



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

Y. BOT

van 23 januari 2014¹

Zaak C-487/12

**Vueling Airlines SA
tegen**

Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia

[verzoek van de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Spanje) om een prejudiciële beslissing]

„Luchtvervoer — Gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Unie — Verordening (EG) nr. 1008/2008 — Vrije prijsvorming — Bescherming van de rechten van de consument — Via een facultatieve prijs toeslag in rekening brengen van het inchecken van bagage van passagiers — Nationale wettelijke regeling die luchtvaartmaatschappijen verbiedt dat te doen”

1. Met de onderhavige prejudiciële verwijzing wordt het Hof verzocht aan te geven hoe ver de in artikel 22, lid 1, van verordening (EG) nr. 1008/2008² neergelegde vrijheid van prijszetting reikt.

2. De Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Spanje) wenst van het Hof met name te vernemen of een nationale wettelijke regeling die luchtvaartmaatschappijen verbiedt het inchecken van bagage van passagiers³ in te rekening te brengen via een facultatieve prijs toeslag, verenigbaar is met die bepaling.

3. Artikel 22 van verordening nr. 1008/2008 heeft als titel „Vrijheid van prijszetting” en maakt deel uit van hoofdstuk IV, dat bepalingen inzake prijszetting voor luchtdiensten bevat. Artikel 22, lid 1, luidt:

„Onverminderd artikel 16, lid 1, [dat betrekking heeft op algemene beginselen van openbardienstverplichtingen] worden de passagierstarieven en de tarieven voor intracommunautaire luchtdiensten door de communautaire luchtvaartmaatschappijen en, op basis van wederkerigheid, luchtvaartmaatschappijen van derde landen vrij vastgesteld.”

4. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geding tussen Vueling Airlines SA (hierna: „Vueling”), welke onderneming met name via een website vlieg reizen verkoopt, en het Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia (consumentenorgaan van de regionale regering van Galicië; hierna: „IGC”) betreffende de geldboete die door het IGC is opgelegd vanwege de inhoud van de door Vueling aangeboden luchtvervoerovereenkomsten.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB L 293, blz. 3).

3 — Het begrip ingecheckte bagage wordt in verordening nr. 1008/2008 niet gedefinieerd. In deze conclusie wordt ervan uitgegaan dat het betrekking heeft op de persoonlijke eigendommen die de passagier tijdens zijn reis vergezellen, welke eigendommen door de vervoerder in bewaring worden genomen en waarvoor een identificatiereçu wordt afgegeven, hetgeen niet het geval is bij handbagage, die onder de hoede van de passagier blijft.

5. In augustus 2010 heeft Vueling namelijk de basisprijs van de door mevrouw Arias Villegas gekochte vliegtickets (241,48 EUR) met 40 EUR verhoogd omdat zij online twee koffers had ingecheckt.

6. Na te zijn teruggekeerd van haar reis heeft Arias Villegas op 15 november 2010 een klacht ingediend tegen Vueling, omdat zij meende dat de luchtvervoerovereenkomst met deze luchtvaartmaatschappij een oneerlijk beding bevatte. Het IGC, waaraan de klacht was doorgestuurd, heeft daarop een administratieve sanctie van 3 000 EUR aan Vueling opgelegd op grond van artikel 97 van Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea (wet 48/1960 op de luchtvaart) van 21 juli 1960⁴ en de artikelen 82, 86, 87 en 89 van de gecodificeerde tekst van de Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (algemene wet ter bescherming van consumenten en gebruikers en andere aanvullende wetten)⁵.

7. Artikel 97 LNA luidt immers als volgt:

„De vervoerder is verplicht voor de prijs van het ticket de reiziger en diens bagage te vervoeren. Voor de bagage gelden het maximaal toegestane gewicht, ongeacht het aantal stuks, en de maximaal toegestane afmeting die bij besluit worden vastgesteld.

Bij overschrijding gelden specifieke voorwaarden.

Voorwerpen en handbagage die de reiziger bij zich draagt, worden niet als bagage beschouwd. De vervoerder is verplicht de voorwerpen en bagagestuks die de reiziger bij zich draagt, waaronder de in luchthavenwinkels gekochte artikelen, gratis als handbagage in de cabine te vervoeren. Het aan boord meenemen van deze voorwerpen en bagagestuks kan slechts worden geweigerd om redenen die betrekking hebben op het gewicht of de afmetingen van het voorwerp, gelet op de kenmerken van het vliegtuig.”

8. Nadat haar bezwaar door het IGC was afgewezen, heeft Vueling op 27 april 2012 beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, stellende dat de haar opgelegde administratieve sanctie indruist tegen de in artikel 22 van verordening nr. 1008/2008 genoemde vrijheid van prijszetting.

9. In zijn verwijzingsbeslissing stelt de verwijzende rechter zich op het standpunt dat een vliegtuigpassagier krachtens artikel 97 LNA het recht heeft om een koffer in te checken zonder dat extra kosten in rekening worden gebracht of de basisprijs van het vliegticket wordt verhoogd. Dat recht valt zijns inziens onder de wettelijke definitie van de luchtvervoerovereenkomst en is een logische en redelijke op de bescherming van de consument gerichte maatregel die zich verdraagt met de in het Unierecht neergelegde liberalisering van luchtvaarttarieven.

10. De verwijzende rechter wijst er evenwel op dat deze zienswijze niet door alle Spaanse rechters wordt gedeeld. Sommige rechters zijn immers integendeel van oordeel dat luchtvaartmaatschappijen op grond van artikel 22 van verordening nr. 1008/2008 de basisprijs van vliegtickets mogen verhogen voor het inchecken van bagage, aangezien die bepaling voorrang heeft op daarmee strijdige Spaanse bepalingen.

4 — BOE nr. 176 van 23 juli 1960, blz. 10291. Artikel zoals het is gewijzigd bij wet 1/2011 van 4 maart 2011 (BOE nr. 55 van 5 maart 2011, blz. 24995; hierna: „LNA”).

5 — Tekst goedgekeurd bij Real Decreto Legislativo 1/2007 (koninklijk wetsbesluit 1/2007) van 16 november 2007 (BOE nr. 287 van 30 november 2007, blz. 49181).

11. Tegen die achtergrond heeft de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Dient artikel 22, lid 1, van verordening [...] nr. 1008/2008 [...] aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale bepaling (artikel 97 [LNA]) die luchtvaartmaatschappijen voor passagiersvervoer verplicht om passagiers in ieder geval het recht toe te kennen om een koffer in te checken zonder extra kosten of toeslag boven op de basisprijs van het geboekte ticket?”

12. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom ik van mening ben dat met de in de artikelen 22 en 23 van verordening nr. 1008/2008 opgenomen beginselen de Uniewetgever voor luchtvaartmaatschappijen heeft voorzien in een vrije prijsvorming die alle op de uitvoering van de luchtvervoerovereenkomst betrekking hebbende commerciële activiteiten, waaronder ook het inchecken van bagage, omvat, en hij tevens de rechten en belangen van de consument beschermt middels de vaststelling van dwingende voorschriften omtrent consumenteninformatie.

I – Zienswijze

13. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de in artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 genoemde vrijheid van prijszetting zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als die in het hoofdgeding, volgens welke luchtvaartmaatschappijen het inchecken van bagage van een passagier niet in rekening mogen brengen via een facultatieve prijs toeslag.

14. Met andere woorden, handelen luchtvaartmaatschappijen zoals Vueling, Ryanair Ltd, easyJet Airline Co. Ltd, HOP! en Germanwings in strijd met het Unierecht wanneer zij het inchecken van bagage van passagiers als een facultatieve prestatie in rekening brengen?

A – Opmerkingen vooraf

15. Deze vraag rijst doordat lowcostmaatschappijen (prijsvechters) op de luchtvaartmarkt zijn verschenen door de liberalisering en het openstellen van de markt voor concurrerende aanbieders, alsook door de ontwikkeling van het bedrijfsmodel van dergelijke luchtvaartmaatschappijen.

16. Dat model beoogt immers om aan klanten die zo weinig mogelijk willen uitgeven aan vervoer, korte en middellange lijnvluchten tegen zeer lage prijzen aan te bieden. Voor deze vluchten wordt dezelfde mate van veiligheid als bij een willekeurige luchtvaartmaatschappij geboden, maar geldt een beperkte dienstverlening. Lowcostmaatschappijen concentreren zich dus op de essentiële voorzieningen, zodat de kosten zeer laag blijven.⁶ Doordat elke dienst die gewoonlijk is inbegrepen bij de normale prijs van een vliegticket in rekening wordt gebracht, is er steeds meer sprake van verschillende tarieven met een oplopende hoogte. Door de traditionele exploitanten steeds aangeboden extra voorzieningen zoals plaatsreservering, bagagevervoer, maaltijden aan boord en kranten, zijn optioneel. Het is dus niet altijd gemakkelijk om te achterhalen welke extra kosten al dan niet zijn inbegrepen bij de bij aanvang van de boeking aangeboden ticketprijs en om de door de verschillende luchtvaartmaatschappijen gehanteerde prijzen te vergelijken.

⁶ — Dit economische model wordt niet alleen in de luchtvaart gehanteerd. In het hotelwezen concentreert de Formule 1-keten zich op de belangrijkste wens van de klant, namelijk slapen voor een scherpe prijs. De dienstverlening wordt er teruggebracht tot de meest eenvoudige vorm, aangezien extra voorzieningen zoals een eet- en drinkgelegenheid en een nachtreceptie in de regel niet aanwezig zijn en de gewoonlijk beschikbare voorzieningen, zoals televisie, tegen betaling worden aangeboden. In de supermarktbranche ontwikkelen bepaalde merken zoals Leader Price, Lidl en Ed winkels met uiterst sobere rekken en een beperkt aanbod basisproducten. In de automobiellindustrie zal bij de ontwikkeling van het toekomstige „ultra low cost”-model van Renault-Nissan, zoals de Logan van het merk Dacia, worden gestreefd naar maximale soberheid, waarbij alleen wat noodzakelijk is voor de automobilist en/of verplicht is krachtens de Europese voorschriften behouden blijft.

17. Vueling verkoopt met name via een website vliegreizen. Als ik vandaag een vliegticket zou boeken op die website, zou daarbij de hiernavolgende marketingstrategie worden gebruikt.

18. Wanneer een klant bij het boeken op de website een bepaalde vlucht kiest, verschijnen in het midden van de webpagina drie soorten tarieven, namelijk „Basic”, „Optima” en „Excellence”. Onder elk tarief staat er een beschrijving van de daaraan verbonden voordelen, met eventueel een icoontje erbij.⁷

19. Volgens de gegeven beschrijving vliegt de reiziger met het „Basic Tarief” tegen de beste prijs. Bij dit tarief staan er geen specifieke icoontjes.

20. Het „Optima Tarief” wordt gesymboliseerd door de afbeelding van een stoel, een koffer en een klokje. Met dit tarief mag een koffer tot 23 kilogram worden ingecheckt, kan een stoel op de voorste of achterste rijen van het vliegtuig worden gekozen en worden specifieke voordelen geboden bij het inchecken en het wijzigen van het vliegticket. Het „Excellence Tarief” ten slotte werd ten tijde van het schrijven van de onderhavige conclusie gesymboliseerd door de afbeelding van een stoel, een koffer en een klokje. Naast de voordelen van het „Optima Tarief” biedt dit tarief ook de mogelijkheid om één koffer handbagage met een maximaal gewicht van 14 kilogram mee te nemen en een stoel op de eerste rij van het vliegtuig te kiezen. Bovendien kan de klant onmiddellijk inchecken zodra de reservering afgerond is, heeft hij toegang tot de vipzaal en krijgt hij voorrang bij het inchecken, bij de veiligheidscontrole en bij het instappen. Tot slot beschikt hij over aan boord te kiezen catering, kan hij zijn vlucht wijzigen, wordt hij in voorkomend geval terugbetaald in geval van annulering en kan hij punten sparen.

21. Kiest de klant voor zijn gehele reis het „Basic Tarief”, dan verschijnt er rechts op de pagina van de website een overzicht van de op de boeking betrekking hebbende kosten onder het kopje „Je reisschema”. Daarin wordt behalve het „Basic Tarief” van de eigenlijke vlucht dat ook de belastingen omvat, eveneens een bedrag vermeld voor de administratiekosten alsmede eventueel de kosten voor betaling met creditcard. Al deze kosten samen vormen de „Totaalprijs alles inbegrepen”. Om verder te gaan, moet de klant vervolgens zijn contactgegevens invoeren. Daarna moet hij de „Vervoersvoorwaarden” en de „Gebruiksvoorwaarden van de site” aanvaarden. Punt 8.4 van de „Vervoersvoorwaarden”, dat ziet op bagage, luidt als volgt:

„Met het tarief Basic is het inchecken van een koffer t/m 23 kg per passagier onderworpen aan de betaling van een variabel supplement afhankelijk van de bijzonderheden van elke vlucht. Bij de tarieven Optima en Excellence is een koffer tot 23 kg zonder extra kosten inbegrepen.

Bij alle tarieven kan de passagier meer dan één stuk bagage t/m 23 kg inchecken, mits hij de daarvoor betreffende toeslag per stuk betaalt. Het is toegestaan om het gewicht van een ingecheckt stuk bagage te verhogen door een toeslag te betalen én met een maximumgewicht van 32 kg per stuk bagage.

[...]

22. Na die voorwaarden te hebben aanvaard, wordt de klant vervolgens verzocht verder te gaan met de boeking door te klikken op „Personaliseer je vlucht”. Vueling biedt dan verschillende diensten aan die een aanvulling vormen op de luchtdienst zelf en die de klant kan weigeren dan wel aanvaarden tegen betaling van een facultatieve prijstoeslag. In deze fase kan de klant bijvoorbeeld ervoor kiezen om „vanaf” 13 EUR (gesprekskosten) een koffer in te checken of met een huisdier te reizen. In elke fase van de reservering wordt het overzicht van de „Totaalprijs alles inbegrepen” gewijzigd afhankelijk van de door de klant gemaakte keuzes. De klant kan dan zijn reservering afronden door over te gaan tot betaling van één enkel bedrag dat overeenkomt met de totale prijs van de reis.

⁷ — Ik heb geconstateerd dat de symbolen die onder elk tarief staan, kunnen veranderen afhankelijk van het tijdstip van reservering, maar wel deel blijven uitmaken van het betrokken tarief.

23. Zoals Vueling in haar opmerkingen aangeeft⁸, is het doel dus om klanten een luchtdienst op maat, afgestemd op hun behoeften en financiële middelen, aan te bieden door een nieuw segment aan het aanbod toe te voegen. Bij de implementatie van deze strategie wordt een onderscheid gemaakt tussen de essentiële aspecten van de luchtdienst en de aanvullende aspecten ervan, en worden de aanvullende aspecten facultatieve mogelijkheden waarvan de klant desgewenst gebruik kan maken op een opt-inbasis. Reizen tegen de beste prijs, zoals met het „Basic Tarief”, impliceert dus dat wordt afgezien van een aantal diensten die wel zijn opgenomen in de hogere tarieven „Optima” en „Excellence”.

24. De strategie van een lowcostmaatschappij kan dus als volgt worden samengevat:

„Om de klant te kunnen laten genieten van uiterst aantrekkelijke prijzen, zorgt [de luchtvaartmaatschappij] voor zijn vervoer, maar dan ook enkel zijn vervoer.”⁹

25. Is dat bedrijfsmodel onverenigbaar met het Unierecht, en met name met artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1008/2008? Is een dergelijke strategie waarbij activiteiten zoals het inchecken van bagage facultatief in rekening worden gebracht, in strijd met de rechten van de consument en de regels waarin de Uniewetgever in deze verordening voorziet?

26. Ik meen van niet.

27. De liberalisering van de luchtvaart met de bijbehorende deregulering heeft inderdaad geleid tot oneerlijke en misleidende praktijken van luchtvaartmaatschappijen, vooral van lowcostmaatschappijen. Verschillende luchtvaartmaatschappijen zijn veroordeeld vanwege illegale of oneerlijke bedingen in hun vervoerovereenkomsten¹⁰ of vanwege de arbeidsvoorwaarden van hun personeel. Dergelijke luchtvaartmaatschappijen lijden dus onder negatieve publiciteit, temeer omdat zij een model hanteren dat vandaag de dag de traditionele codes van het luchtvervoer overhoop gooit. Veel passagiers zijn dan ook verrast als zij prijstoeslagen dienen te betalen voor diensten die tot dusver volledig waren inbegrepen bij de basisprijs van een vliegticket. Is dat de prijs die moet worden betaald voor de liberalisering van de markt? Blijkbaar wel. De in 1987 door de Uniewetgever gestarte liberalisering had als doel de nationale markten open te breken en het concurrentievermogen van luchtvaartmaatschappijen te vergroten door de markt open te stellen voor concurrentie en de regulerende bevoegdheden waarover de lidstaten destijds beschikten, te beperken. Het uiteindelijke doel was te komen tot een meer gediversifieerd aanbod en lagere prijzen voor de consument.

28. Het staat buiten kijf dat dit doel is bereikt. Door de komst van nieuwe maatschappijen op de luchtvaartmarkt zagen de traditionele marktdeelnemers, die vroeger het verwijt kregen misbruik te maken van hun machtspositie of prijsafspraken te maken, zich genoodzaakt hun prijzen aan te passen. De prijzen van vluchten zijn dus aanzienlijk gedaald, waardoor vliegen en reizen ook mogelijk is geworden voor consumenten die tot dat moment daar de mogelijkheid niet toe hadden. Door de liberalisering is er dus voldaan aan de behoeften van klanten met beperkte koopkracht. Lowcostmaatschappijen hebben hun publiek gevonden, terwijl de traditionele marktdeelnemers thans in hun activiteiten richting het lowcostmodel schuiven. Zo heeft Air France SA het dochterbedrijf HOP! gelanceerd, en Deutsche Lufthansa AG Germanwings.

8 — Punten 4-9 van die opmerkingen.

9 — Uitspraak van H. Kelleher, CEO van Southwest Airlines, de eerste Amerikaanse lowcostmaatschappij.

10 — Mogelijke verhoging van de prijs van het vliegticket na reservering, ontheffing van aansprakelijkheid, geen terugbetaling in geval van overmacht, geen vergoeding in geval van annulering wegens technische problemen, niet laten instappen, in rekening brengen van luchthavengelden, allerlei administratiekosten, verwerking van persoonsgegevens, ...

29. De deregulering van de luchtvaart heeft dus inderdaad geleid tot excessen bij traditionele luchtvaartmaatschappijen en lowcostmaatschappijen. De veroordelingen van easyJet Airline Co. Ltd, Ryanair Ltd, Brussels Airlines en Air France SA tonen dit duidelijk aan. Toch mag niet uit het oog worden verloren dat als gevolg van het bevorderen van concurrentie en het openstellen van de markt voor nieuwe marktdeelnemers, de liberalisering van de markt uiteindelijk ervoor heeft gezorgd dat de consument rechtstreeks vele voordelen geniet door de aanzienlijk lagere prijzen.

30. Wat de tarieven voor luchtdiensten en met name die voor het inchecken van bagage betreft, moet de aandacht dus uitgaan naar wat werkelijk aan de orde is. Ook al is het volstrekt legitiem om de commerciële activiteiten van luchtvaartmaatschappijen weer te willen regelen, verordening nr. 1008/2008 strekt tot deregulering van de luchtvaart door voor luchtvaartmaatschappijen te voorzien in vrije prijsvorming. In de onderhavige zaak gaat het er dus om of de omstandigheid dat het inchecken van bagage via een facultatieve prijstoeslag in rekening wordt gebracht, onder de vrije prijsvorming valt dan wel of daarbij zonder meer sprake is van een illegale praktijk die moet worden benaderd in het licht van de algemene en bijzondere bepalingen van het consumentenbeschermingsrecht. Niettemin kan de uitkomst er, zonder dat er in de plaats wordt getreden van de Uniewetgever, in geen geval toe leiden dat een regeling die door deze wetgever was afgeschaft, weer wordt ingevoerd.

31. In de onderhavige zaak valt het facultatief in rekening brengen mijns inziens onder de door de Uniewetgever in artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 verankerde vrije prijsvorming.

B – Interpretatie van de bepalingen

32. Ik kom tot deze conclusie door gebruik te maken van de traditionele interpretatiemethoden, waaronder de teleologische. Zoals zal blijken, zijn de door de Uniewetgever in de artikelen 2, punt 18, en 22, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 gehanteerde begrippen zeer ruim en zelfs onnauwkeurig.

33. Het staat evenwel vast dat met de bij verordening nr. 1008/2008 ingevoerde regeling wordt beoogd de luchtvaartmarkt te liberaliseren. Deze liberalisering werd gestart met verordening (EEG) nr. 2409/92 van de Raad van 23 juli 1992 inzake tarieven voor luchtdiensten¹¹ en had als doel door het openstellen van de markt voor concurrentie, te zorgen voor een meer gediversifieerd aanbod en lagere prijzen voor de consument.

34. Daartoe voorzag de Uniewetgever voor luchtvaartmaatschappijen in een volledig vrije prijsvorming voor de „passagierstarieven”¹². Hij heeft dus grenzen gesteld aan de volledige soevereiniteit waarover de lidstaten tot dan toe beschikten, door hun bevoegdheid tot goedkeuring van de tarieven te vervangen door slechts een voorafgaande kennisgeving en hun optreden te beperken tot gevallen waarin de tarieven ten nadele van de gebruikers onredelijk hoog waren ofwel zich voortdurend neerwaarts ontwikkelden, in welk geval een einde werd gemaakt aan deze neerwaartse ontwikkeling.

35. Ook verordening nr. 1008/2008 heeft volgens artikel 1, lid 1, ervan tot doel de prijszetting van intracommunautaire luchtdiensten te regelen.

11 — PB L 240, blz. 15.

12 — Zie artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2409/92. Passagierstarieven worden in artikel 2, sub a, van die verordening gedefinieerd als de door passagiers betaalde prijzen „voor hun vervoer en voor het vervoer van hun bagage op luchtdiensten, alsmede de voorwaarden waaronder deze prijzen gelden, met inbegrip van aan agentschappen en andere bijkomende diensten aangeboden vergoedingen en voorwaarden”.

36. In artikel 22, lid 1, van deze verordening bevestigt de Uniewetgever nogmaals dat ten aanzien van „passagierstarieven” sprake is van vrije prijsvorming. Op die manier gaat de wetgever verder met de deregulering van de luchtvaart door het optreden van de lidstaten nog verder te beperken, aangezien de voorafgaande kennisgeving van de tarieven en de hiervoor genoemde vrijwaringsmaatregelen komen te vervallen.

37. In artikel 23 van de verordening introduceert de Uniewetgever een aantal specifieke bepalingen om de consument te beschermen tegen oneerlijke of misleidende praktijken van vervoerders. Zoals zal blijken, gaat de vrije prijsvorming dus gepaard met de verplichting om duidelijk te zijn bij de specificatie van de verrichte diensten, zodat de gebruiker de tarieven nauwkeurig kan beoordelen ten opzichte van concurrerende aanbiedingen. De prijs die daarvoor betaald moet worden, is de relatieve complexiteit die mijns inziens het gevolg is van het door de Uniewetgever gewilde systeem en beoogde doel, namelijk een meer gediversifieerd aanbod en dus een groot aantal aan de koopkracht van de gebruiker aangepaste diensten.

38. Ik zal nu in detail de beginselen bespreken waarop de tarieven voor luchtdiensten zijn gebaseerd.

1. Vrije prijsvorming

39. Zoals is aangegeven, bevestigt de Uniewetgever de vrije prijsvorming voor „passagierstarieven” nogmaals in artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1008/2008. Alvorens nader in te gaan op de reikwijdte van dit beginsel, wil ik eerst twee opmerkingen maken.

40. Ten eerste is het zo dat de Uniewetgever geen definitie geeft van het begrip tarief. Toch wordt er in de onderhavige conclusie van uitgegaan dat daarmee wordt bedoeld de prijs voor het vervoer dat de passagier voor bepaalde trajecten, vluchten en data en eventueel in een bepaalde boekingsklasse boekt.

41. Ten tweede moet erop worden gewezen dat de vrije prijsvorming overeenkomstig artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 niet geldt ten aanzien van de tarieven voor luchtdiensten waarbij sprake is van een openbare dienst. Zij geldt evenmin voor heffingen die door de overheid of luchthavenexploitanten worden opgelegd, te weten belastingen, luchthavengelden en toeslagen of vergoedingen voor beveiliging of brandstof die vanwege hun aard niet kunnen worden overgelaten aan de beoordelingsvrijheid van de marktdeelnemers en die de Uniewetgever in artikel 23, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 specifiek en apart vermeldt.

42. Afgezien van die twee soorten kosten is de vrijheid van luchtvaartmaatschappijen om tarieven te bepalen voor hun diensten, onbeperkt.

43. In de eerste plaats hanteert de Uniewetgever zeer ruim gestelde bewoordingen om de materiële reikwijdte van die vrijheid af te bakenen.

44. In de Franse versie van verordening nr. 1008/2008 geldt de vrije prijsvorming ten aanzien van „tarifs des passagers”, een op zich heel ruim begrip. In de Duitse en de Engelse versie gebruikt de Uniewetgever nog veel ruimere begrippen, aangezien hij het heeft over „Flugpreise” en „air fares”, waarmee naar „luchtvaarttarieven” wordt verwezen. In de Spaanse versie is zelfs sprake van het begrip „tarifas [...] de los servicios aéreos”.

45. Bovendien worden deze „passagierstarieven” of „luchtvaarttarieven” in artikel 2, punt 18, van verordening nr. 1008/2008 uniform en ongeacht de taalversie van de verordening gedefinieerd als „de [...] prijzen die moet[en] worden betaald aan luchtvaartmaatschappijen [...] voor het vervoer van passagiers op luchtdiensten, alsmede de voorwaarden waaronder deze prijzen gelden, met inbegrip van

aan agentschappen en andere aanvullende diensten aangeboden vergoedingen en voorwaarden”¹³.

46. Het begrip „prijzen die moet[en] worden betaald [...] voor het vervoer van passagiers” als bedoeld in artikel 2, punt 18, van deze verordening kan zien op alle op de uitvoering van de vervoerdienst betrekking hebbende nettokosten, vanaf de boeking van de vlucht door de klant tot de aflevering van zijn bagage op de transportband. Bij de uitvoering van een luchtvervoerovereenkomst is immers sprake van vele diensten, waaronder het inchecken, het instappen en het verwelkomen van de passagiers aan boord van het vliegtuig, het veilig vervoeren van de passagiers en hun bagage van de plaats van vertrek naar de plaats van aankomst, het zorgen voor de passagiers tijdens de vlucht, het uitstappen van de passagiers en ten slotte het afleveren van hun bagage. Bij al die diensten worden niet alleen kosten gemaakt voor het vervoer van de passagier in enge zin, maar ook voor de verwerking van zijn reservering, de uitgifte van zijn vliegticket, het gebruik en onderhoud van het toestel en van de luchthavens, en de afhandeling van de bagage. Daarnaast is voor de correcte uitvoering van de luchtvervoerovereenkomst de medewerking vereist van verschillende mensen, onder wie agenten, boord- en grondpersoneel, monteurs en andere technici.

47. Bovendien heeft de Uniewetgever het niet alleen over de „prijzen die moet[en] worden betaald [...] voor het vervoer van passagiers”. Hij verwijst namelijk expliciet naar de prijzen met betrekking tot „aan agentschappen en andere aanvullende diensten aangeboden vergoedingen”, wat dus veel verder gaat dan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de uitvoering van het luchtvervoer in enge zin. Ik meen niet dat het begrip „aanvullende diensten” in de zin van artikel 2, punt 18, van verordening nr. 1008/2008 noodzakelijkerwijs ziet op de door agentschappen aangeboden diensten. Dat begrip kan dus allerlei diensten omvatten.

48. Gelet op het voorgaande heeft het begrip passagierstarieven volgens mij dus betrekking op een hele waaier aan commerciële activiteiten, of het nu gaat om voor het vervoer van de passagier verplichte of noodzakelijke diensten of om minder essentiële diensten, waarvoor een facultatieve prijstoeslag in rekening kan worden gebracht.¹⁴

49. Ik meen dat vaststaat dat het in rekening brengen van het inchecken van bagage onder dat begrip valt, en dus onder de vrije prijsvorming waarin in artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 is voorzien. Het inchecken van bagage is immers een commerciële activiteit waarbij sprake is van kosten voor de luchtvaartmaatschappij, aangezien er kosten worden gemaakt voor het verwerken, sorteren, bewaren, afleveren en zelfs bewaken van bagage.

50. In de tweede plaats heeft de vrije prijsvorming waarin voor luchtvaartmaatschappijen is voorzien, tevens betrekking op de wijze waarop de passagierstarieven worden toegepast. Mits er wordt voldaan aan de in artikel 23 van verordening nr. 1008/2008 opgenomen regels met betrekking tot consumenteninformatie, staat het luchtvaartmaatschappijen dus vrij om te bepalen onder welke voorwaarden zij hun tarieven toepassen. Anders gezegd kunnen luchtvaartmaatschappijen, tenzij het gaat om vluchtroutes waarbij sprake is van een openbare dienst, vrijelijk bepalen welke diensten allemaal zijn opgenomen in hun vervoerovereenkomst en op welke wijze zij deze diensten in rekening brengen, zonder dat de lidstaten daar toezicht op mogen houden. Zoals de Europese Commissie in haar opmerkingen aangeeft, kunnen de lidstaten overeenkomstig deze verordening niet bepalen welke tariefvoorwaarden gelden voor een vliegticket en evenmin vastleggen welke diensten in het vliegticket moeten worden opgenomen.¹⁵ Door deze regel kunnen luchtvaartmaatschappijen verschillende bedrijfsmodellen en concurrentiestrategieën hanteren en op die manier hun aanbod diversifiëren en nieuwe segmenten lanceren.

13 — Cursivering van mij.

14 — Het Hof heeft in zijn arrest van 19 juli 2012, ebookers.com Deutschland (C-112/11), verklaard dat facultatieve prijstoeslagen „voort[vloeien] uit diensten die een aanvulling vormen op de luchtdienst zelf, maar voor het vervoer van passagiers of vracht niet verplicht of noodzakelijk zijn, zodat de klant de keuze heeft om ze te aanvaarden of te weigeren” (punt 14).

15 — Punt 19 van die opmerkingen.

51. Wat de tarieven voor ingecheckte bagage betreft, hebben luchtvaartmaatschappijen dus de keuze, aangezien die dienst niet is vereist uit veiligheidsoverwegingen, wat wel het geval is bij bijvoorbeeld de beschikbaarheid van een stoel.

52. Zij kunnen ervoor kiezen de kosten voor het inchecken van bagage in de basisprijs van het vliegticket op te nemen, zoals bij de meeste traditionele marktdeelnemers gebruikelijk is omdat zij de kwaliteit van hun dienstverlening willen benadrukken en een nog betere dienstverlening willen aanbieden, gelet op de concurrentie van lowcostmaatschappijen.

53. Luchtvaartmaatschappijen kunnen er ook voor kiezen om de kosten die voortvloeien uit het verwerken, sorteren, vervoeren en afleveren van bagage, te verminderen door deze dienst niet meer als onderdeel van het basisaanbod, maar als een facultatieve prijstoeslag aan te bieden. Daardoor kunnen zij goedkopere vluchten aanbieden dan andere luchtvaartmaatschappijen. Een dergelijke wijze van handelen past in de bedrijfslogica waarop verordening nr. 1008/2008 berust, maar maakt het bovenal mogelijk dat tarieven worden aangeboden die in verhouding staan tot de door de gebruiker gevraagde diensten.

54. De gegeven interpretatie geldt duidelijk niet voor handbagage (of cabinebagage), die de luchtvaartmaatschappij gratis dient te vervoeren. In tegenstelling tot ingecheckte bagage is handbagage uitsluitend de verantwoordelijkheid van de passagier. Bovendien is er in dat geval helemaal geen sprake van een commerciële activiteit die door de luchtvaartmaatschappij wordt verricht en in verordening nr. 1008/2008 aan de orde is, aangezien aan handbagage geen kosten zijn verbonden voor het inchecken, traceren en bewaren ervan, wat wel het geval is bij ingecheckte bagage.

55. Daarnaast heeft het bij zich kunnen dragen en onder zijn persoonlijke hoede kunnen houden van de voorwerpen die als de meest waardevolle of meest noodzakelijke worden beschouwd, te maken met de menselijke waardigheid, zoals de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing erkent. Tarieven voor cabinebagage kunnen dus niet, ook niet in de toekomst, worden aanvaard.

56. Gelet op al het voorgaande ben ik dan ook van mening dat artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 zich er niet tegen verzet dat een luchtvaartmaatschappij als Vueling het inchecken van bagage van passagiers in rekening brengt via een facultatieve prijstoeslag.

57. Mocht het Hof deze zienswijze niet delen en van oordeel zijn dat bij het inchecken van bagage sprake is van een verplichte voorziening waarvan de kosten zijn inbegrepen bij de basisprijs van het vliegticket, dan zou een algemene definitie moeten worden gegeven van de inhoud daarvan. Daartoe zou het Hof voor de 28 lidstaten van de Europese Unie de maximaal toegestane afmeting en het maximaal toegestane gewicht van bagage moeten bepalen en daarbij rekening moeten houden met de veiligheidseisen die gelden voor het type toestel dat mogelijk wordt gebruikt. Het is duidelijk dat een dergelijke beslissing waarbij de technische voorschriften met betrekking tot het inchecken van bagage worden vastgesteld, niet onder de bevoegdheden en taken van het Hof valt.

58. Bovendien zou een dergelijke benadering zich mijns inziens moeilijk verdragen met de op de vrije concurrentie en bescherming van de consument betrekking hebbende eisen die ten grondslag liggen aan verordening nr. 1008/2008. Ongeacht de vorm van de definitie zou de uitkomst zijn dat de mededinging met betrekking tot een commerciële activiteit wordt beperkt, hetgeen duidelijk afbreuk doet aan het nuttig effect van deze verordening. Daarnaast zou het niet mogelijk zijn om tarieven vast te stellen die in verhouding staan tot de door de gebruiker gevraagde diensten, zodat de reiziger die alleen met handbagage reist, voor het inchecken van de bagage van zijn buurman zou betalen, wat volgens mij zou afdoen aan de bescherming van de consument.

2. Bescherming van de rechten van de consument

59. De Uniewetgever heeft de vrije prijsvorming waarin voor luchtvaartmaatschappijen is voorzien, verbonden aan de voorwaarde dat wordt voldaan aan de in artikel 23 van verordening nr. 1008/2008 genoemde eisen die betrekking hebben op de bescherming van de rechten van de consument.

60. Artikel 23 van verordening nr. 1008/2008, „Informatie en non-discriminatie”, bepaalt in lid 1 ervan:

„De [...] [passagierstarieven] die, in eender welke vorm, onder meer op het internet, worden aangeboden of bekendgemaakt voor luchtdiensten vanaf een luchthaven op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, omvatten ook de toepasselijke voorwaarden. De definitieve prijs wordt steeds bekendgemaakt en omvat de geldende [passagierstarieven] en alle toepasselijke belastingen en heffingen, toeslagen en vergoedingen die op het tijdstip van publicatie onvermijdbaar en voorzienbaar zijn. Afgezien van de bekendmaking van de definitieve prijs wordt ten minste het volgende gespecificeerd:

- a) de passagierstarieven [...];
- b) belastingen;
- c) luchthavengelden; en
- d) andere heffingen, toeslagen of vergoedingen, zoals voor beveiliging of brandstof;

waarbij de sub b, c en d genoemde elementen aan het [passagierstarief] zijn toegevoegd. Facultatieve prijstoeslagen worden op duidelijke, transparante en ondubbelzinnige wijze aan het begin van elk boekingsproces medegedeeld en moeten door de passagier op een ‚opt-in’-basis worden aanvaard.”

61. Deze bepaling over de prijsvorming voor luchtdiensten is een *lex specialis* ten opzichte van de algemene regeling in richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad¹⁶ en richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad¹⁷. Zij heeft tot doel te zorgen voor meer transparantie wat de door luchtvaartmaatschappijen gehanteerde prijzen betreft, zodat de consument beter wordt beschermd tegen misleidende of oneerlijke praktijken, welke praktijken door passagiers al zo vaak aan de kaak zijn gesteld.

62. Ik hoef er uiteraard niet op te wijzen dat de prijs voor passagiers het doorslaggevende criterium is wanneer zij een luchtvaartmaatschappij kiezen. Er is echter een groot verschil tussen de basisprijs van een vliegticket en de totale prijs die de passagier aan het einde van de boeking betaalt, door de aanzienlijke kosten die voortvloeien uit de andere prijscomponenten, in het bijzonder belastingen, heffingen en andere toeslagen die facultatief zijn.

63. Voorts hebben de handelspraktijken, maar ook de verschillende heffingen die aan luchtvaartmaatschappijen worden opgelegd, ertoe geleid dat de tickets van passagiers uit een groot aantal prijscomponenten bestaan, hetgeen niet bijdraagt aan de transparantie van de prijzen.

64. Ten slotte worden bepaalde kosten om marketingredenen verborgen, wat zich niet verdraagt met de noodzaak om de gehanteerde prijzen op transparante wijze kenbaar te maken.

16 — Richtlijn van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („Richtlijn oneerlijke handelspraktijken”) (PB L 149, blz. 22).

17 — Richtlijn van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 85/577/EEG en van richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 304, blz. 64).

65. In artikel 23, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 maakt de Uniewetgever dus een duidelijk onderscheid tussen enerzijds passagierstarieven en belastingen en andere soorten heffingen, die op het tijdstip van publicatie onvermijdbaar en voorzienbaar zijn, en anderzijds facultatieve prijstoeslagen.

66. Voor de passagierstarieven en belastingen en andere soorten heffingen dient de luchtvaartmaatschappij de toepassingsvoorwaarden die voor elk van die tarieven gelden, te vermelden, ongeacht de wijze van publicatie daarvan.

67. Wat de facultatieve prijstoeslagen betreft, heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest ebookers.com Deutschland verklaard dat de luchtvaartmaatschappij ervoor moet zorgen dat deze prijstoeslagen op duidelijke, transparante en ondubbelzinnige wijze aan het begin van elk boekingsproces worden meegedeeld, en dat zij zich ervan moet vergewissen dat de klant vervolgens de keuze heeft om de betrokken dienst op een opt-inbasis te aanvaarden of te weigeren.¹⁸

68. Een luchtvaartmaatschappij kan op basis van de vrije prijsvorming waarin in artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 is voorzien, het inchecken van bagage dus in rekening brengen via een facultatieve prijstoeslag, maar moet daarbij in elk geval voldoen aan de in artikel 23, lid 1, van deze verordening specifiek opgenomen verplichtingen betreffende consumenteninformatie.

69. Nagegaan moet nu worden of het daarin bepaalde zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als die van artikel 97 LNA. Ik breng in herinnering dat de verwijzende rechter dat artikel aldus uitlegt dat het luchtvaartmaatschappijen verbiedt het inchecken van bagage van passagiers in rekening te brengen door de basisprijs van het vliegticket te verhogen.

70. Wordt die wettelijke regeling op die manier uitgelegd, dan is zij duidelijk in strijd met het Unierecht. Met die regeling wordt immers een overheidsregeling weer ingevoerd die echter door de Uniewetgever in verordening nr. 1008/2008 was afgeschaft door de luchtvaart te dereguleren en te liberaliseren. Zoals is aangegeven, mogen lidstaten, tenzij voor vluchtroutes waarbij sprake is van een openbare dienst, geen toezicht meer houden op de door luchtvaartmaatschappijen gehanteerde prijzen, de tariefvoorwaarden en de aard van de diensten die in de basisprijs van het vliegticket kunnen worden opgenomen.

71. Bovendien belemmert een dergelijke regeling de harmonisatie die door de Uniewetgever wordt beoogd met de vaststelling van „gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap”¹⁹, zoals uit de titel van verordening nr. 1008/2008 blijkt. Uit de punten 2, 5, 16 en 18 van de considerans van deze verordening volgt immers dat daarmee wordt beoogd om te komen tot een meer efficiënte, samenhangende en uniforme toepassing van de Uniewetgeving met betrekking tot de interne luchtvaartmarkt, zodat wordt voorkomen dat de mededinging wordt verstoord doordat de regels op nationaal niveau verschillend worden toegepast, en ervoor wordt gezorgd dat de consument de prijzen voor luchtdiensten daadwerkelijk kan vergelijken. Aangezien er bij luchtvervoer van nature sprake is van een internationale markt waarop luchtvaartmaatschappijen van dezelfde grootte gebruikmaken van boekings tools die thans geen grenzen meer kennen, moeten hun activiteiten daadwerkelijk worden beheerst door gemeenschappelijke regels voor alle lidstaten van de Unie. De betrokken regeling is duidelijk niet in overeenstemming met die doelen.

72. Gelet op al deze overwegingen ben ik dus van mening dat het in artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 verankerde beginsel van vrije prijsvorming aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als die in het hoofdgeding, die luchtvaartmaatschappijen verbiedt het inchecken van bagage van passagiers in rekening te brengen via een facultatieve prijstoeslag.

18 — Punt 14 van dat arrest.

19 — Cursivering van mij.

73. Daarbij is het wel zo dat de bevoegde nationale autoriteiten zich ervan dienen te vergewissen dat luchtvaartmaatschappijen bij het in rekening brengen van deze dienst voldoen aan de in artikel 23, lid 1, van die verordening neergelegde verplichtingen die op hen rusten op grond van de bescherming van de rechten van de consument, door bij aanvang van de boeking door de klant op duidelijke, transparante en ondubbelzinnige wijze kenbaar te maken welke tarieven gelden voor het inchecken van bagage, en door de klant de mogelijkheid te bieden om de betrokken dienst op een opt-inbasis te aanvaarden of te weigeren.

74. In de onderhavige zaak staat het dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of Vueling jegens Arias Villegas aan die verplichtingen heeft voldaan.

II – Conclusie

75. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense als volgt te beantwoorden:

„Het beginsel van vrije prijsvorming dat verankerd is in artikel 22, lid 1, van verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als die in het hoofdgeding, die luchtvaartmaatschappijen verbiedt het inchecken van bagage van passagiers in rekening te brengen via een facultatieve prijstoeslag.

De bevoegde nationale autoriteiten dienen zich er wel van te vergewissen dat luchtvaartmaatschappijen bij het in rekening brengen van deze dienst voldoen aan de in artikel 23, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 neergelegde verplichtingen die op hen rusten op grond van de bescherming van de rechten van de consument, door bij aanvang van de boeking door de klant op duidelijke, transparante en ondubbelzinnige wijze kenbaar te maken welke tarieven gelden voor het inchecken van bagage, en door de klant de mogelijkheid te bieden om de betrokken dienst op een opt-inbasis te aanvaarden of te weigeren.”