).
- 87 Republiken Slovakien kan i detta sammanhang inte heller vinna framgång med sitt argument att den lösning som består i att bevilja statligt stöd bör vara en ”sista utväg”. Det räcker i detta hänseende att påpeka att unionsrätten gör det möjligt för medlemsstaterna att, under förutsättning att de villkor som föreskrivs härför är uppfyllda, föreskriva vissa former av statligt stöd, bland annat sådana som kan anses förenliga med den inre marknaden enligt artikel 107.2 b FEUF. Såsom framgår av punkt 77 ovan innebär denna rättighet emellertid inte att medlemsstaterna kan åsidosätta skyldigheten att i sina nationella rättsordningar vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ett direktiv, i förevarande fall direktiv 2015/2302, ges full verkan.
- 88 Det ska vidare påpekas att medlemsstaterna även hade möjlighet att införa system som inte var avsedda att tvinga, utan att uppmuntra eller underlätta för resenärerna att ta emot värdebevis som ett alternativ till återbetalning i form av ett penningbelopp. Sådana lösningar kan också bidra till att minska researrangörernas likviditetsproblem, såsom anges i bland annat skäl 15 i rekommendation 2020/648.
- 89 För det tredje är det uppenbart att nationella bestämmelser som artikel 33a i lag nr 170/2018, i den del den föreskriver att paketresearrangörer ska befrias från återbetalningsskyldigheten under en period på upp till 18 månader från underrättelsen om uppsägningen av det aktuella paketreseavtalet, inte är utformade på ett sådant sätt att deras verkningar begränsas till den tid som är nödvändig för att avhjälpa de svårigheter som orsakats av den händelse som kan utgöra force majeure.
- 90 Kommissionens talan ska således bifallas.
- 91 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att Republiken Slovakien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.2, 12.3 b och 12.4 i direktiv 2015/2302, jämförd med artikel 4 i samma direktiv, genom att införa artikel 33a i lag nr 170/2018 genom att anta lag nr 136/2020.

Rättegångskostnader

- 92 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Slovakien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Slovakien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Slovakien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.2, 12.3 b och 12.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU samt om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG (EUT L 326, 2015, s. 1), jämförd med artikel 4 i direktiv 2015/2302, genom att införa artikel 33a i zákon č. 170/2018 Z. z. o zázadoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (lag nr 170/2018 REG om paketresor, sammanlänkade turismarrangemang och vissa villkor som är tillämpliga på turismverksamhet samt om ändring och komplettering av vissa lagar) av den 15 maj 2018, genom att anta zákon č. 136/2020 Z. z. (lag nr 136/2020 REG), av den 20 maj 2020.**
- 2) **Republiken Slovakien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter