



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 23. januar 2014¹

Sag C-487/12

**Vueling Airlines SA
mod
Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Spanien))

»Luftbefordring — fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Unionen — forordning (EF) nr. 1008/2008 — fri prisfastsættelse — beskyttelse af forbrugers rettigheder — gebyr i form af et valgfrit pristillæg ved indtjekning af passagerers bagage — national lovgivning, der forbyder luftfartsselskaberne at opkræve et sådant gebyr«

1. Med denne anmodning om en præjudiciel afgørelse anmodes Domstolen om at præcisere omfanget af det princip om fri prisfastsættelse, der er fastsat i artikel 22, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1008/2008².

2. Navnlig har Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Spanien) anmodet Domstolen om at oplyse, om en national lovgivning, der forbyder luftfartsselskaber at tage betaling for indtjekning af passagerers bagage i form af et valgfrit pristillæg³, er forenelig med en sådan bestemmelse.

3. Artikel 22 i forordning nr. 1008/2008 har overskriften »Fri prisfastsættelse« og indgår i kapitel IV om bestemmelser om prisfastsættelse af lufttrafiktjenester. Artiklens stk. 1 bestemmer:

»Med forbehold af artikel 16, stk. 1, [om generelle principper for forpligtelse til offentlig tjeneste] fastsætter EF-luftfartsselskaberne og, på grundlag af gensidighed, luftfartsselskaber fra tredjelande frit flybilletpriserne og luftfragtraterne for trafikflyvninger inden for Fællesskabet.«

4. Anmodningen om præjudiciel afgørelse blev fremsat i forbindelse med en tvist mellem Vueling Airlines SA (herefter »Vueling«), der sælger flyrejser, navnlig via en internetportal, og Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia (forbrugerinstitutionen i den selvstyrende region Galicien, herefter »IGC«), da sidstnævnte pålagde luftfartsselskabet Vueling en bøde på grund af indholdet i dets luftbefordringsaftaler.

5. I august 2010 lagde Vueling 40 EUR oven i den samlede grundpris (241,48 EUR) for de flybilletter, som Arias Villegas havde købt, idet hun tjekkede to stykker bagage ind online.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 24.9.2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet, EUT L 293, s. 3.

3 — Begrebet indtjekket bagage defineres ikke i forordning nr. 1008/2008. I dette forslag til afgørelse går jeg ud fra princippet om, at dette begreb omfatter personlige ejendele, som følger passageren under dennes rejse, og som luftfartsselskabet accepterer at tage vare på, og for hvilke dette udsteder en bagageidentificeringsmærkeseddel, hvilket ikke er tilfældet med kabinebagage, som forbliver i passagerens varetægt under rejsen.

6. Den 15. november 2010, da hun kom hjem fra sin rejse, indgav hun en klage over Vueling, idet hun fandt, at luftbefordringsaftalen indgået med det nævnte selskab var behæftet med et urimeligt kontraktvilkår. IGC, som klagen blev videregivet til, pålagde dernæst Vueling en bøde på 3 000 EUR på grundlag af artikel 97 i Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea (lov nr. 48/1960 om luftfart) af 21. juli 1960⁴ samt artikel 82, 86, 87 og 89 i texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (den omarbejdede almindelige lov om forbruger- og brugerbeskyttelse og andre supplerende love)⁵.

7. Artikel 97 i lov om luftfart bestemmer følgende:

»Transportøren har pligt til at befordre såvel de rejsende som deres bagage inden for billetens pris, med de begrænsninger i vægt, uanset antallet af kolli, og volumen, der fastsættes i regulativerne.

Overvægt reguleres af særskilte bestemmelser.

Genstande og håndbagage, som medtages i kabinen af den rejsende, anses i denne forbindelse ikke for bagage. Transportøren har pligt til uden beregning at befordre de genstande og mindre stykker bagage, som den rejsende medtager som håndbagage i kabinen, herunder de varer, der er indkøbt i lufthavnenes butikker. Medtagelse af sådanne genstande og mindre stykker bagage kan kun nægtes af sikkerhedshensyn, som er knyttet til genstandens vægt eller størrelse i forhold til luftfartøjets specifikationer.«

8. Da Vueling ikke fik medhold i sin klage ved IGC, anlagde selskabet sag ved den forelæggende ret den 27. april 2012, idet det fandt, at den administrative bøde, som selskabet var blevet pålagt, var i strid med princippet om fri prisfastsættelse, som er fastsat i artikel 22 i forordning nr. 1008/2008.

9. I forbindelse med den forelæggende rets afgørelse finder denne, at artikel 97 i lov om luftfart giver luftfartspassagerer ret til at indtjekke bagage uden hverken ekstra beregning eller en forhøjelse af flybilletens grundpris. Denne ret er indføjet i den lovbestemte definition af luftbefordringsaftaler og er en logisk og rimelig foranstaltning til beskyttelse af forbrugeren, og den er ikke til hinder for Unionens liberalisering af flybilletpriserne.

10. Den forelæggende ret bemærker imidlertid, at dette synspunkt ikke deles af alle spanske retsinstanser. Visse af disse fastslår derimod, at artikel 22 i forordning nr. 1008/2008 tillader luftfartsselskaberne at opkræve et ekstra gebyr oven i flybilletens grundpris for indtjekning af bagage, og at en sådan bestemmelse har forrang for de modstridende bestemmelser i spansk lovgivning.

11. Under disse omstændigheder har Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008 [...] fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national bestemmelse (artikel 97 i lov nr. 48/1960 om luftfart), hvorved luftfartsselskaber, som beforder personer, forpligtes til i alle tilfælde at anerkende passagerernes ret til at indtjekke en kuffert uden at blive pålagt ekstra gebyrer eller tillæg oven i den købte billets grundpris?«

4 — BOE nr. 176 af 23.7.1960, s. 10291. Artikel som ændret ved lov nr. 1/2011 af 4.3.2011 (BOE nr. 55 af 5.3.2011, s. 24995, herefter »lov om luftfart«).

5 — Lov vedtaget ved Real Decreto Legislativo 1/2007 (kongelig bekendtgørelse nr. 1/2007) af 16.11.2007 (BOE nr. 287 af 30.11.2007, s. 49181).

12. Jeg vil i dette forslag til afgørelse redegøre for grundene til, at jeg mener, at EU-lovgiver ved principperne fastsat i artikel 22 og 23 i forordning nr. 1008/2008 giver luftfartselskaberne mulighed for at kunne praktisere en fri prisfastsættelse, der omfatter samtlige markedsmæssige tjenester forbundet med udførelsen af luftbefordringsaftalen, herunder ydelser såsom indtjækning af bagage, samtidig med at forbrugerens rettigheder og interesser beskyttes gennem fastsættelsen af ufravigelige krav om oplysning herom.

I – Min fortolkning

13. Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om princippet om fri prisfastsættelse, som er fastsat i artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008, er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der forbyder luftfartselskaber at pålægge et gebyr, i form af et valgfrit pristillæg, for indtjækning af en passagers bagage.

14. Med andre ord ønskes det oplyst, om luftfartselskaber som Vueling, Ryanair Ltd, easyJet Airline Co. Ltd, HOP! eller Germanwings handler i strid med EU-retten, når de pålægger et gebyr, i form af en valgfri ydelse, for indtjækning af passagerernes bagage?

A – Indledende bemærkninger

15. Dette spørgsmål opstår som følge af, at der på markedet for luftbefordring er dukket såkaldte lavprisflyselskaber op, hvilket skyldes liberaliseringen og åbningen af konkurrencen i branchen samt udviklingen af disse selskabers forretningsmodel.

16. Denne model består i at tilbyde en kundegruppe, der ønsker at minimere sine rejseudgifter, kort- og mellemdistanceruteflyrejser til særlig lav pris, samtidig med at der garanteres samme sikkerhedsniveau som hos et hvilket som helst andet selskab, men ved at tilbyde en service af begrænset kvalitet. Lavprisluftfartselskabernes strategi er således at levere de væsentligste ydelser på grundlag af meget lave omkostninger⁶. Ved at tage betaling for hver enkelt ydelse, der normalt er inkluderet i prisen for en traditionel flybillet, har selskaberne differentierede og progressive priser. Således bliver ydelser, der traditionelt set blev tilbudt af de oprindelige operatører, såsom pladsreservation, transport af bagage, mad om bord på flyet eller aviser, nu valgfrie ydelser. Derfor er det ikke altid let at vurdere, hvilke udgifter der er indeholdt i prisen på den billet, der tilbydes ved begyndelsen af reservationen, og dermed at sammenligne priserne hos de forskellige selskaber.

17. Hvad angår Vueling sælger selskabet flyrejser navnlig via en internetportal. Hvis vi i dag foretager en fiktiv reservation på denne, vil selskabets salgsstrategi se således ud.

18. Når en kunde vælger en bestemt flyafgang i forbindelse med reservationsproceduren på internetportalen, fremkommer der tre pristyper på siden, nemlig en »Basic«-pris, en »Optima«-pris samt en »Excellence«-pris. Under hver af disse priser beskrives de fordele, som pristypen giver, og de er i givet fald illustreret ved logoer⁷.

6 — Det skal bemærkes, at denne økonomiske model ikke kun gælder for luftbefordringssektoren. Inden for hotelbranchen koncentrerer kæden Formule 1 sig således om kundens primære behov – at sove til lavest mulige pris – og begrænser ydelsen mest muligt, eftersom den generelt set ikke yder andre tillægsydelser såsom restauration og natreception, og ydelser der sædvanligvis tilbydes, såsom tv, er tilvalg, der skal betales for. I distributionsbranchen udvikler visse levnedsmiddelbutikker såsom Leader Price, Lidl eller Ed butikker med meget begrænset varesortiment og et begrænset valg af basisprodukter. I automobilektoren skal de fremtidige ultra lavprisbiler fra Renault-Nissan, såsom Logan af mærket Dacia, udvikles, således at den bliver ekstrem enkel og kun har, hvad der er væsentligt for bilisten og/eller er obligatorisk efter de europæiske standarder.

7 — Vi har bemærket, at symbolerne under hver af disse priser kan ændre sig, afhængig af reservationsdagen, men de forbliver inkluderet i den pågældende pris.

19. Ifølge denne beskrivelse tilbyder »Basic«-prisen den laveste pris for rejsen. Denne er ikke illustreret ved et særligt logo.

20. »Optima«-prisen symboliseres ved en illustration af et sæde, en kuffert og en urskive. Det gør det bl.a. muligt at indskrive bagage op til 23 kg, at reservere en plads foran eller bag i flyet og at opnå visse fordele hvad angår check-in og ændring af flybilletten. Hvad endelig angår »Excellence«-prisen var denne, på tidspunktet for affattelsen af dette forslag, symboliseret ved en illustration af et sæde, en kuffert og en urskive. Denne pris giver mulighed for, ud over fordelene ved »Optima«-prisen, at medbringe håndbagage på maksimum 14 kg samt at få en plads forrest i flyet. Den giver yderligere kunden ret til foretage check-in straks efter reservationsproceduren, at få adgang til »VIP«-lounge, være forrest i køen til check-in, sikkerhedskontrol og ombordstigning. Prisen giver endelig mulighed for at få et måltid om bord, ændre billetten og i givet fald få pengene tilbage i tilfælde af annullation, og endelig kan der optjenes loyalitetspoint.

21. Når kunden vælger »Basic«-prisen for hele sin rejse, vises udgifterne for hele denne reservation til højre på internetsiden under overskriften »Your travel plan«. Disse udgifter omfatter, ud over »Basic«-prisen for flyrejsen, afgifter, et beløb til administrationsomkostninger samt tilknyttede udgifter, i givet fald i forbindelse med betaling med kreditkort. Disse samlede omkostninger udgør »all-inclusive final price«. For at kunne fortsætte reservationen skal kunden herefter give sine personlige oplysninger. Efterfølgende skal kunden acceptere »Travel conditions« og »Terms of use of the website«. Punkt 8.4 i »Travel conditions« vedrørende bagage præciserer følgende:

»Ved »Basic«-prisen er indtjekning af 1 stk. bagage med en vægt på op til 23 kg pr. passager underlagt betaling af et variabelt gebyr, der fastsættes i overensstemmelse med de særlige karakteristika for hver flyvning. »Optima«- og »Excellence«-priserne omfatter 1 stk. bagage med en vægt på op til 23 kg uden beregning.

For alle priser kan passagerer tjekke mere end 1 stk. bagage med en vægt på op til 23 kg ind, forudsat at der for hver stk. bagage betales et gebyr. Det er muligt at tjekke tungere bagage op til 32 kg pr. stk. ind mod betaling af et gebyr.

[...]

22. Efter at have accepteret disse betingelser kan kunden derefter fortsætte reservationen ved at klikke på fanen »Customise your flight«. Vueling tilbyder her forskellige tillægsydelser til selve flyrejsen, som kunden kan vælge at afvise eller acceptere mod et valgfrit pristillæg. Det er på dette trin, at kunden f.eks. kan vælge »from« 13 EUR (den dagældende pris), at indskrive bagage eller rejse med et husdyr. Under hver af disse etaper ændres »All-inclusive final price« afhængig af de af kunden trufne valg. Kunden kan således afslutte sin reservation ved at betale det beløb, der svarer til rejsens samlede pris.

23. Som Vueling har nævnt i sine bemærkninger⁸, er formålet således at give kunderne en luftbefordringsydelse, der er tilpasset kundernes behov og økonomi, ved at foretage en opdeling af de tilbudte ydelser. Gennemførelsen af denne strategi medfører på den ene side, at de ydelser, der er væsentlige for luftbefordringsydelsen, adskilles fra de tillægsydelser, som indgår i denne ydelse, og på den anden side, at disse tillægsydelser gøres til valgfrie ydelser, således at kunderne ved en udtrykkelig accept (»opt-in«) kan tilvælge disse, såfremt de finder dem nødvendige. At rejse til den billigste pris, således som »Basic«-prisen giver mulighed for, medfører således, at der gives afkald på en række ydelser, der derimod er inkluderet i den dyrere »Optima«- eller »Excellence«-pris.

8 — Punkt 4-9 i de nævnte bemærkninger.

24. Et lavprislufftartselskabs strategi kan derfor opsummeres således:

»For at en kunde kan få en yderst attraktiv pris, påtager [luftfartselskabet] sig transporten, men udelukkende transporten«⁹.

25. Kan EU-retten, og navnlig artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008, bringe denne økonomiske model i fare? Er en sådan strategi, hvor der betales et valgfrit gebyr for ydelser såsom indtjekning af bagage, i strid med forbrugers rettigheder og de af EU-lovgiver fastsatte krav i forbindelse med den pågældende forordning?

26. Det er ikke min opfattelse.

27. Ganske vist har liberaliseringen af markedet for luftbefordring og afreguleringen af branchen været ledsaget af misbrug og vildledende praksis fra luftfartselskabernes side, herunder navnlig lavprislufftartselskaberne. Adskillige af dem er blevet dømt som følge af bestemmelser i deres befodringsaftaler¹⁰, der er fundet ulovlige og værende udtryk for misbrug eller i arbejdsvilkårene for deres personale. De lider derfor under et dårligt omdømme, så meget desto mere som de bygger på en model, der nu om dage er i strid med den historiske praksis på området for luftbefordring. Mange passagerer er derfor blevet overrasket over at skulle betale gebyrer for tjenester, som indtil nu har været inkluderet i flybillettens pris. Er dette prisen for liberaliseringen af markedet? Åbenbart ja. Liberaliseringen er blevet tilstræbt af EU-lovgiver siden 1987 og havde til formål at nedbryde opdelingen af de nationale markeder og forbedre luftfartselskabernes konkurrenceevne ved at åbne konkurrencen på markedet og indskrænke den lovgivningskompetence, som medlemsstaterne havde haft indtil da. Målet var i den sidste ende at opnå et større udbud og en lavere pris til forbrugernes fordel.

28. Der er ingen tvivl om, at dette mål er nået. De nye luftfartselskabers ankomst på markedet har tvunget de gamle aktører – dem, som vi tidligere bebrejdede et misbrug af en dominerende stilling eller at indgå prisaftaler – til at overveje deres prisfastsættelse. Priserne på flyafgangene er derfor faldet kraftigt, hvorved forbrugere, der ikke tidligere har haft midler hertil, har kunnet rejse og tage et fly. Liberaliseringen har således gjort det muligt at tilfredsstille kunder med en begrænset købekraft. Lavprisselskaberne har fundet deres kundekreds, og de gamle aktører Air France SA, der har stiftet datterselskabet HOP!, og Deutsche Lufthansa AG, der har stiftet Germanwings, tilnærmer herigennem nu deres aktiviteter til »lavpris«-modellen.

29. Afreguleringen af branchen har ganske vist ført til en overdrivelse hos de gamle luftfartselskaber og lavprislufftartselskaberne, hvilket dommene over easyJet Airline Co. Ltd, Ryanair Ltd, Brussels Airlines, men også Air France SA viser. Det skal dog ikke glemmes, at stimuleringen af konkurrencen og åbningen af markedet for nye operatører ved denne liberalisering af markedet i den sidste ende har ført til en række direkte fordele for forbrugere gennem en mærkbar nedsættelse af priserne.

30. Hvad angår priserne for fastsættelsen af priserne for lufttrafiktjenester og navnlig dem, der vedrører indtjekning af bagage, bør man ikke lade sig vildlede i debatten. Også selv om det måtte være berettiget at ville ændre på luftfartselskabernes handelspraksis, ændrer dette ikke ved den omstændighed, at forordning nr. 1008/2008, gennem en anerkendelse af en ret til fri prisfastsættelse for virksomhederne, tilstræber en afregulering af branchen. I den foreliggende sag er spørgsmålet derfor at afgøre, om betalingen for indtjekning af bagage som et valgfrit pristillæg er omfattet af denne frihed, eller om der

9 — Forslag fra Kelleher, administrerende direktør for Southwest Airlines, det første amerikanske lavprislufftartselskab.

10 — Mulighed for at forhøje prisen efter bestillingen, ansvarsfraskrivelse, nægtelse af tilbagebetaling i tilfælde af force majeure, ingen godtgørelse ved annullation som følge af tekniske problemer, boardingafvisning, fakturering af lufthavnsgebyrer, diverse forvaltningsomkostninger, behandling af personlige oplysninger mv.

er tale om en ulovlig praksis, der skal behandles i forhold til de almindelige og særlige bestemmelser, der er fastsat i forskrifterne om forbrugerbeskyttelse. Spørgsmålet kan dog på ingen måde åbne mulighed for, at der genindføres en ordning, som EU-lovgiver har ønsket at afskaffe, medmindre den skulle træde i stedet herfor.

31. I det foreliggende tilfælde mener jeg, at denne mulige betaling er omfattet af den frie prisfastsættelse, som EU-lovgiver har indrømmet i henhold til artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008.

B – *Min fortolkning af teksterne*

32. For at nå denne konklusion er det nødvendigt at anvende klassiske fortolkningsmetoder, hvortil den teleologiske metode hører. Som vi skal se, er de begreber, som EU-lovgiver anvender i artikel 2, nr. 18), og i artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008, særdeles brede, ja endog upræcise.

33. Det er imidlertid meget klart, at den ordning, der er indført ved forordning nr. 1008/2008, har til formål at liberalisere markedet for lufttransport. Denne bevægelse begyndte med Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 af 23. juli 1992 om billetpriser og rater inden for luftfart¹¹ og havde til formål – gennem en åbning af konkurrencen – at opnå et større udbud samt en lavere pris til forbrugernes fordel.

34. Med dette formål for øje gav EU-lovgiver luftfartselskaberne mulighed for at praktisere en fuldstændig fri prisfastsættelse på »flybilletpriserne«¹². EU-lovgiver har følgelig begrænset den suverænitets, som indtil da blev udøvet af medlemsstaterne på dette område ved at erstatte den kompetence til at godkende priserne, som disse havde, med et simpelt krav om forudgående meddelelse og ved at begrænse medlemsstaternes indblanding til de tilfælde, hvor priserne enten var urimelig høje, således at de var til skade for brugerne, eller hvor de var konstant faldende, således at der skulle sættes en stopper for denne nedadgående spiral.

35. Forordning nr. 1008/2008 har ifølge dens artikel 1, stk. 1, ligeledes til formål at regulere prisfastsættelse for trafikflyvning inden for Fællesskabet.

36. I forordningens artikel 22, stk. 1, gentager EU-lovgiver princippet om fri prisfastsættelse af »flybilletpriserne«. EU-lovgiver søger således at afregulere branchen ved at begrænse medlemsstaternes interventionsmuligheder, eftersom kravene om forudgående meddelelse af priser samt de ovennævnte beskyttelsesklausuler er ophævet.

37. I nævnte forordnings artikel 23 har EU-lovgiver indsat specifikke bestemmelser vedrørende forbrugerbeskyttelse i forhold til luftfartsselskabernes vildledende praksis og misbrug. Som vi skal se, er denne frie prisfastsættelse ledsaget af et krav om klarhed vedrørende detaljerne i de ydelser, der leveres, således at prisniveauet kan anslås meget nøje af brugeren ved sammenligningen af udbuddene. Dette kan kun lade sig gøre med en pris, der er relativt kompleks, hvilket efter min mening er selve konsekvensen af ånden i den ordning, som EU-lovgiver har ønsket, og med det formål, som EU-lovgiver forfølger, nemlig et større udbud og dermed en lang række tjenesteydelser, der er tilpasset brugerens købekraft.

38. Jeg vil herefter undersøge hver af de principper, som prisfastsættelsen for lufttrafiktjenester hviler på.

11 – EFT L 240, s. 15.

12 – Jf. artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2409/92. Flybilletpriserne er defineret i artikel 2, litra a), i den pågældende forordning som de priser, som passagerer »skal betale luftfartsselskaber eller deres agenter for at transportere dem og deres bagage ad luftvejen, og de betingelser, hvorunder disse priser gælder, herunder vederlag og betingelser, der tilbydes bureauer og andre mellemlid«.

1. Princippet om fri prisfastsættelse

39. Som allerede nævnt har EU-lovgiver gentaget princippet om fri prisfastsættelse for »flybilletpriserne« i artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008. Forud for en detaljeret undersøgelse af dette princips rækkevidde skal der gøres følgende to betragtninger.

40. For det første har EU-lovgiver ikke defineret selve begrebet pris. I forbindelse med dette forslag til afgørelse går jeg ikke desto mindre ud fra, at der med dette begreb menes prisen for en transport, som passageren reserverer vedrørende ruter, flyvninger, datoer og i givet fald en bestemt reservationsklasse.

41. For det andet skal det bemærkes, at den frie prisfastsættelse ikke finder anvendelse i forbindelse med gældende priser for trafikflyvninger, der henhører under forpligtelsen til offentlig tjeneste, og dette i overensstemmelse med artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008. Denne frihed finder heller ikke anvendelse i forhold til afgifter pålagt af de offentlige myndigheder eller lufthavnsforvaltningsorganerne, dvs. i henseende til skatter, lufthavnsafgifter samt andre tillæg eller gebyrer med relation til sikkerhed eller brændstof, der, i kraft af deres natur, ikke kan henhøre under de erhvervsdrivendes frie vurdering, og som EU-lovgiver nævner specifikt og særskilt i artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008.

42. Herefter synes efter min mening luftfartsselskabernes frihed til at fastsætte priserne at være fuldstændig med undtagelse af disse to omkostningskategorier.

43. For det første anvender EU-lovgiver et særligt bredt udtryk for at definere det materielle omfang af denne frihed.

44. I den franske sprogversion af forordning nr. 1008/2008 gælder den frie prisfastsættelse i forhold til »tarifs des passagers«, et begreb, der i sig selv er meget bredt. I den tyske og engelske version har EU-lovgiver anvendt et endnu bredere udtryk, eftersom disse anvender henholdsvis udtrykkene »Flugpreise« og »air fares«, der omfatter »flybilletpriserne«. I den spanske version går EU-lovgiver så vidt, at denne anvender udtrykket »tarifas [...] de los servicios aérios«.

45. I øvrigt defineres disse »flybilletpriser« eller »priserne for flybilletter« homogent, og uanset hvilken sprogversion af forordning nr. 1008/2008 der vælges, defineres begrebet i artikel 2, nr. 18), som omfattende »*de priser [...], som passagerer skal betale luftfartsselskaber [...] for at transportere passagererne ad luftvejen, og de betingelser, hvorunder disse priser gælder, herunder vederlag og betingelser, der tilbydes bureauer og andre mellemlid*«¹³.

46. Begrebet »de priser [...], [der] skal betale[s] for at transportere passagererne« som omhandlet i forordningens artikel 2, nr. 18), kan omfatte samtlige de nettoomkostninger, der genereres ved udøvelsen af transportydelsen, lige fra kundens reservation af flyrejsen til dennes modtagelse af bagagen på bagagebåndet. Gennemførelsen af en luftbefordringsaftale omfatter en række ydelser, bl.a. indtjekning, ombordstigning og modtagelse af passagerne om bord på flyet, transport af disse og deres bagage fra afgangssted til ankomststed, og alt dette under overholdelse af sikkerhedskravene, forplejning af passagerne under flyrejsen, udstigning og endelig levering af passagerens bagage. Samtlige disse ydelser indebærer omkostninger, der er forbundet ikke blot med transport af passageren i ordets snævre forstand, men ligeledes med behandlingen af dennes reservation, udstedelse af flybilletten, brugen og vedligeholdelsen af maskinel og lufthavnsinfrastruktur samt bagagebehandling. For at udføre luftbefordringsaftalen behørigt kræves ligeledes, at der inddrages forskelligt fagpersonale såsom handelsagenter, ground-personale, mekanikere og andet godshåndteringspersonale.

13 — Min fremhævelse.

47. I øvrigt har EU-lovgiver ikke begrænset sig til at nævne »de priser [...] skal betale [...] for at transportere passagererne«. Denne nævner udtrykkeligt priserne forbundet med »vederlag og betingelser, der tilbydes bureauer og andre mellemed«, hvilket går videre end de omkostninger, der direkte er forbundet med gennemførelsen af luftfragten i snæver forstand. I denne forbindelse mener jeg ikke, at begrebet »mellemed« som omhandlet i artikel 2, nr. 18), i forordning nr. 1008/2008 nødvendigvis er forbundet med de ydelser, der udbydes af bureauerne. Dette begreb kan derfor omfatte en lang række ydelser.

48. På baggrund heraf synes begrebet flybilletpriser derfor at omfatte en bred vifte af tjenesteydelser, uanset om det drejer sig om obligatoriske og nødvendige ydelser i relation til transporten, eller om det drejer sig om tillægsydelser, der kan være genstand for et valgfrit pristillæg¹⁴.

49. Hvad angår betaling for indtjekning af bagage er der efter min opfattelse ingen tvivl om, at denne henhører under dette begreb og derfor er omfattet af den frie prisfastsættelse, der er anerkendt ved artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008. Det skal bemærkes, at indtjekning af bagage udgør en markedsmæssig tjeneste, der medfører en omkostning for luftfartselskabet, eftersom der er omkostninger forbundet med behandling, sortering, udlevering og endda opbevaring af bagage.

50. For det andet omfatter den frie prisfastsættelse, der indrømmes luftfartselskaberne, ligeledes vilkår for anvendelsen af flybilletpriserne. Med forbehold af overholdelsen af reglerne fastsat i artikel 23 i forordning nr. 1008/2008 hvad angår information til forbrugeren kan luftfartselskaberne således frit fastsætte de betingelser, under hvilke de anvender deres priser. Med andre ord, og bortset fra luftfartselskaber, der skal udføre en offentlig tjeneste, kan disse luftfartselskaber frit definere den vifte af ydelser, som de vil inkludere i deres luftbefordringsaftale, og de kan frit afgøre, hvorledes de ønsker at fakturere disse, uden at medlemsstaterne har ret til indblik heri. Som Kommissionen har anført i sine bemærkninger, har medlemsstaterne ikke, i henhold til den pågældende forordning, bemyndigelse til at udspecificere prisbetingelserne for en flybillet og ej heller til at præcisere de ydelser, der skal være inkluderet i denne¹⁵. Det er på baggrund af denne bestemmelse, at luftfartselskabernes forskellige forretningsmodeller og konkurrencestrategier tegner sig, og at disse kan beslutte at diversificere og opdele deres udbud.

51. Hvad angår prisen for indtjekket bagage, og for så vidt som denne ydelse ikke pålægges af sikkerhedskrav som f.eks. rådigheden over et sæde, har luftfartselskaberne følgelig et valg.

52. De kan vælge at inkludere omkostningen for den nævnte ydelse i flybilletens grundpris, således som størstedelen af de traditionelle flyselskaber gør, fordi de ønsker at vægte kvaliteten af deres ydelse og styrke denne, henset til konkurrencen fra lavprislufftartselskaberne.

53. Luftfartselskaberne kan ligeledes beslutte at nedsætte omkostningerne forbundet med behandling, sortering, transport og levering af bagage ved at fjerne denne ydelse fra grundtilbuddet og ved at tilbyde tjenesten mod betaling af et valgfrit pristillæg. En sådan praksis gør det muligt at tilbyde flyrejser til mere fordelagtige priser end dem, der tilbydes af andre selskaber og indgår i forordning nr. 1008/2008's forretningsmæssige logik, men den gør det navnlig muligt at sikre en pris, der står i forhold til de ydelser, som forbrugeren efterspørger.

14 — Domstolen har i sin dom af 19.7.2012, sag C-112/11, ebookers.com Deutschland,, præmis 14, præciseret, at de valgfrie pristillæg »[således] vedrører [...] ydelser, der, idet de supplerer selve trafikflyvningen, hverken er obligatoriske eller nødvendige for transporten af passagerer eller af fragt, således at kunden skal vælge at acceptere eller afvise dem«.

15 — Punkt 19 i de nævnte bemærkninger.

54. Det er klart, at en sådan fortolkning ikke finder anvendelse på hånd- eller kabinebagage, idet luftfartselskabet skal sikre, at disse fragtes gratis, og dette af to grunde. For det første er håndbagagen i modsætning til den indtjekkede bagage passagerens ansvar. I øvrigt er den på ingen måde omfattet af de markedsmæssige tjenester, der udføres af luftfartselskabet, og som omfattes af forordning nr. 1008/2008, da der i modsætning til indtjekket bagage ikke er omkostninger forbundet med at indtjekke, følge eller opbevare den.

55. For det andet knyttes det forhold at have den med sig og have de objekter, som anses for værende de mest værdifulde eller mest nødvendige, i éns personlige varetægt, til menneskets værdighed, således som den forelæggende ret har anført i sin forelæggelsesafgørelse. Under disse omstændigheder kan jeg derfor ikke, heller ikke i fremtiden, tilslutte mig princippet om betaling for kabinebagage.

56. På baggrund heraf mener jeg derfor ikke, at artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008 er til hinder for, at et luftfartselskab som Vueling opkræver et valgfrit pristillæg for indtjekning af bagage.

57. Såfremt Domstolen ikke måtte dele denne opfattelse og anse indtjekning af bagage for en obligatorisk ydelse, hvor omkostningen indregnes i flybillettens grundpris, ville det være nødvendigt generelt at definere selve indholdet af denne ydelse. Dette ville kræve, at Domstolen for Den Europæiske Unions 28 medlemsstater definerer den maksimale tilladte størrelse og vægt under hensyntagen til sikkerhedsbetingelserne for den flytype, der måtte blive anvendt. Det er imidlertid klart, at en sådan afgørelse, der vedrører fastsættelse af de tekniske forskrifter vedrørende indtjekning af bagage, hverken er omfattet af Domstolens beføjelser eller indgår i dens opgaver.

58. I øvrigt forekommer en sådan opfattelse mig vanskeligt forenelig med de krav til den frie konkurrence og til forbrugerbeskyttelsen, som forordning nr. 1008/2008 hviler på. Uanset hvilken form en sådan definition ville have, ville en sådan opfattelse føre til en begrænsning af konkurrencen for en markedsmæssig tjeneste, der klart ville forringe denne forordnings effektive virkning. Desuden ville det hindre fastsættelsen af en pris, der er proportional i forhold til de ydelser, der efterspørges af brugeren, således at en passager, der kun rejser med sin håndbagage, ville bære omkostningerne ved indtjekningen af sin sidemands bagage, hvilket jeg mener forringer forbrugerbeskyttelsen.

2. Beskyttelsen af forbrugerens rettigheder

59. EU-lovgiver har betinget den frie prisfastsættelse, der indrømmes luftfartsselskaberne, af overholdelsen af krav forbundet med beskyttelse af forbrugerens rettigheder, fastsat i artikel 23 i forordning nr. 1008/2008.

60. Artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008, der har overskriften »Information og ikke-diskrimination«, bestemmer følgende:

»Flybilletpriser [...], der tilbydes eller offentliggøres, uanset i hvilken form, herunder via internettet, for trafikflyvninger fra en lufthavn beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse, og som er til rådighed for offentligheden, skal omfatte de gældende betingelser. Den endelige pris, der skal betales, skal altid angives og skal inkludere den gældende billetpris [...] samt alle gældende skatter og afgifter, tillæg og gebyrer, der er obligatoriske og forudseelige på tidspunktet for offentliggørelsen. Foruden angivelsen af den endelige pris skal mindst følgende angives:

- a) flybilletprisen [...]
- b) skatter
- c) lufthavnsafgifter, og

d) andre afgifter, tillæg eller gebyrer, f.eks. med relation til sikkerhed eller brændstof

såfremt elementerne i litra b), c) og d) er lagt til flybilletprisen [...]. Valgfrie pristillæg skal meddeles på en klar, gennemsælgelig og utvetydig måde ved reservationsprocedurens start, og kunden skal acceptere dem ved et aktivt valg.«

61. Denne bestemmelse om fastsættelse af priser for trafikflyvning er en *lex specialis* i forhold til de almindelige bestemmelser, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF¹⁶ og i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU¹⁷. Formålet med denne bestemmelse er at sikre en større gennemsælgelighed i flyselskabernes priser, for at sikre en større beskyttelse af forbrugeren i relation til vildledende praksis eller misbrug, som ofte anmeldes af passagerne.

62. Det er uforholdsmæssigt at præcisere, at prisen er det kriterium, der afgør passagerens valg af luftfartselskab. Der er imidlertid en væsentlig forskel mellem flybilletens grundpris og den samlede pris, som passageren skal betale ved afslutningen på dennes reservation på grund af den væsentlige omkostning ved de øvrige elementer, herunder navnlig skatter, afgifter og de øvrige valgfrie tillægsydelse.

63. I øvrigt har denne handelspraksis, men ligeledes de forskellige afgifter der pålægges flyselskaberne, givet anledning til en mængde priskomponenter i flybilletten, hvilket ikke bidrager til gennemsælgeligheden i prissystemerne.

64. Endelig er visse af disse udgifter, af markedsføringsmæssige hensyn, skjulte, hvilket er i strid med nødvendigheden af at meddele de anvendte priser på en gennemsælgelig måde.

65. I artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008 sondrer EU-lovgiver således klart og tydeligt mellem på den ene side flybilletprisen, skatter og andre afgifter, der er obligatoriske og forudseelige på tidspunktet for offentliggørelsen, og på den anden side de valgfrie pristillæg.

66. Hvad angår flybilletprisen, skatter og andre afgifter er flyselskabet forpligtet til at nævne de gældende betingelser for hver af disse priser, uanset i hvilken form og hvor de er offentliggjort.

67. Hvad angår de valgfrie pristillæg har Domstolen i sin dom i sagen *ebookers.com Deutschland* fastslået, at luftfartselskaberne skal meddele pristillæggene på en klar, gennemsælgelig og entydig måde i starten af enhver reservationsprocedure og sikre sig, at kunden skal vælge at acceptere eller afvise den pågældende ydelse ved en handling bestående i et aktivt tilvalg¹⁸.

68. Hvis et luftfartselskab således, i forbindelse med den frie prisfastsættelse, som denne indrømmes i artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008, for indtjekning af bagage kan opkræve et valgfrit pristillæg, skal selskabet under alle omstændigheder overholde kravene i forordningens artikel 23, stk. 1, om information herom til forbrugeren.

69. Det skal nu undersøges, hvorvidt disse bestemmelser er til hinder for en national bestemmelse som den, der er foreskrevet i artikel 97 i lov om luftfart. Det bemærkes, at den forelæggende ret har fortolket den pågældende artikel således, at den forbyder luftfartselskaberne at opkræve betaling for indtjekning af bagage ved at forhøje flybilletens grundpris.

16 — Direktiv af 11.5.2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2006/2004 (»direktivet om urimelig handelspraksis«) (EFT L 149, s. 22).

17 — Direktiv af 25.10.2011 om forbrugerrettigheder og om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF samt om ophævelse af Rådets direktiv 85/577/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF (EUT L 304, s. 64).

18 — Dommens præmis 14.

70. Fortolket på denne måde er den pågældende lovgivning naturligvis ikke i overensstemmelse med EU-retten. Den genindfører en statslig regulering, som EU-lovgiver imidlertid har ønsket at fjerne ved forordning nr. 1008/2008 med en afregulering og en liberalisering af branchen. Som allerede nævnt har medlemsstaterne ikke længere nogen ret til indsigt, med undtagelse af de luftfartsselskaber, der har en forpligtelse til offentlig tjeneste, i det prisniveau, der fastsættes af luftfartsselskaberne, i de gældende prisvilkår og i de ydelser, der kan være inkluderet i grundflybilletprisen.

71. Endvidere skader en sådan lovgivning den harmonisering, som EU-lovgiver tilsigter ved gennemførelsen af »fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet«¹⁹, således som det fremgår af titlen på forordning nr. 1008/2008. Det fremgår af 2., 5., 16. og 18. betragtning til den pågældende forordning, at formålet er at sikre en mere effektiv og ensartet anvendelse af fællesskabslovgivningen for det indre luftfartsmarked, for på den ene side at undgå konkurrenceforvridning som følge af forskellig anvendelse af reglerne på nationalt plan, og for på den anden side at give forbrugerne mulighed for reelt at sammenligne de forskellige luftfartsselskabers priser. For så vidt som lufttransporten ved sin art udgør et internationalt marked, hvorpå luftfartsselskaber af samme størrelse opererer gennem reservationsværktøjer, der i dag ikke har nogen grænse, er det nødvendigt, henset til EU-lovgivers mål, at disse aktiviteter reguleres ved fælles regler i samtlige medlemsstater. Derfor er en sådan bestemmelse åbenbart i strid med disse mål.

72. Derfor og i lyset af det ovenstående mener jeg, at princippet om fri prisfastsættelse i artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der forbyder luftfartsselskaber at opkræve gebyr i form af et valgfrit pristillæg for indtjekning af bagage.

73. Ikke desto mindre mener jeg, at det påhviler de kompetente nationale myndigheder at sikre sig, at luftfartsselskaberne, i forbindelse med opkrævning af betaling for en sådan ydelse, overholder de krav, der i henhold til forordningens artikel 23, stk. 1, påhviler dem med hensyn til beskyttelse af forbrugerens rettigheder, idet de på en klar, gennemsigtig og entydig måde ved starten af den af kunden påbegyndte reservationsprocedure meddeler de prisvilkår, der er forbundet med indtjekning af bagage, og ved at gøre det muligt for kunden at vælge at acceptere eller afvise den pågældende ydelse ved et aktivt valg.

74. I forbindelse med den foreliggende sag påhviler det derfor den forelæggende ret at undersøge, om Vueling har overholdt de nævnte krav i forhold til Arias Villegas.

II – Forslag til afgørelse

75. På baggrund af disse betragtninger skal jeg derfor foreslå Domstolen at besvare det af Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

»Princippet om fri prisfastsættelse, der er fastsat i artikel 22, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der forbyder luftfartsselskaber at opkræve betaling i form af et valgfrit pristillæg for indtjekning af passagerens bagage.

19 — Min fremhævelse.

Det påhviler ikke desto mindre de kompetente nationale myndigheder at sikre sig, at luftfartselskaberne, i forbindelse med opkrævning af betalingen for en ydelse, overholder de krav, der påhviler dem i henhold til artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008, med hensyn til beskyttelse af forbrugerens rettigheder, idet de på en klar, gennemsigtig og entydig måde ved starten af den af kunden påbegyndte reservationsprocedure meddeler de prisvilkår, der er forbundet med indtjækning af bagage, og ved at gøre det muligt for denne kunde at vælge at acceptere eller afvise den pågældende ydelse ved et aktivt valg.«