



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 23 ianuarie 2014¹

Cauza C-487/12

Vueling Airlines SA
împotriva
Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia

[cerere de decizie preliminară formulată de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Spania)]

„Transport aerian — Norme comune pentru operarea serviciilor aeriene în Uniune — Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 — Libertatea de stabilire a tarifelor — Protecția drepturilor consumatorului — Facturarea înregistrării bagajelor pasagerilor în temeiul unui supliment de preț opțional — Legislație națională care interzice transportatorilor aerieni o asemenea facturare”

1. Prin prezenta trimitere preliminară, se solicită Curții să precizeze întinderea principiului libertății de stabilire a tarifelor prevăzut la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008².
2. În special, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Spania) solicită Curții să se pronunțe dacă o legislație națională care interzice transportatorilor aerieni să factureze înregistrarea bagajelor pasagerilor³ în temeiul unui supliment de preț opțional este compatibilă cu o astfel de dispoziție.
3. Articolul 22 din Regulamentul nr. 1008/2008 este intitulat „Libertatea de stabilire a tarifelor” și se înscrie în cadrul capitolului IV, referitor la dispozițiile privind stabilirea tarifelor serviciilor aeriene. La alineatul (1), acest articol prevede:

„Fără a aduce atingere articolului 16 alineatul (1)[, referitor la principii generale privind obligațiile de serviciu public], transportatorii aerieni comunitari și, pe bază de reciprocitate, transportatorii aerieni din terțe țări stabilesc în mod liber tarifele pentru transportul aerian de pasageri și, respectiv, de marfă pentru serviciile aeriene intracomunitare.”

4. Cererea de decizie preliminară a fost prezentată în cadrul unui litigiu între Vueling Airlines SA (denumită în continuare „Vueling”), care comercializează călătoriile pe cale aeriană în special prin intermediul unui portal internet, pe de o parte, și Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia (Institutul Consumatorilor din Comunitatea Autonomă Galicia, denumit în continuare „IGC”), pe de altă parte, cu privire la aplicarea de către acesta din urmă a unei amenzi prin care se sancționează conținutul contractelor de transport aerian ale Vueling.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate (JO L 293, p. 3).

3 — Noțiunea de bagaje înregistrate nu este definită în cadrul Regulamentului nr. 1008/2008. În prezentele concluzii vom porni de la principiul că această noțiune are în vedere efectele personale care însoțesc pasagerul în cursul călătoriei, a căror custodie este acceptată de transportator și pentru care acesta eliberează o fișă de identificare, spre deosebire de bagajele de cabină, care rămân în custodia pasagerului.

5. Astfel, în luna august 2010, Vueling a mărit cu 40 de euro prețul de bază al biletelor de avion (241,48 euro) cumpărate de doamna Arias Villegas, ca urmare a înregistrării online a două bagaje.

6. La 15 noiembrie 2010, la întoarcerea din călătorie, aceasta a depus în acest caz o plângere împotriva Vueling, considerând că contractul de transport aerian încheiat cu respectiva companie era afectat de o clauză abuzivă. IGC, căruia i-a fost transmisă plângerea, a aplicat Vueling o sancțiune administrativă în cuantum de 3 000 de euro, în temeiul articolului 97 din Legea 48/1960 privind transportul aerian (Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea) din 21 iulie 1960⁴, precum și al articolelor 82, 86, 87 și 89 din textul codificat al Legii generale privind protecția consumatorilor și a utilizatorilor și alte legi complementare (texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias)⁵.

7. Astfel, articolul 97 din LNA prevede următoarele:

„Transportatorul este obligat să transporte pasagerii și bagajul acestora în prețul biletului, în limitele de greutate fixate de regulamente, independent de numărul de bagaje și de volumul lor.

Bagajul excedentar face obiectul unei dispoziții speciale.

În acest sens, nu vor fi considerate bagaje obiectele și bagajele de mână pe care pasagerul le păstrează cu el. Transportatorul este obligat să transporte gratuit în cabină, ca bagaj de mână, obiectele și bagajele pe care pasagerul le păstrează cu el, inclusiv articolele achiziționate în magazinele situate în aeroporturi. Refuzul îmbarcării unor asemenea obiecte și pachete este permis numai pentru motive legate de securitate, de greutatea sau de dimensiunea obiectului raportată la caracteristicile aeronavei.”

8. În urma eșecului recursului ierarhic formulat la IGC, Vueling a introdus o acțiune la instanța de trimitere la 27 aprilie 2012, considerând că sancțiunea administrativă care i-a fost aplicată este contrară principiului libertății de stabilire a tarifelor prevăzut la articolul 22 din Regulamentul nr. 1008/2008.

9. În cadrul deciziei sale, instanța de trimitere consideră că articolul 97 din LNA consacră dreptul pasagerilor aeriени de a înregistra un bagaj fără nicio suprataxă sau majorare a prețului de bază al biletului de avion. Acest drept s-ar înscrie în definiția legală a contractului de transport aerian și ar constitui o măsură logică și rezonabilă de protecție a consumatorului care nu ar fi contrară liberalizării tarifelor aeriene, consacrată de dreptul Uniunii.

10. Cu toate acestea, instanța de trimitere arată că acest punct de vedere nu este împărtășit de toate instanțele spaniole. Astfel, unele dintre acestea consideră, dimpotrivă, că articolul 22 din Regulamentul nr. 1008/2008 autorizează transportatorii aeriени să practice o majorare a prețului de bază al biletului de avion în temeiul înregistrării unui bagaj, fiind necesar ca o asemenea dispoziție să prevaleze deci asupra dispozițiilor contrare de drept spaniol.

11. În acest context, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 [...] trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme naționale (articolul 97 din [LNA]) care obligă transportatorii aeriени de pasageri să le recunoască acestora, indiferent de situație, dreptul de a înregistra o valiză fără nicio suprataxă sau majorare a prețului de bază al biletului achiziționat?”

4 — BOE nr. 176 din 23 iulie 1960, p. 10291. Articol astfel cum a fost modificat de Legea 1/2011 din 4 martie 2011 (BOE nr. 55 din 5 martie 2011, p. 24995, denumită în continuare „LNA”).

5 — Text adoptat prin Decretul regal legislativ 1/2007 (Real Decreto Legislativo 1/2007) din 16 noiembrie 2007 (BOE nr. 287 din 30 noiembrie 2007, p. 49181).

12. În prezentele concluzii vom prezenta motivele pentru care considerăm că, în temeiul principiilor stabilite la articolele 22 și 23 din Regulamentul nr. 1008/2009, legiuitorul Uniunii recunoaște transportatorilor aerieni o libertate de stabilire a tarifelor care acoperă totalitatea serviciilor comerciale legate de executarea contractului de transport aerian, inclusiv a serviciilor precum înregistrarea bagajelor, cu protejarea drepturilor și a intereselor consumatorului prin intermediul normelor imperative legate de informarea sa.

I – Interpretarea noastră

13. Prin intermediul întrebării sale, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la problema dacă principiul libertății de stabilire a tarifelor prevăzut la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008 se opune unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care interzice transportatorilor aerieni să factureze, în temeiul unui supliment de preț opțional, înregistrarea bagajelor unui pasager.

14. Cu alte cuvinte, transportatori aerieni precum Vueling, Ryanair Ltd, easyJet Airline Co. Ltd sau HOP! și Germanwings ar acționa în mod contrar dreptului Uniunii prin facturarea drept prestație opțională a înregistrării bagajelor pasagerilor?

A – *Observații introductive*

15. Această problemă intervine ca urmare a apariției pe piața transportului aerian a unor companii așa-numite „low cost” (cu costuri reduse), generată de liberalizarea și de deschiderea spre concurență a sectorului, precum și de dezvoltarea modelului comercial al acestor companii.

16. Astfel, acest model implică oferirea clienților preocupați să își minimizeze cheltuielile transport pe curse regulate și pe distanțe scurte și medii la tarife deosebit de scăzute, asigurând același nivel de securitate precum orice altă companie, dar oferind un serviciu de o calitate limitată. Companiile aeriene „low cost” se concentrează astfel pe prestațiile esențiale pentru o logică a costurilor foarte scăzute⁶. Facturând fiecare serviciu cuprins în mod obișnuit în prețul biletului de avion tradițional, acestea practică tarife și mai diferențiate și progresive. Astfel, prestațiile suplimentare oferite în mod tradițional de operatorii istorici, precum rezervarea locurilor, transportul bagajelor, serviciul de catering sau chiar punerea la dispoziție a presei, devin servicii opționale. În consecință, nu este întotdeauna ușor să estimăm costurile suplimentare care intră sau nu intră în prețul de cumpărare al biletului propus la începutul rezervării și să comparăm prețurile practicate de diferiți transportatori.

17. În ceea ce privește Vueling, aceasta comercializează servicii de transport aerian în special prin intermediul unui portal internet. Dacă procedăm astăzi la o rezervare fictivă a unui zbor prin intermediul acestui portal, strategia comercială a acesteia se exprimă după cum urmează.

6 — Trebuie să se observe că acest model economic nu afectează numai sectorul transportului aerian. În sectorul hotelier, lanțul Formula 1 se concentrează astfel asupra nevoii principale a clientului – aceea de a dormi la cel mai mic preț – și reduce serviciul la expresia sa cea mai simplă, întrucât nu oferă, în general, nicio prestație anexă, precum serviciul de catering sau de recepție pe timpul nopții, iar serviciile propuse în mod obișnuit, precum cele de televiziune, reprezintă o opțiune cu plată. În sectorul distribuției, anumite lanțuri alimentare precum Leader Price, Lidl sau chiar Ed dezvoltă magazine cu un mod de așezare a rafturilor simplificat la extrem, cu un număr redus de sortimente de produse de bază. În sectorul auto, viitoarele automobile „ultra low cost” al Renault-Nissan, ca și cele din seria Logan ale mărcii Dacia, vor fi dezvoltate în sensul unei simplificări până la extrem, păstrând numai ceea ce se consideră esențial pentru conducătorul auto și/sau obligatoriu în sensul standardelor europene.

18. Atunci când un client alege un anumit zbor în cadrul procedurii de rezervare accesibile pe respectivul portal, trei tipuri de tarife se afișează în centrul paginii de internet, și anume tariful „Basic”, tariful „Optima” și tariful „Excellence”. Sub fiecare dintre aceste tarife figurează o descriere verbală a avantajelor pe care le conferă, prin simboluri și, dacă este cazul, prin logouri⁷.

19. Potrivit acestei descrieri, tariful „Basic” permite să se călătorească la cel mai bun preț. Acesta nu este însoțit de niciun logo special.

20. În ceea ce privește tariful „Optima”, acesta este simbolizat prin reprezentarea grafică a unui fotoliu, a unei valize, precum și a unui cadran orar. Acesta permite, printre altele, să se înregistreze un bagaj de cală de maximum 23 kilograme, să se rezerve un loc în partea din față sau în cea din spate a aparatului și să se beneficieze de avantaje speciale în ceea ce privește înregistrarea și modificarea biletului de avion. În sfârșit, în ceea ce privește tariful „Excellence”, acesta era simbolizat, la data redactării prezentelor concluzii, de reprezentarea grafică a unui fotoliu, a unei valize, precum și a unui cadran orar. Pe lângă avantajele tarifului „Optima”, acesta oferă posibilitatea de a călători cu un bagaj de mână cu o greutate maximă de 14 kilograme, precum și un loc situat pe primul rând de fotolii ale aparatului. Acesta permite în plus clientului să se înregistreze în mod instantaneu la încheierea procesului de rezervare, să aibă acces la sala „VIP”, să aibă prioritate la ghișeele de check-in, precum și la controlul de securitate și la îmbarcare. În sfârșit, permite acestuia să dispună de un serviciu de catering, să modifice datele zborului și, dacă este cazul, să beneficieze de o rambursare în cazul anulării și să cumuleze puncte de fidelitate.

21. Atunci când clientul alege tariful „Basic” pentru întreaga călătorie, o situație a cheltuielilor aferente acestei rezervări apare în partea dreaptă a paginii de internet, sub titlul „Ruta dumneavoastră”. Această situație cuprinde, pe lângă tariful „Basic” al zborului propriu-zis, care cuprinde taxele, o sumă corespunzătoare cheltuielilor de administrare, precum și cheltuielilor aferente, dacă este cazul, plății cu cardul de credit. Totalul acestor cheltuieli reprezintă „Prețul final cu toate taxele incluse”. Pentru a continua rezervarea, clientul trebuie să comunice datele personale. Apoi clientul trebuie să accepte „Condițiile de transport” și „Condițiile de utilizare a site-ului”. Punctul 8.4 din „Condițiile de transport” privind bagajele precizează următoarele:

„La tariful Basic, înregistrarea unui bagaj de maximum 23 kg de către pasager este condiționată de plata unui supliment valabil în funcție de particularitățile fiecărui zbor. Tarifele Optima și Excellence cuprind înregistrarea gratuită a unui bagaj de maximum 23 kg.

Indiferent de tariful ales, pasagerul poate înregistra mai mult de un bagaj de maximum 23 kg cu condiția să plătească pentru fiecare dintre ele suplimentul corespunzător. Este posibil să se înregistreze bagaje mai grele cu plata unui supliment și în limita a 32 kg fiecare.

[...]”

22. După ce a acceptat aceste condiții, clientul este invitat să continue procesul de rezervare, dând click pe secțiunea „Personalizarea zborului dumneavoastră”. Vueling propune astfel diferite servicii care vin să completeze serviciul aerian propriu-zis, pe care clientul alege să le refuze sau să le accepte sub rezerva plății unui supliment de preț opțional. În acest stadiu, clientul poate, de exemplu, să aleagă, „de la” 13 euro (tariful de apel), să înregistreze un bagaj sau să călătorească cu un animal de companie. În cursul fiecăreia dintre aceste etape, situația „Prețului final cu toate taxele incluse” este modificată în funcție de opțiunile selectate de client. Clientul își poate finaliza apoi rezervarea, efectuând plata unei sume unice care corespunde prețului global al călătoriei.

7 — Am constatat că simbolurile evidențiate sub fiecare dintre aceste tarife se pot schimba în funcție de ziua rezervării, rămânând în același timp incluse în tariful în cauză.

23. Astfel cum arată Vueling în cadrul observațiilor sale⁸, obiectivul este, așadar, de a oferi clienților un serviciu de transport aerian personalizat, adaptat la nevoile acestora și la mijloacele lor economice, procedând la o segmentare a ofertei. Punerea în aplicare a acestei strategii implică, pe de o parte, să se distingă elementele esențiale ale serviciului de transport aerian de elementele accesorii care formează acest serviciu și, pe de altă parte, să transforme elementele accesorii în elemente opționale, astfel încât să permită clienților să aleagă aceste opțiuni în cazul în care consideră necesar acest lucru, pe baza unei operațiuni explicite de acceptare („opt-in”). Călătoria la cel mai bun preț, astfel cum o permite tariful „Basic”, implică, în consecință, renunțarea la anumite servicii, care sunt, în schimb, cuprinse în tarifele mai ridicate „Optima” sau „Excellence”.

24. Strategia unui transportator „low cost” poate fi, așadar, rezumată astfel:

„Pentru ca un client să beneficieze de un preț extrem de atractiv[, compania aeriană] își asumă transportul acestuia, dar numai transportul.”⁹

25. Dreptul Uniunii, în special articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008, este susceptibil să repună în discuție acest model economic? O asemenea strategie, prin care se urmărește facturarea cu titlu opțional a serviciilor precum înregistrarea bagajelor, ar fi contrară drepturilor consumatorului și normelor stabilite de legiuitorul Uniunii în cadrul acestui regulament?

26. Considerăm că răspunsul este negativ.

27. Desigur, liberalizarea pieței aeriene și dereglementarea sectorului pe care a implicat-o au fost însoțite de practici abuzive și înșelătoare din partea companiilor aeriene și în special din partea companiilor „low cost”. Unele dintre acestea au fost condamnate în temeiul unor clauze considerate ilicite sau abuzive cuprinse în contractul lor de transport¹⁰ sau în condițiile de încadrare în muncă a personalului lor. Acestea suferă, ca urmare, din pricina unei publicități negative, cu atât mai mult cu cât se bazează pe un model care nu mai urmează astăzi codurile istorice ale transportului aerian. În consecință, mulți pasageri sunt surprinși că trebuie să plătească suplimente de preț pentru servicii care până acum erau cuprinse integral în prețul de bază al biletului de avion. Este acesta reversul liberalizării pieței? Da, în mod evident. Această liberalizare, inițiată de legiuitorul Uniunii din anul 1987, avea drept obiectiv decompartmentarea piețelor naționale și creșterea competitivității companiilor aeriene prin deschiderea pieței către concurență și prin limitarea competențelor de reglementare recunoscute până atunci statelor membre. În fine, scopul era de a obține o mai mare diversificare a ofertei, precum și o stabilire a unor tarife mai reduse în beneficiul consumatorilor.

28. Este incontestabil că acest scop a fost îndeplinit. Apariția unor noi companii pe piața transporturilor aeriene a constrâns operatorii istorici – cărora li s-au reproșat anterior abuzul de poziție dominantă sau înțelegerile privind prețurile – să își revizuiască tarifele. Așadar, prețurile zborurilor au scăzut în mod substanțial, permițând astfel unor consumatori care până atunci nu aveau posibilitățile materiale necesare să călătorească și să se deplaseze cu avionul. Această liberalizare a permis, așadar, satisfacerea necesităților unei clientele constrânse printr-o putere de cumpărare limitată. Companiile „low cost” au beneficiat de public, iar operatorii istorici își apropie activitățile de versiuni similare „low cost”, Air France SA înființând filiala HOP!, iar Deutsche Lufthansa AG înființând Germanwings.

8 — Punctele 4-9 din observațiile amintite.

9 — Discurs ținut de domnul Kelleher, președinte-director general al Southwest Airlines, prima companie aeriană low cost americană.

10 — Posibilitatea majorării prețului biletului după rezervare, exonerarea de răspundere, refuzul rambursării în caz de forță majoră, lipsa indemnizării în cazul anulării pentru probleme tehnice, refuzul de îmbarcare, facturarea taxelor de aeroport, cheltuieli administrative diverse și variate, prelucrarea datelor cu caracter personal etc.

29. Așadar, dereglementarea sectorului a determinat, desigur, excese ale transportatorilor aerieni istorici și ale companiilor „low cost”, ceea ce s-a demonstrat într-o măsură suficientă prin condamnarea easyJet Airline Co. Ltd, a Ryanair Ltd, a Brussels Airlines sau a Air France SA. Totuși, nu trebuie uitat că, prin stimularea concurenței și prin deschiderea pieței către noi operatori, această liberalizare a pieței a determinat numeroase avantaje în beneficiul direct al consumatorului prin intermediul unei scăderi semnificative a prețurilor.

30. În ceea ce privește stabilirea tarifelor serviciilor aeriene și în special cea aferentă înregistrării bagajelor, dezbaterile nu trebuie confundate. Este perfect legitim să se urmărească reîncadrarea practicilor comerciale ale transportatorilor aerieni, însă Regulamentul nr. 1008/2008 urmărește o dereglementare a sectorului prin recunoașterea în privința acestor transportatori a unei libertăți privind stabilirea tarifelor. Prin urmare, în prezenta cauză se pune problema de a determina dacă facturarea înregistrării unui bagaj cu un supliment de preț opțional intră în domeniul de aplicare al acestei libertăți sau dacă este vorba în sine despre o practică ilicită a cărei abordare trebuie realizată din perspectiva dispozițiilor generale și speciale prevăzute de legislația privind protecția consumatorilor. Totuși, în niciun caz întrebarea nu poate permite reinstituirea unei reglementări pe care legiuitorul Uniunii a eliminat-o decât dacă se dorește înlocuirea acesteia.

31. În prezenta cauză, considerăm că această facturare opțională se înscrie în domeniul libertății de stabilire a tarifelor, recunoscută de legiuitorul Uniunii la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008.

B – Interpretarea noastră privind textele

32. Pentru a ajunge la această concluzie, trebuie să se recurgă la metodele clasice de interpretare, între care se numără metoda teleologică. Astfel, după cum vom arăta, termenii utilizați de legiuitorul Uniunii la articolul 2 punctul 18 și la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008 sunt extrem de generali, chiar imprecisi.

33. Or, este absolut evident că sistemul instituit în cadrul Regulamentului nr. 1008/2008 vizează liberalizarea pieței transporturilor aeriene. Această abordare a fost inițiată prin Regulamentul (CEE) nr. 2409/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind tarifele serviciilor aeriene pentru transportul de pasageri și de marfă¹¹ și avea drept obiectiv, printr-o deschidere a pieței către concurență, o diversificare mai mare a ofertei, precum și o tarifare mai redusă în beneficiul consumatorilor.

34. În acest scop, legiuitorul Uniunii a recunoscut transportatorilor aerieni o libertate totală de stabilire a „tarifelor aeriene pentru transportul de pasageri”¹². În consecință, acesta a limitat deplina suveranitate exercitată până atunci de statele membre în acest domeniu, prin înlocuirea competenței de aprobare a tarifelor de care dispuneau acestea din urmă printr-o simplă măsură de notificare prealabilă și prin limitarea intervenției lor în ipotezele în care nivelurile tarifelor erau fie excesiv de ridicate, astfel încât penalizau utilizatorii, fie în scădere constantă, astfel încât să pună capăt acestei modificări.

35. Regulamentul nr. 1008/2008 are de asemenea drept obiect, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din acesta, să reglementeze prețul serviciilor aeriene intracomunitare.

11 — JO L 240, p. 15, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 176.

12 — A se vedea articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2409/92. Tarifele aeriene sunt definite, la articolul 2 litera (a) din acest regulament, drept prețurile plătite de pasageri „pentru transportul propriu și al bagajelor prin intermediul serviciilor aeriene, precum și condițiile de aplicare a acestor prețuri, inclusiv remunerația și condițiile oferite agenților și alte servicii auxiliare”.

36. La articolul 22 alineatul (1) din acest regulament, legiuitorul Uniunii reafirmă principiul libertății de stabilire a „tarifelor pentru transportul aerian de pasageri”. Astfel, acesta urmărește un proces de dereglementare în cadrul sectorului prin limitarea mai mare a domeniului de intervenție al statelor membre, întrucât măsurile referitoare la notificarea prealabilă a tarifelor, precum și clauzele de protecție menționate mai sus sunt eliminate.

37. La articolul 23 din regulamentul menționat, legiuitorul Uniunii a introdus dispoziții specifice privind protecția consumatorilor în raport cu practicile abuzive sau înșelătoare ale transportatorilor. După cum vom arăta, această libertate de tarifare este, așadar, însoțită de o obligație de claritate în detalierea prestațiilor oferite, astfel încât nivelul tarifelor să poată fi apreciat exact de către utilizator în cadrul comparării ofertelor. Această operațiune nu poate fi realizată decât cu prețul unei relative complexități, care, în opinia noastră, este însăși consecința spiritului sistemului urmărit de legiuitorul Uniunii în scopul pe care și l-a propus, respectiv diversificarea ofertelor și, în consecință, multiplicitatea serviciilor adaptate la puterea de cumpărare a utilizatorului.

38. În continuare, vom examina în detaliu fiecare dintre principiile pe care se întemeiază stabilirea tarifelor serviciilor aeriene.

1. Principiul libertății stabilirii tarifelor

39. Astfel cum am arătat, la articolul 22 alineatul (1), legiuitorul Uniunii reafirmă principiul libertății de stabilire a „tarife[lor] pentru transportul aerian de pasageri”. Înainte de a examina mai detaliat domeniul de aplicare al acestui principiu, trebuie să se facă două observații.

40. În primul rând, legiuitorul Uniunii nu definește însăși noțiunea de tarif. Cu toate acestea, în cadrul prezentelor concluzii pornim de la principiul că această noțiune desemnează tariful unui transport pe care pasagerul îl rezervă pentru itinerarii, zboruri, date și, dacă este cazul, într-o clasă de rezervare date.

41. În al doilea rând, trebuie să subliniem că libertatea de stabilire a tarifelor nu se aplică în privința tarifelor aplicabile serviciilor aeriene care implică o obligație de serviciu public, în conformitate cu articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008. Această libertate nu se aplică nici în privința prelevărilor impuse de autoritățile publice sau de administratorii aeroporturilor, respectiv în privința taxelor, a tarifelor de aeroport, precum și a tarifelor suplimentare sau a plăților pentru securitate sau carburant, care, dată fiind natura lor, nu pot face obiectul aprecierii libere a operatorilor economici și pe care legiuitorul Uniunii le are în vedere în mod specific și distinct la articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008.

42. În aceste condiții, cu excepția acestor două categorii de costuri, considerăm că libertatea de care beneficiază transportatorii aerieni în ceea ce privește stabilirea tarifelor serviciilor lor este totală.

43. În primul rând, legiuitorul Uniunii utilizează o expresie deosebit de generală pentru definirea domeniului material de aplicare al acestei libertăți.

44. În versiunea în limba franceză a Regulamentului nr. 1008/2008, libertatea de stabilire a tarifelor trebuie să se exercite în privința „tarifs des passagers”, noțiune care are în sine o accepțiune foarte largă. În versiunile în limbile germană și engleză, legiuitorul Uniunii utilizează o expresie chiar mai largă, întrucât acesta utilizează termenii „Flugpreise” și, respectiv, „air fares”, care au în vedere „tarifele aeriene”. În plus, în versiunea în limba spaniolă, acesta merge chiar până la utilizarea expresiei „tarifas [...] de los servicios aéreos”.

45. Pe de altă parte, aceste „tarife pentru transportul aerian de pasageri” sau chiar aceste „tarife aeriene” sunt definite în mod omogen și indiferent de versiunile lingvistice ale Regulamentului nr. 1008/2008, la articolul 2 punctul 18 din acesta, drept „prețurile [...] care trebuie plătite transportatorilor aerieni [...] pentru transportul pasagerilor prin intermediul serviciilor aeriene, precum și condițiile în care se aplică aceste prețuri, inclusiv remunerarea și condițiile oferite agențiilor și alte servicii auxiliare”¹³.

46. Or, noțiunea „preț [...] care trebuie plătit [...] pentru transportul pasagerilor”, în sensul articolului 2 punctul 18 din acest regulament, poate să acopere toate costurile nete generate de executarea serviciului de transport, de la rezervarea zborului pe care a efectuat-o clientul până la livrarea bagajelor acestuia din urmă pe benzi. Executarea unui contract de transport aerian implică astfel numeroase servicii, printre care identificăm înregistrarea, îmbarcarea și primirea pasagerilor la bordul avionului, transportul acestora și al bagajelor lor din locul de plecare până în locul de sosire în condiții de securitate, îngrijirea pasagerilor pe parcursul zborului, debarcarea lor și, în sfârșit, livrarea bagajelor acestora. Toate aceste servicii implică costuri legate nu numai de transportul pasagerului în sens strict, ci și de procesarea rezervării sale, de emiterea biletului său de avion, de utilizarea și de manevrarea aparatului și a infrastructurilor aeroportuare, precum și de procesarea bagajelor. Acestea presupun de asemenea, pentru buna executare a contractului de transport aerian, intervenția a diferiți profesioniști, precum agenții comerciale, echipajul și personalul de la sol, mecanicii și alți furnizori de servicii de handling la sol.

47. Pe de altă parte, legiuitorul Uniunii nu se limitează să vizeze „prețurile [...] care trebuie plătite [...] pentru transportul pasagerilor”. Astfel, acesta are în vedere în mod expres prețurile legate de „remunerarea [...] agențiilor și alte servicii auxiliare”, ceea ce, așadar, depășește într-adevăr costurile legate direct de executarea transportului aerian în sens strict. În această privință, nu considerăm că noțiunea „servicii auxiliare”, în sensul articolului 2 punctul 18 din Regulamentul nr. 1008/2008, este legată în mod necesar de serviciile propuse de agenții. În consecință, această noțiune poate acoperi o serie întreagă de servicii.

48. Având în vedere aceste elemente, considerăm, în consecință, că noțiunea de tarife pentru transportul aerian de pasageri acoperă o gamă largă de servicii comerciale, fie că este vorba despre servicii obligatorii sau indispensabile pentru transportul pasagerului, fie că este vorba despre servicii accesorii, care pot face obiectul unui supliment de preț opțional¹⁴.

49. În ceea ce privește facturarea legată de înregistrarea unui bagaj, nu există, în opinia noastră, nicio îndoială că aceasta intră în sfera acestei noțiuni, înscriindu-se, în consecință, în cadrul libertății de stabilire a tarifelor, recunoscută la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008. Astfel, amintim că înregistrarea unui bagaj constituie un serviciu comercial care implică un cost pentru transportatorul aerian, întrucât acesta presupune cheltuieli de procesare, de triere, de depozitare, de livrare și chiar de pază a bagajelor.

50. În al doilea rând, libertatea de stabilire a tarifelor recunoscută transportatorilor aerieni acoperă și modalitățile de aplicare a tarifelor pentru transportul aerian de pasageri. Sub rezerva respectării normelor stabilite la articolul 23 din Regulamentul nr. 1008/2008 în ceea ce privește informarea consumatorului, transportatorii aerieni sunt liberi astfel să stabilească condițiile în care aplică tarifele. Cu alte cuvinte, cu excepția liniilor aeriene care țin de o misiune de serviciu public, acești transportatori aerieni sunt liberi să definească gama de servicii pe care intenționează să o includă în cadrul contractului de transport și să stabilească modalitatea în care intenționează să le factureze fără ca statele membre să dispună de un drept de supraveghere în această privință. După cum arată

13 — Sublinierea noastră.

14 — Curtea a precizat, în Hotărârea din 19 iulie 2012, *ebookers.com Deutschland* (C-112/11), că suplimentele de preț opționale sunt „aferele unor servicii care, venind în completarea serviciului aerian propriu-zis, nu sunt nici obligatorii, nici indispensabile pentru transportul de pasageri sau de marfă, astfel încât clientul alege să le accepte sau să le refuze” (punctul 14).

Comisia Europeană în observațiile sale, statele membre nu dispun, potrivit acestui regulament, de competența de a detalia condițiile tarifare aplicabile prețului biletului de avion, nici chiar de a preciza serviciile care trebuie incluse în acesta din urmă¹⁵. Prin această normă se proiectează diferitele modele comerciale și strategii concurențiale ale companiilor aeriene, iar acestea din urmă pot decide să își diversifice și să își segmenteze ofertele.

51. În ceea ce privește stabilirea tarifelor referitoare la un bagaj înregistrat și în măsura în care acest serviciu nu este impus de standarde de securitate, așa cum poate fi disponibilitatea unui loc, transportatorii aerieni vor avea, în consecință, posibilitatea de a alege.

52. Aceștia pot alege să includă costul serviciului amintit în tariful de bază al biletului de avion, cum procedează majoritatea operatorilor istorici care urmăresc să pună accentul pe calitatea serviciului lor și să îl consolideze ținând seama de concurența transportatorilor „low cost”.

53. Transportatorii aerieni pot decide de asemenea să reducă costurile legate de procesarea, de trierea, de transportul și de livrarea bagajelor, eliminând acest serviciu din oferta de bază și propunându-l în temeiul unui supliment de preț opțional. O asemenea practică permite să se propună un zbor la tarife mai avantajoase decât cele oferite de alte companii și se înscrie în cadrul logicii comerciale avute în vedere de Regulamentul nr. 1008/2008, dar permite mai ales să se garanteze un tarif proporțional cu prestațiile solicitate de utilizator.

54. O astfel de interpretare nu este, în mod evident, aplicabilă bagajelor de mână (sau bagajelor de cabină), transportatorul aerian trebuind să asigure gratuitatea acestora din două motive. Pe de o parte, spre deosebire de un bagaj înregistrat, bagajul de mână este numai în răspunderea pasagerului, neînscrindu-se nicidecum în cadrul serviciilor comerciale furnizate de transportatorul aerian și pe care le vizează Regulamentul nr. 1008/2008, întrucât nu presupune niciun cost legat de înregistrare, de urmărirea traseului și de depozitare, spre deosebire de un bagaj înregistrat.

55. Pe de altă parte, faptul de a putea avea cu sine și în paza personală obiectele considerate mai valoroase sau necesare este un aspect legat de demnitatea persoanei, astfel cum recunoaște instanța de trimitere în decizia de trimitere. În aceste împrejurări, nu am putea admite principiul stabilirii unui preț pentru bagajul de cabină, nici chiar *in futurum*.

56. Având în vedere toate aceste elemente, considerăm, în consecință, că articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008 nu se opune ca o companie aeriană precum Vueling să factureze înregistrarea bagajelor pasagerilor în temeiul unui supliment de preț opțional.

57. În cazul în care Curtea nu va avea aceeași interpretare și va considera că înregistrarea unui bagaj reprezintă o prestație obligatorie al cărei cost ar fi inclus în prețul de bază al biletului de avion, ar fi necesar atunci să se definească în mod universal chiar conținutul acestei prestații. Aceasta ar impune definirea de către Curte, pentru cele 28 de state membre ale Uniunii Europene, atât a dimensiunilor, cât și a greutății maxime autorizate ale bagajului, ținând seama de condițiile de securitate legate de tipul de aparat de zbor care va fi utilizat. Or, este clar că o astfel de decizie prin care se vizează să se definească regulile tehnice privind înregistrarea unui bagaj nu ar face parte din domeniul său de competență și nici din funcțiile sale.

58. De altfel, o astfel de atitudine ni s-ar părea greu de conciliat din perspectiva cerințelor legate de libera concurență și de protecția consumatorului, pe care se bazează Regulamentul nr. 1008/2008. Pe de o parte, indiferent de forma pe care o ia o astfel de definiție, o asemenea atitudine ar conduce la limitarea concurenței privind un serviciu comercial, ceea ce ar compromite în mod vădit efectul util al

15 — Punctul 19 din observațiile amintite.

regulamentului. Pe de altă parte, aceasta ar împiedica stabilirea unor tarife proporționale cu prestațiile solicitate de consumator, astfel încât pasagerii care călătoresc numai cu bagajul de mână ar suporta costul legat de înregistrarea bagajului vecinului, ceea ce considerăm că ar compromite protecția consumatorului.

2. Protecția drepturilor consumatorului

59. Legiuitorul Uniunii a limitat libertatea de stabilire a tarifelor recunoscută transportatorilor aerieni prin necesitatea de a respecta cerințele legate de protecția drepturilor consumatorului prevăzute la articolul 23 din Regulamentul nr. 1008/2008.

60. Sub titlul „Informare și nediscriminare”, articolul 23 din Regulamentul nr. 1008/2008 prevede la alineatul (1):

„Tarifele pentru transportul aerian de pasageri [...] includ condițiile aplicabile atunci când sunt oferite sau publicate sub orice formă, inclusiv pe internet, în cazul serviciilor aeriene oferite de pe un aeroport situat pe teritoriul unui stat membru în care se aplică tratatul. Prețul final care urmează să fie plătit este indicat în orice moment și cuprinde tariful aplicabil [...], precum și toate tarifele, impunerile, tarifele suplimentare și alte comisioane aplicabile, care nu pot fi evitate și sunt previzibile în momentul publicării. Pe lângă precizarea prețului final, se specifică cel puțin următoarele:

- (a) tariful pentru transportul aerian de pasageri [...];
- (b) taxele;
- (c) tarifele de aeroport și
- (d) alte tarife, impuneri, tarife suplimentare și comisioane, precum cele referitoare la securitate sau carburant,

în cazul în care la tariful pentru transportul aerian de pasageri [...] s-au adăugat elementele enumerate la literele (b), (c) și (d). Suplimentele de preț opționale sunt comunicate în mod clar, transparent și lipsit de ambiguitate la începutul oricărui proces de rezervare, iar acceptarea lor de către client se face pe baza alegerii clientului.”

61. Această dispoziție privind stabilirea tarifelor serviciilor aeriene constituie o *lex specialis* în raport cu normele generale prevăzute în Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului¹⁶ și în Directiva 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului¹⁷. Aceasta are obiectivul de a asigura o mai mare transparență a stabilirii tarifelor practicate de transportatorii aerieni pentru a garanta o mai mare protecție a consumatorului în privința practicilor înșelătoare sau abuzive denunțate adeseori de pasageri.

62. Astfel, este inutil să precizăm că tariful este criteriul care determină alegerea transportatorului aerian de către pasageri. Or, există o diferență importantă între tariful de bază al biletului de avion și prețul total plătit de pasager în urma rezervării sale din cauza costului semnificativ al celorlalte componente, în special tarife, impuneri și alte taxe suplimentare opționale.

16 — Directiva din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului („Directiva privind practicile comerciale neloiale”) (JO L 149, p. 22, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 260).

17 — Directiva din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor și de modificare a Directivei 93/13/CEE a Consiliului și a Directivei 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 85/577/CEE a Consiliului și a Directivei 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului.

63. Pe de altă parte, practicile comerciale, dar și diversele prelevări impuse companiilor aeriene au dat naștere unei afluențe de componente ale prețului pentru biletele pasagerilor, ceea ce nu participă la transparența schemelor tarifare.

64. În sfârșit, unele dintre aceste cheltuieli sunt, pentru motive de marketing, ascunse, ceea ce este în contradicție cu necesitatea de a comunica în mod transparent prețurile practicate.

65. La articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008, legiuitorul Uniunii operează, așadar, o distincție netă între, pe de o parte, tariful pentru transportul aerian de pasageri, taxele și celelalte tipuri de impuneri, care nu pot fi evitate și sunt previzibile în momentul publicării lor, și, pe de altă parte, suplimentele de preț opționale.

66. În ceea ce privește tarifele pentru transportul aerian de pasageri, taxele și celelalte tipuri de impuneri, transportatorul aerian este obligat să menționeze condițiile de aplicare a fiecăruia dintre aceste tarife, indiferent de forma și de suportul pe care sunt publicate.

67. În ceea ce privește suplimentele de preț opționale, Curtea a precizat, în Hotărârea *ebookers.com Deutschland*, citată anterior, că transportatorul aerian trebuie să garanteze că acestea sunt comunicate în mod clar, transparent și lipsit de ambiguitate la începutul oricărui proces de rezervare și să se asigure că clientul este în măsură în acest caz să accepte sau să refuze serviciul în discuție pe baza alegerii acestuia („opt-in”)¹⁸.

68. Astfel, deși un transportator aerian poate, în cadrul libertății de stabilire a tarifelor, recunoscută acestuia la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008, să factureze înregistrarea unui bagaj în temeiul unui supliment de preț opțional, acesta trebuie, în orice caz, să respecte cerințele prevăzute în mod specific la articolul 23 alineatul (1) din acest regulament pentru informarea consumatorului.

69. Trebuie să se examineze în acest moment dacă dispozițiile menționate se opun unei legislații naționale precum cea stabilită la articolul 97 din LNA. Amintim că acest articol este interpretat de instanța de trimitere în sensul că interzice transportatorilor aeriени să factureze înregistrarea bagajelor pasagerilor prin majorarea prețului de bază al biletului de avion.

70. Interpretată în acest sens, legislația în cauză nu este, în mod evident, compatibilă cu dreptul Uniunii. Astfel, aceasta restabilește o reglementare a statului pe care însă legiuitorul Uniunii s-a preocupat să o elimine, în cadrul Regulamentului nr. 1008/2008, printr-o dereglementare și o liberalizare a sectorului. După cum am arătat, cu excepția liniilor aeriene care țin de o misiune de serviciu public, statele membre nu mai dispun de drept de supraveghere în ceea ce privește nivelurile prețurilor stabilite de transportatorii aeriени, condițiile tarifare aplicabile și natura serviciilor care pot fi incluse în prețul de bază al biletului de avion.

71. În plus, o asemenea legislație aduce atingere armonizării pe care legiuitorul Uniunii o urmărește prin instituirea unor „norme *comune* pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate”¹⁹, conform titlului Regulamentului nr. 1008/2008. Astfel, din considerentele (2), (5), (16) și (18) ale acestui regulament reiese că obiectivul este de a asigura o aplicare mai eficientă, mai coerentă și mai omogenă a legislației Uniunii care reglementează piața internă din domeniul aviației, astfel încât, pe de o parte, să se evite o denaturare a concurenței ca efect al aplicării diferite a normelor la nivel național și, pe de altă parte, să se permită consumatorilor să poată compara efectiv prețul serviciilor aeriene. În măsura în care transportul aerian este, prin natura sa, o piață internațională, pe care acționează

18 — Punctul 14 din această hotărâre.

19 — Sublinierea noastră.

companii aeriene de aceeași dimensiune prin instrumente de rezervare care nu au astăzi nicio frontieră, este indispensabil, având în vedere obiectivele pe care le urmărește legiuitorul Uniunii, ca activitatea acestor companii să fie efectiv guvernată de norme comune tuturor statelor membre ale Uniunii. Or, o asemenea reglementare contravine în mod vădit acestor obiective.

72. În consecință și având în vedere toate aceste considerații, apreciem că principiul libertății de stabilire a tarifelor prevăzut la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008 trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care interzice transportatorilor aerieni să factureze, în temeiul unui supliment de preț opțional, înregistrarea bagajelor pasagerului.

73. Considerăm totuși că revine autorităților naționale competente să se asigure că, la facturarea unei astfel de prestații, transportatorii aerieni respectă cerințele care le revin în temeiul protecției drepturilor consumatorului prevăzute la articolul 23 alineatul (1) din acest regulament, comunicând în mod clar, transparent și lipsit de ambiguitate, la începutul procesului de rezervare inițiat de client, modalitățile de stabilire a tarifelor legate de înregistrarea bagajelor și permițând acestui client să accepte sau să refuze prestația în discuție pe baza alegerii sale.

74. În cadrul prezentei cauze, va reveni, în consecință, instanței de trimitere să verifice dacă Vueling a respectat cerințele menționate în privința doamnei Arias Villegas.

II – Concluzie

75. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense în sensul că:

„Principiul libertății de stabilire a tarifelor prevăzut la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care interzice transportatorilor aerieni să factureze, în temeiul unui supliment de preț opțional, înregistrarea bagajelor pasagerului.

Cu toate acestea, revine autorităților naționale competente să se asigure că, la facturarea unei asemenea prestații, transportatorii aerieni respectă cerințele care le revin în temeiul protecției drepturilor consumatorului prevăzute la articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008, comunicând în mod clar, transparent și lipsit de ambiguitate, la începutul procesului de rezervare inițiat de client, modalitățile de stabilire a tarifelor legate de înregistrarea bagajelor și permițând acestui client să accepte sau să refuze prestația în discuție pe baza alegerii sale.”