



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 23. siječnja 2014.¹

Predmet C-487/12

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Španjolska))

„Zračni prijevoz – Zajednička pravila za obavljanje zračnog prijevoza u Uniji – Uredba (EZ) br. 1008/2008 – Sloboda utvrđivanja cijene – Zaštita prava potrošača – Naplaćivanje predaje prtljage putnika po osnovi opcijske doplate – Nacionalno zakonodavstvo koje zračnim prijevoznicima zabranjuje takvo naplaćivanje“

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku Sud je pozvan pojasniti doseg načela slobode utvrđivanja cijene iz članka 22. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1008/2008².

2. Konkretno, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Španjolska) pita Sud je li nacionalno zakonodavstvo koje zračnim prijevoznicima zabranjuje naplaćivanje predaje prtljage putnika³ po osnovi opcijske doplate spojivo s tom odredbom.

3. Članak 22. Uredbe br. 1008/2008 naslovljen je „Sloboda utvrđivanja cijene“ i dio je Poglavlja IV., u vezi s odredbama o utvrđivanju cijena za usluge zračnog prijevoza. U stavku 1. taj članak određuje:

„Ne dovodeći u pitanje članak 16. stavak 1. [u vezi s općim načelima za obveze javnih usluga] zračni prijevoznici Zajednice i, na temelju uzajamnosti, zračni prijevoznici trećih zemalja, slobodno utvrđuju cijene prijevoza za usluge zračnog prometa unutar Zajednice.“

4. Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru spora između Vueling Airlinesa SA (u daljnjem tekstu: Vueling), koji prodaje putovanja zračnim prijevozom, osobito putem internetskog portala, i Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia (galicijski ured za potrošače pri regionalnoj vladi Galicije, u daljnjem tekstu: IGC), u pogledu novčane kazne kojom je potonje tijelo sankcioniralo sadržaj Vuelingovih ugovora o zračnom prijevozu.

5. Naime, u kolovozu 2010. Vueling je osnovnu cijenu zrakoplovnih karata (241,48 eura) koje je kupila M. J. Arias Villegas povisio za 40 eura zbog online prijave dvaju komada prtljage.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Uredba (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL L 293, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 164.)

3 — Pojam predane prtljage nije definiran u okviru Uredbe br. 1008/2008. U ovom mišljenju polazim od načela da se taj pojam odnosi na osobne predmete koje putnici imaju sa sobom tijekom putovanja, a nadzor nad kojima je prijevoznik prihvatio i za koje izdaje identifikacijski privjesak, za razliku od kabinske prtljage, koja ostaje pod nadzorom putnika.

6. Nakon povratka sa svojeg putovanja, M. J. Arias Villegas 15. studenoga 2010. podnijela je pritužbu protiv Vuelinga smatrajući da je ugovor o zračnom prijevozu sklopljen s navedenim društvom sadržavao nepoštenu odredbu. IGC, kojem je pritužba proslijeđena, izrekao je tada Vuelingu upravnu sankciju u iznosu od 3000 eura na temelju članka 97. Zakona 48/1960 o zračnom prijevozu (Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea) od 21. srpnja 1960.⁴ te članaka 82., 86., 87. i 89. pročišćenog teksta Općeg zakona o zaštiti potrošača i korisnika te drugih dopunskih zakona (texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias)⁵.

7. Članak 97. LNA-a predviđa, naime, kako slijedi:

„Prijevoznik je dužan u okviru cijene zrakoplovne karte prevoziti zajedno s putnicima i njihovu prtljagu, u granicama težine i obujma koje su predviđene propisima, neovisno o broju komada prtljage.

Višak prtljage predmet je posebne odredbe.

U tu svrhu prtljagom se ne smatraju predmeti i ručna prtljaga koje putnik nosi sa sobom. Prijevoznik je dužan u putničkoj kabini besplatno prevesti kao ručnu prtljagu predmete i komade prtljage koje putnik nosi sa sobom, uključujući i robu kupljenu u prodavaonicama smještenima u zračnoj luci. Ukcavanje takvih predmeta ili komada prtljage može se odbiti samo iz razloga vezanih uz sigurnost, odnosno uz težinu ili veličinu predmeta u odnosu na značajke zrakoplova.“

8. Nakon neuspjeha njegove žalbe u upravnom postupku podnesene IGC-u, Vueling je 27. travnja 2012. podnio tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev smatrajući da je upravna sankcija koja mu je izrečena suprotna načelu slobodnog utvrđivanja cijene iz članka 22. Uredbe br. 1008/2008.

9. U okviru svoje odluke, sud koji je uputio zahtjev smatra da članak 97. LNA-a propisuje pravo putnika u zračnom prijevozu na predaju jednog komada prtljage bez doplate i povišenja osnovne cijene zrakoplovne karte. To je pravo dio pravne definicije ugovora o zračnom prijevozu i predstavlja logičnu i razumnu mjeru zaštite potrošača koja nije u suprotnosti s liberalizacijom utvrđivanja cijena u zračnom prometu koja je propisana pravom Unije.

10. Ipak, sud koji je uputio zahtjev ističe da to gledište ne dijele svi španjolski sudovi. Naime, neki od njih smatraju, suprotno tome, da članak 22. Uredbe br. 1008/2008 ovlašćuje zračne prijevoznike da primjenjuju povišenje osnovne cijene zrakoplovne karte po osnovi predaje jednog komada prtljage jer ta odredba mora prevladati nad suprotnim odredbama španjolskog prava.

11. U tim je okolnostima Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 22. stavak 1. Uredbe br. 1008/2008 [...] tumačiti na način da se protivi nacionalnom pravilu (članak 97. [LNA-a]) koje društvima za zračni prijevoz nalaže da u svakom slučaju putnicima priznaju pravo da bez doplate i povišenja ugovorene osnovne cijene kupljene karte predaju jedan komad prtljage?“

4 — BOE br. 176 od 23. srpnja 1960., str. 10291. Članak kako je izmijenjen Zakonom 1/2011 od 4. ožujka 2011. (BOE br. 55 od 5. ožujka 2011., str. 24995., u daljnjem tekstu: LNA).

5 — Tekst koji je usvojen Kraljevskim zakonodavnim dekretom 1/2007 (Real Decreto Legislativo 1/2007) od 16. studenoga 2007. (BOE br. 287 od 30. studenoga 2007., str. 49181.)

12. U ovom mišljenju iznijet ću razloge zbog kojih smatram da je načelima utvrđenima u člancima 22. i 23. Uredbe br. 1008/2008 zakonodavac Unije zračnim prijevoznicima priznao slobodu utvrđivanja cijene koja obuhvaća sve komercijalne usluge povezane s ispunjenjem ugovora o zračnom prijevozu, uključujući usluge kao što je predaja prtljage, štiteći prava i interese potrošača uspostavljanjem prisilnih normi u vezi s njegovim obavješćivanjem.

I – Moje tumačenje

13. Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da razjasni protivi li se načelo slobode utvrđivanja cijene iz članka 22. stavka 1. Uredbe br. 1008/2008 nacionalnom zakonodavstvu kao što je ono u glavnom postupku, koje društvima za zračni prijevoz zabranjuje naplaćivanje predaje prtljage putnika po osnovi opcijske doplate.

14. Drugim riječima, postupaju li zračni prijevoznici kao što su Vueling, Ryanair Ltd, easyJet Airline Co. Ltd i HOP! ili Germwanwings suprotno pravu Unije kada naplaćuju predaju prtljage putnika po osnovi opcijske usluge?

A – Uvodna očitovanja

15. Ovo se pitanje postavlja zbog dolaska takozvanih *low cost* (niskotarifnih) kompanija na tržište zračnog prijevoza, što je omogućeno liberalizacijom i otvaranjem sektora tržišnom natjecanju kao i razvojem poslovnog modela tih društava.

16. Naime, taj se model sastoji u nudi redovnih kratkih ili srednje dugih letova po osobito niskim cijenama onim kupcima koji se brinu za smanjivanje svojih prijevoznih troškova, jamčeći istu razinu sigurnosti kao i druga društva, no nudeći uslugu ograničene kvalitete. *Low cost* kompanije za zračni prijevoz usredotočuju se stoga na bitne usluge po logici najnižih troškova⁶. Naplaćujući svaku uslugu koja je inače obuhvaćena tradicionalnom zrakoplovnim kartom, one više primjenjuju diferencirane i progresivne tarife. Stoga dopunske usluge koje inače nude tradicionalni prijevoznici, kao što su rezervacija sjedala, prijevoz prtljage, opskrba hranom i pićem tijekom leta ili stavljanje na raspolaganje tiska, postaju opcijske usluge. Slijedom toga, nije uvijek lako procijeniti dodatne troškove koji mogu, ali ne moraju ući u kupovnu cijenu karata ponuđenu na početku rezervacije, niti usporediti cijene koje primjenjuju različita društva.

17. Vueling prodaje putovanja zračnim prijevozom osobito putem internetskog portala. Ako bih danas napravio fiktivnu rezervaciju leta putem tog portala, ovako bi izgledala njegova poslovna strategija.

18. Kada kupac odabere određeni let u okviru postupka rezervacije dostupne putem navedenog portala, na sredini internetske stranice prikažu se tri vrste tarifa, to jest tarifa „Basic“, tarifa „Optima“ i tarifa „Excellence“. Uz svaku od tih tarifa nalazi se opis prednosti koje daju i koje su, prema potrebi, označene simbolima⁷.

19. Prema opisu, tarifa „Basic“ omogućava putovanje po najpovoljnijoj cijeni. Nije označena nikakvim posebnim simbolom.

6 — Mora se primijetiti da ovaj gospodarski model ne obuhvaća samo sektor zračnog prijevoza. U hotelijerskom sektoru, lanac Formule 1 usredotočuje se na glavnu potrebu kupca – spavati po nižoj cijeni – i reducira usluge na njihov najosnovniji oblik, pri čemu općenito ne nudi nijednu dodatnu uslugu kao što je restoran ili noćna recepcija, a usluge koje se uobičajeno nude, kao što je televizija, nude se u obliku opcije koja se plaća. U sektoru distribucije, neke trgovine hranom kao što su Leader Price, Lidl ili Ed razvijaju trgovine s policama pojednostavnjenima do krajnjih granica, nudeći ograničen izbor osnovnih proizvoda. U automobilskom sektoru, buduća *ultra low cost* vozila Renault-Nissana, kao što su ona iz serije Logan marke Dacia, moraju se razviti u krajnje pojednostavnjenom smislu, čuvajući samo ono što se smatra bitnim za vozača i/ili obveznim u smislu europskih normi.

7 — Zaključio sam da se simboli prikazani uz svaku od tih tarifa mogu promijeniti ovisno o danu rezervacije, ostajući uključeni u dotičnu tarifu.

20. Tarifa „Optima“ označena je grafičkim prikazom sjedala, putne torbe i sata. Ona omogućava osobito predaju jednog komada prtljage težine najviše 23 kilograma, izbor jednog mjesta u prednjem ili stražnjem dijelu zrakoplova i posebne prednosti u vezi s predajom prtljage i izmjenom zrakoplovne karte. Naposljetku, tarifu „Excellence“ u vrijeme sastavljanja ovog mišljenja simbolizirao je grafički prikaz sjedala, putne torbe i sata. Uz prednosti tarife „Optima“, ona omogućava raspolaganje ručnom prtljagom težine najviše 14 kilograma i mjesto u prvom redu zrakoplova. Usto omogućava kupcu predaju prtljage odmah nakon postupka rezervacije, pristup „VIP“ salonu te prednost na šalterima za registraciju i pri sigurnosnoj provjeri i ukrcavanju. Naposljetku, ona mu omogućava korištenje uslugom opskrbe hranom i pićem tijekom leta, izmjenu leta i prema potrebi povrat novca u slučaju otkazivanja te skupljanje bodova vjernosti.

21. Kada kupac odabere tarifu „Basic“ za cijelo svoje putovanje, pregled troškova u vezi s tom rezervacijom pojavljuje se na desnoj strani internetske stranice pod naslovom „Vaše putovanje“. Osim tarife „Basic“ za let koji sadrži pristojbe, taj pregled obuhvaća iznos koji odgovara troškovima upravljanja i, prema potrebi, troškovima plaćanja kreditnom karticom. Ukupan iznos tih troškova predstavlja „Konačnu ukupnu cijenu“. Kako bi nastavio rezervaciju, kupac mora dostaviti svoje osobne podatke. Zatim mora prihvatiti „Uvjete prijevoza“ i „Uvjete korištenja internetske stranice“. Točka 8.4. „Uvjeta prijevoza“, koja se odnosi na prtljagu, određuje sljedeće:

„U tarifi Basic predaja jednog komada prtljage do najviše 23 kilograma po putniku podliježe plaćanju varijabilnog dodatka ovisno o značajkama svakog leta. Tarife Optima i Excellence uključuju besplatnu predaju jednog komada prtljage do najviše 23 kilograma.

Sa svakom izabranom tarifom putnik može predati više od jednog komada prtljage do najviše 23 kilograma pod uvjetom plaćanja odgovarajućeg dodatka za svaki od njih. Moguće je predati teže komade prtljage plaćanjem dodatka i uz ograničenje od 32 kilograma za svaki.

[...]“

22. Nakon prihvaćanja tih uvjeta, kupca se poziva da nastavi postupak rezervacije pritiskom na karticu „Personalizirajte svoj let“. Time Vueling radi upotpunjavanja usluge zračnog prijevoza nudi različite usluge koje kupci mogu odbiti ili prihvatiti uz opcijsku doplatu. U tom stadiju kupac može, primjerice, izabrati da „za cijenu od“ 13 eura (cijena poziva) preda komad prtljage ili putuje uz prатnju kućnog ljubimca. Tijekom svake od tih etapa pregled „Konačna ukupna cijena“ mijenja se prema opcijama koje je kupac izabrao. Kupac tada može dovršiti rezervaciju i prijeći na plaćanje jedinstvenog iznosa koji odgovara ukupnoj cijeni putovanja.

23. Kao što to Vueling navodi u svojem očitovanju⁸, cilj je, prema tome, segmentacijom ponude pružiti kupcima uslugu zračnog prijevoza koja je prilagođena njihovim potrebama i financijskim sredstvima. Provođenje te strategije podrazumijeva, s jedne strane, razlikovanje bitnih elemenata usluge zračnog prijevoza i pomoćnih elemenata od kojih se ona sastoji te, s druge strane, pretvaranje pomoćnih elemenata u opcijske elemente tako da se kupcima omogući izbor tih opcija ako ih smatraju nužnima, na temelju izričitog prihvata (*opt-in*). Putovanje po najpovoljnijoj cijeni, kakvo omogućava tarifa „Basic“, podrazumijeva posljedično odricanje od određenog broja usluga koje su, suprotno tome, obuhvaćene višim tarifama „Optima“ ili „Excellence“.

24. Stoga se strategija *low cost* kompanije može sažeti ovako:

„Kako bi kupac mogao imati koristi od krajnje privlačne cijene, [zračni prijevoznik] preuzima brigu za njegov prijevoz, ali samo za njegov prijevoz“⁹.

8 — Točke 4. do 9. navedenog očitovanja

9 — Izjava H. Kellehera, glavnog direktora društva Southwest Airlines, prvog američkog *low cost* zračnog prijevoznika.

25. Može li pravo Unije, a osobito članak 22. stavak 1. Uredbe br. 1008/2008, dovesti u pitanje taj gospodarski model? Je li takva strategija, u okviru koje se nastoji opcijski naplatiti usluge poput predaje prtljage, u suprotnosti s pravima potrošača i normama koje je utvrdio zakonodavac Unije u okviru te uredbe?

26. Nisam takvog mišljenja.

27. Istina, liberalizacija tržišta zračnog prijevoza i deregulacija sektora praćene su nepoštenim i zavaravajućim praksama na strani zračnih prijevoznika, a osobito *low cost* kompanija. Mnogi među njima sankcionirani su zbog odredbi iz svojih ugovora o prijevozu za koje je utvrđeno da su nezakonite ili nepoštene¹⁰ ili zbog uvjeta zapošljavanja osoblja. Stoga trpe loš publicitet, to više što se zasnivaju na modelu koji danas raskida s tradicionalnim kodeksima zračnog prijevoza. Mnogo je putnika slijedom toga iznenađeno kada moraju doplatiti za usluge koje su do tada bile uključene u osnovnu cijenu zrakoplovne karte. Je li to druga strana liberalizacije tržišta? Očito jest. Zakonodavac Unije započeo je s tom liberalizacijom 1987. godine s ciljem rušenja barijera između nacionalnih tržišta i poboljšanja konkurentnosti zračnih prijevoznika, otvaranjem tržišta tržišnom natjecanju i ograničavanjem regulatornih ovlasti do tada priznatih državama članicama. Krajnji cilj bio je postići veću raznovrsnost ponude i niže cijene u korist potrošača.

28. Nesporno je da je taj cilj postignut. Dolazak novih zračnih prijevoznika na tržište zračnog prijevoza prisilio je tradicionalne prijevoznike – kojima se do jučer zamjerila zlouporaba vladajućeg položaja ili dogovaranje cijena – da preispitaju svoje načine utvrđivanja cijena. Cijene letova stoga su se znatno smanjile, omogućavajući potrošačima, koji do tada nisu imali sredstava, da putuju i koriste se zračnim prijevozom. Ta je liberalizacija stoga omogućila zadovoljavanje potreba kupaca s ograničenom kupovnom moći. *Low cost* društva pronašla su svoju tržišnu nišu, dok tradicionalni prijevoznici sada usmjeravaju svoje djelatnosti prema verzijama koje se približavaju *low costu*; Air France SA je osnovao društvo kćer HOP!, a Deutsche Lufthansa AG društvo kćer Germanwings.

29. Deregulacija sektora nesumnjivo je dovela do kršenja na strani tradicionalnih zračnih prijevoznika i *low cost* prijevoznika, što dostatno dokazuje sankcioniranje easyJet Airlinea Co. Ltd, Ryanaira Ltd, Brussels Airlinesa i Air Francea SA. Međutim, ne smije se zaboraviti da je poticanjem tržišnog natjecanja i otvaranjem tržišta novim prijevoznicima ta liberalizacija tržišta u konačnici dovela do mnogih pogodnosti koje izravno koriste potrošačima putem znatnog smanjenja cijena.

30. U pogledu utvrđivanja cijena usluga zračnog prijevoza, a osobito usluge predaje prtljage, treba se usredotočiti na stvarni predmet rasprave. Iako je potpuno opravdana želja za obuzdavanjem poslovnih praksi zračnih prijevoznika, i dalje ostaje činjenica da Uredba br. 1008/2008 naginje deregulaciji sektora priznavanjem tim prijevoznicima slobode utvrđivanja cijene. U ovom predmetu treba, prema tome, utvrditi ulazi li naplaćivanje predaje jednog komada prtljage po osnovi opcijske doplate u područje te slobode ili se radi o nezakonitoj praksi koju bi trebalo podvesti pod opće i posebne odredbe predviđene u zakonodavstvu o zaštiti potrošača. Ipak, to utvrđenje nikako ne može dovesti do obnavljanja regulative za čije se ukidanje zakonodavac Unije pobrinuo, osim ako se radi o želji za preuzimanjem njegove uloge.

31. Smatram da je opcijsko naplaćivanje o kojem je riječ u ovom predmetu obuhvaćeno područjem slobode utvrđivanja cijene koju je zakonodavac Unije priznao u članku 22. stavku 1. Uredbe br. 1008/2008.

10 — Mogućnost povišenja cijene nakon rezervacije, odricanje od odgovornosti, odbijanje povrata novca u slučaju više sile, izostanak naknade štete u slučaju otkazivanja zbog tehničkih problema, odbijanje ukrcavanja, zaračunavanje pristojbi zračne luke, različiti troškovi upravljanja, obrada osobnih podataka itd.

B – *Moje tumačenje tekstova*

32. Kako bi se došlo do tog zaključka, mora se pribjeći klasičnim metodama tumačenja među kojima je i teleološka metoda. Naime, kako ćemo vidjeti, izrazi koje zakonodavac Unije upotrebljava u članku 2. točki 18. i članku 22. stavku 1. Uredbe br. 1008/2008 krajnje su široki, ako ne i neprecizni.

33. Međutim, potpuno je razvidno da je sustav uspostavljen u okviru Uredbe br. 1008/2008 usmjeren na liberalizaciju tržišta zračnog prijevoza. Taj razvoj počeo je Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2409/92 od 23. srpnja 1992. o cijenama zračnog prijevoza putnika i tereta¹¹ i za cilj je, otvaranjem tržišta tržišnom natjecanju, imao veću raznovrsnost ponuda i niže cijene u korist potrošača.

34. U tu svrhu, zakonodavac Unije zračnim je prijevoznicima priznao potpunu slobodu utvrđivanja cijene za „cijene putničkog zračnog prijevoza“¹². Slijedom toga, on je ograničio puni suverenitet koji su do tada imale države članice na tom području zamjenjujući njihovu ovlast odobravanja tarifa jednostavnom prethodnom obavijesti i ograničavajući njihovu intervenciju na slučajeve u kojima je razina cijena ili do te mjere prekomjerno visoka da se njome korisnici kažnjavaju ili je u trajnom padu, kako bi se taj trend zaustavio.

35. Uredba br. 1008/2008, u skladu s člankom 1. stavkom 1., također ima za cilj urediti utvrđivanje cijena usluga zračnog prijevoza unutar Zajednice.

36. U članku 22. stavku 1. te uredbe zakonodavac Unije ponovno je potvrdio načelo slobode utvrđivanja „cijena prijevoza“. Stoga se njome nastoji ostvariti pomak prema deregulaciji sektora daljnjim ograničavanjem prostora za intervenciju država članica ukidanjem mjera u vezi s prethodnom obavijesti o tarifama i gore navedenim zaštitnim odredbama.

37. U članku 23. navedene uredbe zakonodavac Unije uvodi posebne odredbe o zaštiti potrošača od nepoštenih i zavaravajućih praksi prijevoznika. Kao što ćemo vidjeti, slobodu utvrđivanja cijena prati obveza jasnoće u pogledu pojedinih elemenata pruženih usluga, tako da korisnik prilikom usporedbe ponuda može točno ocijeniti razinu tarifa. To se može postići samo po cijenu relativne složenosti, koja je, prema mojem mišljenju, izravna posljedica duha sustava koji zakonodavac Unije želi uspostaviti kako bi ostvario cilj koji si je zadao, a to je raznovrsnost ponuda i slijedom toga veći broj usluga prilagođenih kupovnoj moći korisnika.

38. Sada ću podrobno ispitati svako od načela na kojima počiva utvrđivanje cijena usluga u zračnom prijevozu.

1. Načelo slobodnog utvrđivanja cijena

39. Kao što sam to već naveo, zakonodavac Unije u članku 22. stavku 1. Uredbe br. 1008/2008 ponovno potvrđuje načelo slobode utvrđivanja „cijena prijevoza“. Prije podrobnijeg ispitivanja dosega tog načela, valja iznijeti dva sljedeća zapažanja.

40. Prvo, zakonodavac Unije ne definira sam pojam cijene. Ipak, u okviru ovog mišljenja polazim od postavke da taj pojam označava cijenu prijevoza koji putnik rezervira za određenu relaciju, let i datum te, prema potrebi, u određenom razredu rezervacije.

¹¹ — SL L 240, str. 15.

¹² — Vidjeti članak 5. stavak 1. Uredbe br. 2409/92. Tarife zračnog prijevoza definirane su u članku 2. točki (a) te uredbe kao cijene koju plaćaju putnici „za svoj zračni prijevoz i zračni prijevoz svoje prtljage te uvjeti pod kojima te cijene važe, uključujući naknadu i uvjete koji se nude agenciji te ostalim pomoćnim službama“.

41. Drugo, mora se podsjetiti da se sloboda utvrđivanja cijene ne primjenjuje u pogledu tarifa primjenjivih na usluge zračnog prijevoza koje su obuhvaćene obvezom javne usluge i to u skladu s člankom 22. stavkom 1. Uredbe br. 1008/2008. Ta se sloboda ne primjenjuje ni u odnosu na naknade koje su odredila javna tijela ili upravitelji zračnih luka, to jest u odnosu na poreze, pristojbe zračnih luka kao i doplate ili davanja povezana sa sigurnošću ili gorivom, što se s obzirom na svoju narav ne može obuhvatiti slobodnom ocjenom gospodarskog subjekta i na što zakonodavac Unije posebno i odvojeno upućuje u članku 23. stavku 1. Uredbe br. 1008/2008.

42. Nakon što je ovo pojašnjeno, čini mi se da je sloboda kojom se koriste zračni prijevoznici u vezi s utvrđivanjem cijene, uz iznimku tih dviju kategorija troškova, potpuna.

43. U prvom redu, zakonodavac Unije upotrebljava posebno širok izraz za definiranje materijalnog dosega te slobode.

44. U verziji Uredbe br. 1008/2008 na francuskom jeziku sloboda utvrđivanja cijene mora se koristiti s obzirom na „tarifs des passagers“ – pojam koji je sam po sebi vrlo širok. U njemačkoj i engleskoj jezičnoj verziji zakonodavac Unije upotrebljava još širi pojam, koristeći se izrazima „Flugpreise“ i „air fares“, koji se odnose na „cijene zračnog prijevoza“. Španjolska jezična verzija ide tako daleko da upotrebljava izraz „tarifas [...] de los servicios aéreos“.

45. Osim toga, te su „cijene prijevoza“ ili „tarife zračnog prijevoza“, neovisno o jezičnim verzijama Uredbe br. 1008/2008, jednoznačno definirane u članku 2. točki 18. te uredbe, tako da se odnose na „*cijene, izražene [...], a koje se plaćaju zračnim prijevoznicima [...] za zračni prijevoz putnika te uvjete pod kojima te cijene važe, uključujući naknadu i uvjete koji se nude agenciji te ostalim pomoćnim službama*“¹³.

46. Međutim, pojam „cijene [...] koje se plaćaju [...] za [...] prijevoz putnika“ u smislu članka 2. točke 18. te uredbe može obuhvatiti sve neto troškove nastale izvršenjem usluge prijevoza, od kupčeve rezervacije leta do dostave njegove prtljage na pokretnoj traci. Ispunjenje ugovora o zračnom prijevozu podrazumijeva, naime, niz usluga među kojima se nalaze prijava, ukrcavanje i prihvat putnika u zrakoplov, prijevoz potonjih i njihove prtljage od mjesta polaska do mjesta dolaska u sigurnim uvjetima, briga za putnike tijekom leta, njihovo iskrcavanje i naposljetku dostava njihove prtljage. Sve te usluge podrazumijevaju troškove povezane ne samo s prijevozom putnika u užem smislu nego i s obradom njegove rezervacije, izdavanjem zrakoplovne karte, korištenjem i održavanjem uređaja i infrastrukture zračne luke kao i s rukovanjem prtljagom. One također podrazumijevaju, radi pravilnog ispunjavanja ugovora o zračnom prijevozu, uključenost različitih stručnjaka kao što su trgovački zastupnici, zrakoplovna posada i osoblje na tlu, mehaničari i drugo osoblje za održavanje.

47. Osim toga, zakonodavac Unije ne ograničava se na „cijene [...] koje se plaćaju [...] za [...] prijevoz putnika“. Naime, on izričito navodi i cijene povezane s „naknad[om] [...] agenciji te ostalim pomoćnim službama“, koje uvelike nadilaze troškove izravno povezane s ispunjenjem ugovora o zračnom prijevozu u užem smislu. U tom pogledu ne mislim da se pojam „pomoćnih službi“ u smislu članka 2. točke 18. Uredbe br. 1008/2008 nužno odnosi na usluge koje nude agencije. Taj pojam može obuhvatiti mnoštvo usluga.

48. S obzirom na te okolnosti, čini mi se da pojam tarife zračnog prijevoza obuhvaća širok spektar komercijalnih usluga, bilo da je riječ o uslugama koje su obvezne i nužne za prijevoz putnika, bilo da je riječ o pomoćnim uslugama koje su podložne opcijskoj doplati¹⁴.

13 — Moje isticanje

14 — U presudi od 19. srpnja 2012., ebookers.com Deutschland (C-112/11), Sud je pojasnio da se opcijske doplate „odnose na usluge koje, dopunjujući samu uslugu zračnog prijevoza, nisu ni obvezne ni nužne za prijevoz putnika ili tereta, tako da kupac odabire hoće li ih prihvatiti ili odbiti“ (t. 14.).

49. Što se tiče naplaćivanja za predaju prtljage, prema mojem mišljenju, ne treba postojati nikakva sumnja da je ono obuhvaćeno ovim pojmom te je, prema tome, dio slobode utvrđivanja cijene priznate u članku 22. stavku 1. Uredbe br. 1008/2008. Naime, podsjećam da predaja prtljage predstavlja komercijalnu uslugu koja podrazumijeva trošak za zračnog prijevoznika jer pretpostavlja troškove rukovanja, razvrstavanja, pohrane, dostave ili čuvanja prtljage.

50. U drugom redu, sloboda utvrđivanja cijene priznata zračnim prijevoznicima također obuhvaća modalitete primjene tarifa zračnog prijevoza. Uz pridržaj poštovanja pravila utvrđenih u članku 23. Uredbe br. 1008/2008 u odnosu na obavješćivanje potrošača, zračni prijevoznici stoga su slobodni utvrditi uvjete pod kojima primjenjuju svoje tarife. Drugim riječima, osim zračnih linija obuhvaćenih obvezom javne usluge, ti su zračni prijevoznici slobodni utvrditi spektar usluga koje namjeravaju uključiti u okvir svojeg ugovora o prijevozu i odrediti način na koji ih namjeravaju naplaćivati a da države članice nemaju pravo nadzora u tom pogledu. Kao što to ističe Europska komisija u svojem očitovanju, države članice nemaju na temelju te uredbe ovlast podrobnog određivanja tarifnih uvjeta primjenjivih na cijenu zrakoplovnih karata niti pobližeg određivanja usluga koje se moraju obuhvatiti tom cijenom¹⁵. Tim pravilom stvaraju se različiti poslovni modeli i strategije tržišnog natjecanja zračnih prijevoznika, koji mogu odlučiti da svoje ponude učine raznolikima te da ih segmentiraju.

51. Cijene u odnosu na predanu prtljagu slobodno određuju zračni prijevoznici, ako ta usluga nije obvezna na temelju sigurnosnih normi, kao što to može biti raspoloživost sjedala.

52. Oni mogu odlučiti da troškove navedene usluge uključe u osnovnu tarifu za zrakoplovnu kartu, kao što to čini većina tradicionalnih prijevoznika koji žele naglasiti kvalitetu svoje usluge i pojačati je vodeći računa o *low cost* konkurenciji.

53. Zračni prijevoznici mogu također odlučiti smanjiti troškove povezane s rukovanjem, razvrstavanjem, prijevozom i dostavom prtljage isključujući tu uslugu iz osnovne tarife i nudeći je po osnovi opcijske doplate. Takva praksa omogućava nuđenje leta po tarifama povoljnijima od onih koje nude druga društva i uklapa se u komercijalnu logiku iz Uredbe br. 1008/2008, ali prije svega omogućava jamčenje tarife proporcionalne uslugama koje korisnik zahtijeva.

54. Takvo tumačenje očito nije primjenjivo na ručnu prtljagu (ili kabinsku prtljagu) jer zračni prijevoznik mora osigurati da ona bude besplatna, i to iz dvaju razloga. S jedne strane, za razliku od predane prtljage, ručna prtljaga isključiva je odgovornost putnika. Osim toga, ona nije ni dio komercijalnih usluga koje pruža zračni prijevoznik i koje su obuhvaćene Uredbom br. 1008/2008 jer ne pretpostavlja nikakav trošak povezan s predajom, praćenjem i pohranom, za razliku od predane prtljage.

55. S druge strane, mogućnost određene osobe da pod vlastitim nadzorom ima osobne predmete koje smatra najdragocjenijima ili nezamjenjivima pripada dostojanstvu same osobe, kao što to sud koji je uputio zahtjev priznaje u svojoj odluci o upućivanju tog zahtjeva. U tim okolnostima ne može se, bilo to i *in futurum*, prihvatiti načelo prema kojem se kabinska prtljaga naplaćuje.

56. S obzirom na ukupnost svih tih elemenata, mislim da se članak 22. stavak 1. Uredbe br. 1008/2008 ne protivi tomu da zračni prijevoznik kao što je Vueling naplaćuje predaju prtljage putnika po osnovi opcijske doplate.

15 — Točka 19. navedenog očitovanja

57. Ako bi Sud odbio takvo tumačenje, smatrajući da je predaja jednog komada prtljage obuhvaćena obveznom uslugom čiji je trošak dio osnovne cijene zrakoplovne karte, trebalo bi na univerzalan način odrediti sam sadržaj te usluge. To bi zahtijevalo da Sud za 28 država članica Europske unije utvrdi najveću dopuštenu veličinu i težinu prtljage, vodeći računa o uvjetima sigurnosti povezanim s vrstom zrakoplova koji se može koristiti. Međutim, jasno je da takva odluka koja za cilj ima utvrđivanje tehničkih pravila u vezi s predajom prtljage nije u ovlasti Suda niti je dio njegove zadaće.

58. Usto, takav mi se stav čini teško pomirljivim sa zahtjevima u pogledu slobodnog tržišnog natjecanja i zaštite potrošača na kojima počiva Uredba br. 1008/2008. S jedne strane, neovisno o obliku koji bi to utvrđenje moglo poprimiti, takav bi stav doveo do ograničavanja tržišnog natjecanja u pogledu komercijalne usluge, što bi očito ugrozilo koristan učinak te uredbe. S druge strane, to bi spriječilo proporcionalno utvrđivanje cijene za usluge koje zahtijeva korisnik, tako da bi putnik koji putuje samo s ručnom prtljagom snosio trošak povezan s predajom prtljage svojeg susjeda, što mi se čini da ugrožava zaštitu potrošača.

2. Zaštita prava potrošača

59. Zakonodavac Unije slobodu utvrđivanja cijene priznatu zračnim prijevoznicima ograničio je obvezom poštovanja zahtjeva povezanih sa zaštitom prava potrošača iz članka 23. Uredbe br. 1008/2008.

60. Članak 23. Uredbe br. 1008/2008, naslovljen „Obavješćivanje i nediskriminacija“, u stavku 1. pojašnjava kako slijedi:

„U tarife [...] uključeni su važeći uvjeti koji važe kod ponude ili objavljivanja u bilo kojem obliku, uključujući i na internetu, za usluge zračnog prijevoza iz zračne luke smještene na državnom području države članice na koju se primjenjuje Ugovor. Konačna cijena koja se plaća mora biti u svakom trenutku navedena i mora uključivati važeću tarifu ili vozarinu zračnog prijevoza, kao i sve važeće poreze i pristojbe, prireze i provizije koje su neizbježne i predvidive u trenutku objavljivanja. Pored navođenja konačne cijene, potrebno je navesti i sljedeće:

- (a) tarifu [...] prijevoza zračnim putem;
- (b) poreze;
- (c) pristojbe na zračnim lukama; i
- (d) ostale pristojbe, prireze ili provizije, poput onih koje se odnose na sigurnost ili gorivo,

tamo gdje su tarifi [...] prijevoza zračnim putem dodane stavke iz točaka (b), (c) i (d). Doplate na cijenu moraju se iskazati na jasan, transparentan i nedvosmislen način na samom početku postupka rezervacije, a kupac sam odabire tu mogućnost.“

61. Ta odredba o utvrđivanju cijene za usluge zračnog prijevoza predstavlja poseban propis (*lex specialis*) u odnosu na opća pravila predviđena u okviru Direktive 2005/29/EZ¹⁶ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive 2011/83/EU¹⁷ Europskog parlamenta i Vijeća. Ona ima za cilj osigurati veću transparentnost u utvrđivanju cijene koju prakticiraju zračni prijevoznici kako bi se zajamčila veća zaštita potrošača od zavaravajućih ili nepoštenih praksi koje putnici prečesto prijavljuju.

62. Naime, suvišno je napominjati da je tarifa kriterij koji određuje putnikov izbor zračnog prijevoznika. Međutim, postoji važna razlika između osnovne cijene zrakoplovne karte i ukupne cijene koju putnik plaća na kraju rezervacije zbog važnih troškova koji se odnose na druge stavke, osobito poreza, naknada i drugih opcijskih doplata.

63. Osim toga, poslovne prakse, ali i razne naknade nametnute zračnim prijevoznicima, dovele su do povećanja broja sastavnih dijelova cijene putničke karte, što ne doprinosi transparentnosti cjenovne strukture.

64. Naposljetku, neki su od tih troškova prikriveni iz marketinških razloga, što je proturječju s potrebom transparentnog obavješćivanja o cjenovnim praksama.

65. U članku 23. stavku 1. Uredbe br. 1008/2008 zakonodavac Unije stoga čini jasnu razliku između, s jedne strane, tarife zračnog prijevoza, poreza i drugih vrsta naknada, koji su neizbježni i predvidljivi u trenutku njihova objavljivanja i, s druge strane, opcijskih doplata.

66. Što se tiče tarifa zračnog prijevoza, poreza i drugih vrsta naknada, zračni prijevoznik mora navesti uvjete primjene svake od tih tarifa neovisno o obliku u kojem je objavljena.

67. Što se tiče opcijske doplate, Sud je u gore navedenoj presudi ebookers.com Deutschland pojasnio da zračni prijevoznik mora zajamčiti da su uvjeti priopćeni na jasan, transparentan i nedvosmislen način, i to na samom početku postupka rezervacije, te omogućiti kupcu da predmetnu uslugu izričito prihvati ili odbije (*opt-in*)¹⁸.

68. Stoga, iako zračni prijevoznik može u okviru slobode utvrđivanja cijene koja mu je priznata u članku 22. stavku 1. Uredbe br. 1008/2008 naplatiti predaju jednog komada prtljage po osnovi opcijske doplate, on mora u svakom slučaju poštovati zahtjeve u pogledu obavješćivanja potrošača posebno predviđene u članku 23. stavku 1. te uredbe.

69. Na ovome mjestu valja ispitati protive li se te odredbe nacionalnom zakonodavstvu kao što je ono iz članka 97. LNA-a. Podsjećam da sud koji je uputio zahtjev tumači taj članak tako da on zračnim prijevoznicima zabranjuje naplaćivanje predaje prtljage putnika povišenjem osnovne cijene zrakoplovne karte.

70. Protumačeno u tom smislu, to zakonodavstvo očito nije spojivo s pravom Unije. Naime, ono ponovno uvodi državno uređenje za koje se zakonodavac Unije pobrinuo da se ukinu u okviru Uredbe br. 1008/2008 deregulacijom i liberalizacijom sektora. Kao što sam to naveo, osim zračnih linija obuhvaćenih obvezom javne usluge, države članice više nemaju pravo nadzora u odnosu na razinu cijena koju utvrde zračni prijevoznici, na primjenjive tarifne uvjete i na prirodu usluga koje se mogu uključiti u osnovnu cijenu zrakoplovne karte

16 — Direktiva od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi”) (SL 149, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 101.)

17 — Direktiva od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 304, str. 64.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 260.)

18 — Točka 14. te presude

71. Osim toga, takvo zakonodavstvo ometa usklađivanje koje zakonodavac Unije želi postići „*zajedničkim*“ pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici¹⁹, u skladu s naslovom Uredbe br. 1008/2008. Naime, iz njezinih uvodnih izjava 2., 5., 16. i 18. proizlazi da je cilj učinkovitija, dosljednija i cjelovitija primjena zakonodavstva Unije u vezi s unutarnjim zrakoplovnim tržištem, kako bi se, s jedne strane, izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja koje se javlja zbog različite primjene pravila na državnoj razini i, s druge strane, potrošačima omogućilo učinkovito uspoređivanje cijena usluga zračnog prijevoza. Budući da je zračni prijevoz po prirodi međunarodno tržište na kojem djeluju zračni prijevoznici iste veličine putem alata za rezervaciju koji danas nemaju nikakve granice, s obzirom na ciljeve koje zakonodavac Unije nastoji ostvariti, nužno je da njihova djelatnost bude učinkovito uređena pravilima koja su zajednička svim državama članicama Unije. Međutim, takvi propisi očito su u suprotnosti s tim ciljevima.

72. S obzirom na ukupna razmatranja, smatram da se načelo slobode utvrđivanja cijene iz članka 22. stavka 1. Uredbe br. 1008/2008 treba tumačiti tako da se protivi nacionalnom zakonodavstvu kao što je ono u glavnom postupku, koje društvima za zračni prijevoz zabranjuje naplaćivanje predaje prtljage putnika po osnovi opcijske doplate.

73. Ipak, smatram da je na nadležnim nacionalnim tijelima da osiguraju da pri naplaćivanju takve usluge zračni prijevoznici poštuju zahtjeve iz članka 23. stavka 1. te uredbe, koji ih obvezuju u smislu zaštite prava potrošača, obavještavajući kupca na jasan, transparentan i nedvosmislen način, i to na početku postupka rezervacije koji je pokrenuo, o načinima utvrđivanja cijene povezanim s predajom prtljage, dopuštajući mu da izričito odabere hoće li prihvatiti ili odbiti predmetnu uslugu.

74. U okviru ovog postupka sud koji je uputio zahtjev morat će u skladu s navedenim sam provjeriti je li Vueling poštovao navedene zahtjeve u odnosu na M. J. Arias Villegas.

II – Zaključak

75. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je postavio Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense odgovori kako slijedi:

Načelo slobode utvrđivanja cijene iz članka 22. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici treba tumačiti tako da se protivi nacionalnom zakonodavstvu kao što je ono u glavnom postupku, koje zračnim prijevoznicima zabranjuje naplaćivanje predaje prtljage putnika po osnovi opcijske doplate.

Ipak, na nadležnim je nacionalnim tijelima da osiguraju da pri naplaćivanju takve usluge zračni prijevoznici poštuju zahtjeve iz članka 23. stavka 1. Uredbe br. 1008/2008, koji ih obvezuju u smislu zaštite prava potrošača, obavještavajući kupca na jasan, transparentan i nedvosmislen način, i to na početku postupka rezervacije koji je pokrenuo, o načinima utvrđivanja cijene povezanim s predajom prtljage, dopuštajući mu da izričito odabere hoće li prihvatiti ili odbiti predmetnu uslugu.

19 — Moje isticanje