



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 23. januarja 2014¹

Zadeva C-487/12

**Vueling Airlines, S. A.
proti**

Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia (Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Španija))

„Zračni promet — Skupna pravila za opravljanje zračnih prevozov v Uniji — Uredba (ES) št. 1008/2008 — Prosto določanje cen — Varstvo pravic potrošnikov — Zaračunavanje oddaje prtljage potnikov na podlagi izbirnega doplačila — Nacionalna zakonodaja, ki letalskim prevoznikom prepoveduje tako zaračunavanje“

1. Sodišče je s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe pozvano k opredelitvi obsega načela prostega določanja cen, ki je določeno v členu 22(1) Uredbe (ES) št. 1008/2008.²

2. Natančneje, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Španija) Sodišče sprašuje, ali je nacionalna zakonodaja, ki letalskim prevoznikom prepoveduje zaračunavanje oddaje prtljage potnikov³ na podlagi izbirnega doplačila, skladna s tako določbo.

3. Člen 22 Uredbe št. 1008/2008, naslovljen „Prosto določanje cen“, spada v Poglavje IV, v katerem so določbe o določanju cen zračnega prevoza. Ta člen v odstavku 1 določa:

„Ne glede na člen 16(1) [o splošnih načelih za obveznosti javnih služb] letalski prevozniki Skupnosti in, na podlagi vzajemnosti, letalski prevozniki tretjih držav prosto določajo letalske prevoznine in tarife za letalske prevoze v Skupnosti.“

4. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v okviru spora med družbo Vueling Airlines, S. A. (v nadaljevanju: Vueling), ki trži letalska potovanja zlasti prek internetnega portala, in Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia (galicijski urad za potrošnike pri vladi avtonomne skupnosti Galicija, v nadaljevanju: IGC) zaradi globe, ki jo je ta naložil zaradi vsebine pogodb družbe Vueling o zračnem prevozu.

5. Družba Vueling je namreč avgusta 2010 zaradi prijave oddaje dveh kosov prtljage prek interneta za 40 EUR zvišala osnovno ceno letalskih vozovnic (241,48 EUR), ki jih je kupila M. J. Arias Villegas.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Uredba (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti (UL L 293, str. 3).

3 — Pojem oddane prtljage v Uredbi št. 1008/2008 ni opredeljen. V teh sklepnih predlogih izhajam iz predpostavke, da ta pojem zajema osebne predmete, ki jih potnik vzame s sabo na potovanje in jih prevoznik prevzame v varstvo ter za njih izda prtljažni listek, drugače kakor ročna prtljaga, ki je v varstvu potnika.

6. M. J. Arias Villegas je po vrnitvi s potovanja 15. novembra 2010 zoper družbo Vueling vložila pritožbo, saj je menila, da je v pogodbi o zračnem prevozu, sklenjeni z navedeno družbo, določen nepošten pogoj. IGC, ki mu je bila pritožba odstopljena, je nato na podlagi člena 97 zakona 48/1960 o letalstvu (Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea) z dne 21. julija 1960⁴ in členov 82, 86, 87 ter 89 prečiščene različice splošnega zakona o varstvu potrošnikov in uporabnikov ter drugih dopolnilnih zakonov (texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias),⁵ družbi Vueling izrekel upravno sankcijo v znesku 3 000 EUR.

7. Člen 97 LNA namreč določa:

„Prevoznik mora skupaj s potniki in v okviru cene vozovnice opraviti prevoz njihove prtljage, neodvisno od števila kosov, v okviru omejitev teže in prostornine, ki so določene v predpisih.

Presežek je predmet posebne določbe.

V ta namen se za prtljago ne štejejo predmeti in kosi ročne prtljage, ki jih potnik nosi s sabo. Prevoznik mora v potniški kabini opraviti brezplačen prevoz – kot ročno prtljago – predmetov in kosov prtljage, ki jih potnik nosi s sabo, vključno s predmeti, ki jih kupi v letaliških prodajalnah. Natovarjanje teh predmetov in kosov prtljage se lahko zavrne le zaradi razlogov varnosti, ki so povezani s težo ali velikostjo predmetov glede na lastnosti zrakoplova.“

8. Družba Vueling je, potem ko s pritožbo, vloženo pri IGC, ni uspela, 27. aprila 2012 vložila tožbo pri predložitvenem sodišču, saj je menila, da je upravna sankcija, ki ji je bila naložena, v nasprotju z načelom prostega določanja cen iz člena 22 Uredbe št. 1008/2008.

9. Predložitveno sodišče v okviru svoje odločbe meni, da člen 97 LNA določa pravico potnikov v zračnem prometu do oddaje enega kosa prtljage brez doplačila ali zvišanja osnovne cene letalske vozovnice. Ta pravica naj bi bila zajeta v pravni opredelitvi pogodbe o zračnem prevozu in naj bi predstavljala logičen in razumen ukrep varstva potrošnikov, ki naj ne bi bil v nasprotju z liberalizacijo letalskih prevoznin ali tarif, določeno v zakonodaji Unije.

10. Vendar predložitveno sodišče ugotavlja, da vsa španska sodišča nimajo tega stališča. Nekatera od njih namreč nasprotno menijo, da člen 22 Uredbe št. 1008/2008 letalskim prevoznikom omogoča zvišanje osnovne cene letalskih vozovnic zaradi oddaje prtljage, taka določba pa mora torej imeti prednost pred nasprotnimi določbami španskega prava.

11. V teh okoliščinah je Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 22(1) [Uredbe št. 1008/2008] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi (člen 97 [LNA]), ki družbam za letalski prevoz nalaga, da potnikom vsekakor priznajo pravico do registracije enega kosa prtljage brez doplačila ali dviga osnovne cene kupljene vozovnice?“

12. V teh sklepnih predlogih bom predstavil razloge, iz katerih menim, da je zakonodajalec Unije z načeloma, določenima v členih 22 in 23 Uredbe 1008/2008, letalskim prevoznikom priznal pravico do prostega določanja cen, ki zajema vse tržne storitve, povezane z izvrševanjem pogodbe o zračnem prevozu, vključno s storitvami, kot je oddaja prtljage, pri čemer pa je z vzpostavitevjo obveznih standardov glede obveščanja potrošnikov hkrati zavaroval njihove pravice in interese.

4 — BOE št. 176 z dne 23. julija 1960, str. 10291. Člen, kakor je bil spremenjen z zakonom 1/2011 z dne 4. marca 2011 (BOE št. 55 z dne 5. marca 2011, str. 24995, v nadaljevanju: LNA).

5 — Besedilo sprejeto s kraljevo zakonsko uredbo 1/2007 (Real Decreto Legislativo 1/2007) z dne 16. novembra 2007 (BOE št. 287 z dne 30. novembra 2007, str. 49181).

I – Razlaga

13. Nacionalno sodišče s tem vprašanjem Sodišče sprašuje, ali načelo prostega določanja cen iz člena 22(1) Uredbe št. 1008/2008 nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki letalskim družbam prepoveduje zaračunavanje oddaje prtljage potnikov na podlagi izbirnega doplačila.

14. Z drugimi besedami, ali letalske družbe, kot so Vueling, Ryanair Ltd, easyJet Airline Co. Ltd, HOP! ali Germanwings ravna v nasprotju s pravom Unije, ko zaračunavajo oddajo prtljage potnikov kot izbirno storitev?

A – Uvodne ugotovitve

15. To vprašanje se postavlja zaradi vstopa tako imenovanih „low-cost“ družb (nizkocenovne družbe) na trg zračnih prevozov, do katerega je prišlo zaradi liberalizacije tega sektorja in njegovega odpiranja konkurenci ter razvoja gospodarskega modela teh družb.

16. Ta model namreč zajema ponujanje rednih letov na kratkih in srednje dolgih progah po posebej nizkih cenah tistim strankam, ki želijo kar najbolj zmanjšati svoje prevozne stroške, pri čemer se zagotavlja enaka raven varnosti kot pri kateri koli drugi družbi, vendar ob ponujanju storitve omejene kakovosti. „Low-cost“ letalske družbe se po logiki zelo nizkih stroškov osredotočajo na bistvo storitve.⁶ Z zaračunavanjem posameznih storitev, ki so navadno vključene v ceno običajnih letalskih vozovnic, ponujajo bolj različne in progresivne tarife. Dopolnilne storitve, ki jih tradicionalni prevozniki običajno ponujajo brezplačno, kot so rezervacija sedežev, prevoz prtljage, gostinske storitve na letalu in tudi tisk, tako postanejo izbirne storitve. Zato ni vedno lahko oceniti dodatnih stroškov, ki so ali pa niso vključeni v ceno vozovnice, ki je ponujena ob začetku rezervacije, in primerjati cen različnih družb.

17. Družba Vueling trži letalska potovanja zlasti prek internetnega portala. Če se danes opravi fiktivna rezervacija leta prek tega portala, se bo njena tržna strategija pokazala, kot je opisano spodaj.

18. Ko stranka v postopku rezervacije, dostopnem prek navedenega portala, izbere določen let, se na sredini internetne strani prikažejo tri vrste tarif, in sicer tarifa „Basic“, tarifa „Optima“ in tarifa „Excellence“. Pod vsako od teh tarif se prikaže besedni opis ugodnosti, ki jih prinašajo, in, če je ustrezno, simbol zanje.⁷

19. V skladu s tem opisom tarifa „Basic“ potniku ponuja najnižjo ceno. Ob njej ni naveden noben poseben simbol.

20. Pod tarifo „Optima“ so simboli z grafičnim prikazom sedeža, kovčka in ure. Ta tarifa med drugim omogoča prijavo enega kosa oddane prtljage do največ 23 kilogramov, izbiro med sedežem v sprednjem ali zadnjem delu zrakoplova ter posebne ugodnosti glede prijave in spremembe letalske vozovnice. Nazadnje, tarifa „Excellence“ je bila na dan pisanja teh sklepnih predlogov predstavljena z grafičnim prikazom sedeža, kovčka in ure. Poleg ugodnosti tarife „Optima“ dopušča ročno prtljago do največje teže 14 kilogramov in izbiro sedeža v prvi vrsti zrakoplova. Poleg tega stranki omogoča prijavo

⁶ — Poudariti je treba, da se ta gospodarski model ne uporablja zgolj v sektorju zračnih prevozov. V sektorju hotelirstva se veriga Formule 1 tako osredotoča na osnovno potrebo stranke – to je spati ceneje – in omejuje storitev na najosnovnejše, saj načeloma ne ponuja nobenih dodatnih storitev, kot so gostinske storitve in nočna recepcija, storitve, ki se običajno ponujajo, kot je televizija, pa se ponujajo kot plačljiva izbira. V sektorju distribucije nekatere verige s prehrabnimi izdelki, kot so Leader Price, Lidl in Ed, postavljajo trgovine s skrajno poenostavljenimi policami z omejeno izbiro osnovnih proizvodov. V avtomobilskem sektorju naj bi se prihajajoča „ultra low cost“ vozila koncerna Renault-Nissan, kot je Logan iz serije Dacia, razvijalo v smislu skrajne poenostavitve, pri čemer naj bi se ohranile zgolj lastnosti, za katere se šteje, da so bistvene za voznika in/ali obvezne v skladu z evropskimi predpisi.

⁷ — Ugotovil sem, da se simboli, ki se prikažejo pod posameznimi tarifami, glede na dan rezervacije lahko spreminjajo, pri čemer pa ostajajo vključeni v zadevno tarifo.

neposredno po opravljenem postopku rezervacije, dostop do čakalnice „VIP“ ter prednostno obravnavo pri okencih za prijavo potnikov, varnostnem pregledu in vkrcanju. Potniku omogoča tudi uporabo gostinskih storitev na letalu, spremembo leta in po potrebi povračilo v primeru odpovedi, ter zbiranje točk zvestobe.

21. Če potnik za svoje celotno potovanje izbere tarifo „Basic“, se na desni strani internetne strani pod naslovom „Vaše potovanje“ izpiše seznam stroškov, ki se nanašajo na zadevno rezervacijo. Ta seznam poleg same tarife „Basic“, ki vključuje pristojbine, zajema znesek stroškov obdelave in po potrebi stroškov, povezanih s plačilom s kreditno kartico. Skupni znesek teh stroškov predstavlja „Končno skupno ceno“. Za nadaljevanje postopka rezervacije mora potnik vnesti osebne podatke. Nato mora sprejeti „Pogoje prevoza“ in „Pogoje uporabe internetne strani“. Točka 8.4 „Pogojev prevoza“, ki se nanaša na prtljago, določa:

„Pri tarifi Basic se potniku za oddajo kosa prtljage do največ 23 kg zaračuna doplačilo, katerega višina se razlikuje glede na okoliščine posameznega leta. Tarifi Optima in Excellence zajemata brezplačno oddajo enega kosa prtljage do največ 23 kg.

Ne glede na izbrano tarifo lahko potnik odda več kot en kos prtljage do največ 23 kg, če vsakega ustrezno doplača. Proti doplačilu se lahko odda tudi težja prtljaga, in sicer do 32 kg na kos.

[...]“

22. Po sprejetju teh pogojev je stranka pozvana, da s klikom na zavihek „Prilagodite svoj let“ nadaljuje postopek rezervacije. Družba Vueling tako ponuja različne storitve, ki dopolnjujejo storitev zračnega prevoza, za katere se stranka odloči, da jih bo zavrnila ali pa sprejela ob plačilu izbirnega doplačila. V tej fazi lahko stranka na primer izbere, da „za ceno od“ 13 EUR (cena klica) odda prtljago ali potuje s hišno živaljo. Med vsako od teh faz se postavka „Končna skupna cena“ spremeni glede na možnosti, ki jih je stranka izbrala. Tako lahko stranka postopek rezervacije dokonča s plačilom enotnega zneska, ki ustreza skupni ceni potovanja.

23. Kot je družba Vueling navedla v svojih stališčih,⁸ je torej cilj, da se strankam z razdelitvijo ponudbe ponudi storitev zračnega prevoza, ki je prilagojena njihovim potrebam in finančnim sredstvom. Izvajanje te strategije po eni strani pomeni, da se bistveni elementi storitve zračnega prevoza ločijo od dodatnih elementov te storitve, po drugi pa, da se dodatni elementi spremenijo v izbirne elemente, ki jih lahko stranke izberejo po sistemu izrecne izbire („opt-in“), če menijo, da jih potrebujejo. Potovanje po najnižji ceni, ki ga omogoča tarifa „Basic“, zato pomeni odpoved nekaterim storitvam, ki pa so vključene v višjih tarifah „Optima“ ali „Excellence“.

24. Strategijo „low-cost“ družb je torej mogoče povzeti tako:

„Da bi bila stranka deležna izredno ugodne cene, [letalska družba] prevzame njen prevoz, vendar zgolj njen prevoz.“⁹

25. Ali lahko pravo Unije, zlasti pa člen 22(1) Uredbe št. 1008/2008, postavi pod vprašaj ta gospodarski model? Ali je taka strategija, v skladu s katero se na izbirni podlagi zaračunavajo storitve, kot je oddaja prtljage, v nasprotju s pravicami potrošnikov in pravili, ki jih je zakonodajalec Unije določil v okviru te Uredbe?

26. Menim, da ne.

⁸ — Točke od 4 do 9 navedenih stališč.

⁹ — Izjava H. Kelleherja, generalnega direktorja družbe Southwest Airlines, prve ameriške „low-cost“ letalske družbe.

27. Res je, da so liberalizacijo trga zračnih prevozov in posledično deregulacijo sektorja spremljale nekatere zlorabe in prevare letalskih družb, zlasti „low-cost“ družb. Številne so bile sankcionirane zaradi določb iz njihovih pogodb o prevozu, za katere se je ugotovilo, da so protipravne ali nepošteno,¹⁰ ali zaradi pogojev za zaposlitev njihovega osebja. Te letalske družbe se tako prikazujejo v slabi podobi, še toliko bolj, ker temeljijo na modelu, ki se ne drži tradicionalnih kodeksov zračnega prometa. Zato so številni potniki presenečeni nad tem, da morajo doplačati za storitve, ki so bile do zdaj v celoti zajete v osnovni ceni letalske vozovnice. Ali je to posledica liberalizacije trga? Očitno da. Namen te liberalizacije, ki jo je zakonodajalec Unije začel leta 1987, sta bila odprava pregrad med nacionalnimi trgi in povečanje konkurenčnosti letalskih družb z odprtjem trga konkurenci in omejitvijo pristojnosti glede urejanja tega področja, ki so bile do takrat priznane državam članicam. Končni cilj je bil doseči večjo raznolikost ponudbe in nižje cene v korist potrošnikov.

28. Ta cilj je bil vsekakor dosežen. Vstop novih družb na trg zračnih prevozov je tradicionalne prevoznike, ki se jim je pred tem očitalo, da so zlorabljali svoj položaj in se dogovarjali o cenah, prisilil k spremembam njihovih cen. Tako so se cene letov občutno znižale, kar je omogočilo potovanje in uporabo letal potrošnikom, ki za to do zdaj niso imeli sredstev. Ta liberalizacija je torej omogočila zadovoljevanje potreb potrošnikov z omejeno kupno močjo. „Low-cost“ družbe so našle svoje stranke in danes tradicionalni prevozniki svoje dejavnosti usmerjajo v lastne različice, ki se približujejo modelu „low-cost“, na primer družba Air France SA je vzpostavila hčerinsko družbo HOP!, družba Deutsche Lufthansa AG pa hčerinsko družbo Germanwings.

29. Zaradi deregulacije sektorja je sicer res prišlo do kršitev tradicionalnih letalskih prevoznikov in „low-cost“ družb, kar je v zadostni meri razvidno iz sodb zoper družbe easyJet Airline Co. Ltd, Ryanair Ltd, Brussels Airlines in Air France SA. Nazadnje pa se ne sme pozabiti, da so bile posledice te liberalizacije trga s spodbujanjem konkurence in odprtjem trga za nove prevoznike z občutnim znižanjem cen številne neposredne ugodnosti za potrošnike.

30. V zvezi z določanjem cen storitev zračnega prometa, zlasti storitve oddaje prtljage, si je treba biti na jasnem, glede česa poteka razprava. Čeprav je želja po ponovni ureditvi tržnih praks letalskih prevoznikov povsem legitimna, pa je namen Uredbe št. 1008/2008 še vedno deregulacija sektorja s priznavanjem pravice teh prevoznikov do prostega določanja cen. V obravnavani zadevi je treba torej ugotoviti, ali zaračunavanje oddane prtljage na podlagi izbirnega doplačila spada na področje te svoboščine, ali pa gre pri tem za protipravno prakso, ki jo je treba obravnavati z vidika splošnih in posebnih določb zakonodaje o varstvu potrošnikov. Vendar to vprašanje nikakor ne more omogočiti ponovne uvedbe ureditve, ki jo je zakonodajalec Unije skrbno odpravil, če se ne želi postaviti v njegovo vlogo.

31. Menim, da v obravnavani zadevi to zaračunavanje na izbirni podlagi spada na področje prostega določanja cen, ki ga je zakonodajalec Unije priznal v členu 22(1) Uredbe št. 1008/2008.

B – Razlaga predpisov

32. Za sprejetje tega predloga je treba uporabiti tradicionalne metode razlage, med katere spada teleološka razlaga. Kot bo razvidno, so namreč izrazi, ki jih je zakonodajalec Unije uporabil v členih 2, točka 18, in 22(1) Uredbe št. 1008/2008 zelo široki in celo nenatančni.

10 — Možnost zvišanja cene vozovnice po rezervaciji, oprostitev odgovornosti, zavrnitev povračila v primeru višje sile, neobstoja odškodnine v primeru odpovedi zaradi tehničnih težav, zavrnitev vkrcanja, zaračunavanje letalskih pristojbin, različni in neenotni stroški obdelave, obdelava osebnih podatkov itd.

33. Je pa povsem očitno, da je namen sistema, vzpostavljenega v okviru Uredbe št. 1008/2008, liberalizacija trga zračnega prometa. Ta usmeritev se je začela z Uredbo Sveta (EGS) št. 2409/92 z dne 23. julija 1992 o prevozninah in tarifah za zračni prevoz,¹¹ njen cilj pa je bil z odpiranjem trga konkurenci doseči večjo raznolikost ponudbe in nižje cene v korist potrošnikov.

34. V ta namen je zakonodajalec Unije letalskim prevoznikom priznal pravico do popolnoma prostega določanja „letalskih prevoznin“. ¹² Posledično je torej omejil polno suverenost, ki so jo do takrat na tem področju izvajale države članice, s tem, da je njihovo pooblastilo za tarifno odobritev nadomestil s preprostim ukrepom predhodnega uradnega obvestila, in s tem, da je njihovo posredovanje omejil na primere, v katerih so bodisi letalske prevoznine bile previsoke v škodo uporabnikov, bodisi so trajno padale, da bi se ta trend ustavil.

35. V skladu s členom 1(1) Uredbe št. 1008/2008 je predmet njenega urejanja določanje cen zračnih prevozov znotraj Skupnosti.

36. Zakonodajalec Unije v členu 22(1) te uredbe ponovno potrjuje načelo prostega določanja „letalskih prevoznin“. Tako sledi usmeritvi deregulacije sektorja s še večjo omejitvijo področja za posredovanje držav članic, saj so odpravljeni ukrepi, ki se nanašajo na predhodno uradno obvestilo o prevozninah, in zgoraj navedene zaščitne določbe.

37. Zakonodajalec Unije v členu 23 navedene uredbe uvaja posebne določbe o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi ali zavajajočimi praksami prevoznikov. Kot bo razvidno, to prosto določanje cen spremlja obveznost jasnosti glede podrobnosti opravljenih storitev, tako da lahko uporabnik s primerjanjem konkurenčnih ponudb natančno oceni višino letalske prevoznine ali tarife. To je mogoče doseči le za ceno sorazmerne zapletenosti, ki po mojem mnenju izhaja iz namena sistema, ki ga je zakonodajalec Unije želel v okviru cilja, ki si ga je zadal, in sicer raznolikosti ponudbe in posledičnega večjega števila storitev, prilagojenih kupni moči uporabnika.

38. Na tem mestu bom podrobno preučil obe načeli, na katerih temelji določanje cen storitev zračnih prevozov.

1. Načelo prostega določanja cen

39. Kot sem navedel, zakonodajalec Unije v členu 22(1) Uredbe št. 1008/2008 ponovno potrjuje načelo prostega določanja cen „letalskih prevoznin“. Pred podrobnejšo preučitvijo obsega tega načela je treba navesti ti ugotovitvi.

40. Prvič, zakonodajalec Unije ni opredelil pojma cene. Vendar pa v okviru teh sklepnih predlogov izhajam iz predpostavke, da ta pojem opredeljuje ceno prevoza, ki ga potnik rezervira za določene poti, lete, datume in, po potrebi, razred rezervacije.

41. Drugič, opozoriti je treba, da se v skladu s členom 22(1) Uredbe št. 1008/2008 prosto določanje cen ne uporablja v zvezi s cenami storitev zračnega prevoza, ki se opravljajo v okviru obveznosti izvajanja javne službe. Ta svoboščina se ne uporablja niti v zvezi z dajatvami, ki jih nalagajo javni organi ali upravljavci letališč, to je v zvezi z davki, letališkimi pristojbinami in dodatnimi dajatvami in pristojbinami, povezanimi z varnostjo ali gorivom, ki zaradi svoje narave ne morejo spadati pod prosto presojo gospodarskih subjektov, in ki jih zakonodajalec Unije izrecno in posebej navaja v členu 23(1) Uredbe št. 1008/2008.

11 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 427.

12 — Glej člen 5(1) Uredbe št. 2409/92. Letalske prevoznine so v členu 2 te uredbe opredeljene kot cene, ki jih morajo plačati potniki „za zračni prevoz njih samih in njihove prtljage, in kakršn[i] koli pogoj[i], pod katerimi te cene veljajo, vključno s plačili in pogoji, ki so ponujeni agenciji in drugim pomožnim službam“.

42. Ob navedenem menim, da je svoboda, ki jo imajo letalski prevozniki glede določanja cen svojih storitev, z izjemo teh dveh kategorij stroškov, popolna.

43. Najprej, zakonodajalec Unije uporablja posebej širok izraz za opredelitev vsebinskega področja uporabe te svobode.

44. V francoski različici Uredbe št. 1008/2008 se prosto določajo cene v zvezi s „tarifs des passagers“, kar je pojem, ki je zelo širok. V nemški in angleški različici pa zakonodajalec Unije uporablja še veliko širši izraz, saj uporablja izraza „flugpreise“ in „air fares“, ki pomenita „letalske prevoznine“. Poleg tega španska različica uporablja celo izraz „tarifas [...] de los Servicios Aerios“.

45. Poleg tega so te „potniške prevoznine“ ali tudi „letalske prevoznine“ ne glede na jezikovno različico Uredbe št. 1008/2008 enotno opredeljene v členu 2, točka 18, te uredbe, tako da pomenijo „cene, [...] ki jih morajo plačati potniki letalskim prevoznikom [...] za zračni prevoz zadevnih potnikov, in kakršne koli pogoje, pod katerimi te cene veljajo, vključno s plačili in pogoji, ki so ponujeni agenciji in drugim pomožnim službam“.¹³

46. Vendar pojem „cene, [...] ki jih morajo plačati [...] za [...] prevoz zadevnih potnikov,“ v smislu člena 2, točka 18, te uredbe lahko zajema vse neto stroške, nastale z opravljanjem storitve prevoza, od rezervacije leta, ki jo opravi stranka, do dostave njene prtljage na tekoči trak za prevzem. Izvršitev pogodbe o zračnem prevozu namreč vključuje številne storitve, med katere spadajo prijava, vkrcanje in sprejem potnikov na krov, prevoz teh potnikov in njihove prtljage od kraja odhoda do kraja prihoda v varnih okoliščinah, skrb za potnike med letom, njihovo izkrcanje in, nazadnje, dostava njihove prtljage. Vse te storitve vključujejo stroške, ki niso povezani le s prevozom potnikov v ožjem smislu, ampak tudi z obdelavo njihovih rezervacij, izdajo njihovih vozovnic, uporabo in vzdrževanjem letaliških naprav ter infrastrukture in ravnanjem s prtljago. Za pravilno izvedbo prevozne pogodbe vključujejo tudi posredovanje različnih strokovnjakov, kot so prodajni zastopniki, posadka in osebje na tleh, mehaniki in drugih vzdrževalci.

47. Poleg tega se zakonodajalec Unije ni omejil le na „cene, [...] ki jih morajo plačati [...] za [...] prevoz zadevnih potnikov“. Izrecno namreč navaja tudi cene, povezane s „plačili [...] agencijam in drugim pomožnim službam“, kar občutno presega stroške, neposredno povezane z izvajanjem zračnega prevoza v ozkem smislu. V zvezi s tem menim, da se pojem „pomožne službe“ v smislu člena 2, točka 18, Uredbe št. 1008/2008 ne nanaša nujno na storitve, ki jih ponujajo agencije. Ta pojem lahko tako zajema celo množico storitev.

48. Zato ob upoštevanju navedenega menim, da pojem letalskih prevoznin zajema širok spekter tržnih storitev, naj gre za storitve, ki so obvezne ali nepogrešljive za prevoz potnikov, ali za bolj dodatne storitve, ki so lahko predmet izbirnega doplačila.¹⁴

49. Menim, da je zaračunavanje v zvezi z oddajo prtljage nedvomno zajeto s tem pojmom in zato spada v okvir prostega določanja cen iz člena 22(1) Uredbe št. 1008/2008. Treba je namreč opozoriti, da je oddaja prtljage tržna storitev, ki za letalskega prevoznika pomeni strošek, saj zajema stroške obdelave, sortiranja, skladiščenja, dostave in varovanja prtljage.

50. Drugič, prosto določanje cen, priznано letalskim prevoznikom, se nanaša tudi na postopke za uporabo zračnih prevoznin. Ob upoštevanju pravil iz člena 23 Uredbe št. 1008/2008 o obveščanju potrošnikov lahko letalski prevozniki tako prosto določajo pogoje, pod katerimi uporabljajo svoje tarife. Z drugimi besedami lahko letalski prevozniki, razen za proge, ki spadajo v opravljanje javne

¹³ — Moj poudarek je v ležeči pisavi.

¹⁴ — Sodišče je v sodbi z dne 19. julija 2012 v zadevi ebookers.com Deutschland (C-112/11) navedlo, da se izbirna doplačila „nanaša[jo] na storitve, ki dopolnjujejo samo letalsko storitev in ki niso niti obvezne niti neizogibne za prevoz potnikov ali tovara, tako da jih stranka lahko sprejme ali zavrne“ (točka 14).

službe, prosto določijo ponudbo storitev, ki jih nameravajo vključiti v pogodbo o prevozu, in način njihovega zaračunavanja, ne da bi države članice glede tega imele kakršna koli pooblastila. Kot je v svojih stališčih navedla Evropska komisija, države članice v skladu s to uredbo nimajo pooblastil za podrobno urejanje tarifnih pogojev, ki se uporabljajo za cene letalskih vozovnic, niti za določanje storitev, ki morajo biti v te cene vključene.¹⁵ Na podlagi tega pravila se določajo različni poslovni modeli in konkurenčne strategije letalskih družb, prav tako pa se na njegovi podlagi lahko letalske družbe odločijo za diverzifikacijo in razdelitev svojih ponudb.

51. Ker storitev oddaje prtljage ni obvezna v skladu s pravili o varnosti, kot je razpoložljivost sedeža, imajo letalski prevozniki prosto izbiro glede določanja cene te storitve.

52. Lahko se odločijo, da bodo strošek te storitve vključili v osnovno ceno letalske vozovnice tako kot večina tradicionalnih prevoznikov, ki stavijo na kakovost svojih storitev in jih želijo zaradi „low-cost“ konkurence še izboljšati.

53. Letalski prevozniki se lahko odločijo tudi za zmanjšanje stroškov obdelave, razvrščanja, prevoza in dostave prtljage, tako da to storitev izločijo iz osnovne ponudbe storitev in jo ponudijo na podlagi izbirnega doplačila. Taka praksa omogoča ponujanje cenovno ugodnejših letov od drugih letalskih družb in spada v okvir tržne logike, na katero se nanaša Uredba št. 1008/2008, predvsem pa omogoča zagotavljanje cene, ki ustreza storitvam, po katerih uporabnik povprašuje.

54. Taka razlaga jasno ne velja za ročno prtljago (ali prtljago v kabini), ki jo mora letalski prevoznik sprejeti brezplačno, in sicer iz dveh razlogov. Po eni strani je za ročno prtljago drugače kakor za oddano prtljago odgovoren izključno potnik. Ročna prtljaga nikakor ne spada v okvir tržnih storitev, ki jih zagotavlja prevoznik in so urejene z Uredbo št. 1008/2008, saj drugače kakor oddana prtljaga ne predstavlja nobenega stroška, ki bi bil povezan z oddajo, sledenjem in hrambo.

55. Po drugi strani je to, da ima oseba pri sebi v lastnem varstvu tiste predmete, za katere meni, da so najdragocenejši ali najbolj nepogrešljivi, povezano z osebnim dostojanstvom, kot to v svoji odločbi priznava predložitveno sodišče. V teh okoliščinah zato ne morem sprejeti niti morebitnega bodočega načela zaračunavanja ročne prtljage.

56. Glede na vse navedeno menim, da člen 22(1) Uredbe št. 1008/2008 ne nasprotuje temu, da bi letalska družba, kot je družba Vueling, zaračunavala oddajo prtljage potnikov na podlagi izbirnega doplačila.

57. Če se sodišče s to razlago ne bi strinjalo in bi ugotovilo, da spada oddaja prtljage v okvir obvezne storitve, katere strošek bi moral biti vključen v osnovno ceno letalske vozovnice, bi bilo treba splošno opredeliti vsebino te storitve. V tem primeru bi morale Sodišče za 28 držav članic Evropske unije opredeliti velikost in največjo dovoljeno težo prtljage, pri čemer bi morale upoštevati varnostne pogoje, povezane z vrsto letala, ki se bo verjetno uporabljala. Jasno pa je, da taka odločitev, ki se nanaša na določanje tehničnih pravil v zvezi z oddajo prtljage, ni v njegovi pristojnosti niti funkciji.

58. Poleg tega menim, da bi bilo tako stališče težko uskladiti z zahtevami svobodne konkurence in varstva potrošnikov, na katerih temelji Uredba št. 1008/2008. Po eni strani bi ne glede na obliko take opredelitve tako stališče privedlo do omejitve konkurence pri tržni storitvi, kar bi očitno ogrozilo učinkovitost navedene uredbe. Po drugi strani pa bi to preprečevalo določitev cen, ki bi ustrezale storitvam, po katerih povprašuje uporabnik, saj bi potnik, ki potuje zgolj z ročno prtljago, nosil stroške, povezane z oddajo prtljage njegovega soseda, kar pa menim, da škoduje varstvu potrošnikov.

15 — Točka 19 navedenih stališč.

2. Varstvo pravic potrošnikov

59. Zakonodajalec Unije je pravico do prostega določanja cen, ki jo imajo letalski prevozniki, omejil s potrebnim izpolnjevanjem zahtev v zvezi z varstvom pravic potrošnikov, določenih v členu 23 Uredbe št. 1008/2008.

60. Člen 23 Uredbe št. 1008/2008, naslovljen „Obveščanje in enaka obravnava“, v odstavku 1 določa:

„Letalske prevoznine [...] zajemajo pogoje, ki veljajo, kadar so ponujene ali objavljene v kakršni koli obliki, vključno na spletu, za zračni prevoz z letališč na ozemlju držav članic, za katere velja Pogodba. Končna cena letalske prevoznine [...] je vedno navedena in označuje ceno, ki se plača, z vsemi davki, prispevki, dodatnimi dajatvami in pristojbinami, ki so neizogibni in predvidljivi v času objave. Poleg navedbe končne cene, je navedeno vsaj še naslednje:

- (a) letalska prevoznina [...];
- (b) davki;
- (c) letališke pristojbine, in
- (d) ostali prispevki, dodatne dajatve ali pristojbine, zlasti tiste, povezane z varnostjo ali gorivom,

če so bile postavke iz točk (b), (c) in (d) dodane letalskim prevozninam [...]. Možnost doplačila se sporoči na jasn, pregleden in nedvoumen način ob začetku kupovanja vozovnic, kupec pa sam izbere možnost doplačila.“

61. Ta določba o določanju cen storitev letalskih prevozov je *lex specialis* v razmerju do splošnih pravil, določenih v okviru Direktive 2005/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta¹⁶ ter Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta.¹⁷ Njen namen je zagotoviti večjo preglednost pri tem, kako letalski prevozniki določajo cene, da bi se zagotovila večja zaščita potrošnikov pred zavajajočimi ali nepoštenimi praksami, ki jih potniki zelo pogosto prijavljajo.

62. Odveč je namreč navesti, da je prevoznina merilo, ki potnika vodi k izbiri letalskega prevoznika. Vendar zaradi visokih stroškov drugih postavk, zlasti davkov, pristojbin in drugih izbirnih doplačil, obstaja pomembna razlika med osnovno ceno letalske vozovnice in skupno ceno, ki jo potnik plača na koncu postopka rezervacije.

63. Poleg tega je zaradi poslovnih praks in tudi raznih dajatev, naloženih letalskim prevoznikom, prišlo do obilice cenovnih postavk na potniških vozovnicah, kar ne prispeva k preglednosti strukture cen.

64. Nazadnje, nekateri od teh stroškov so iz razlogov trženja prikriti, kar je v nasprotju z obveznostjo sporočanja cen na pregleden način.

65. Zakonodajalec Unije v členu 23(1) Uredbe št. 1008/2008 torej jasno razlikuje med letalsko prevoznino, davki in ostalimi prispevki, ki so neizbežni in predvidljivi ob objavi, na eni strani in možnostjo doplačila na drugi.

16 — Direktiva z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah) (UL L 149, str. 22).

17 — Direktiva z dne 25. oktobra 2011 o pravicah potrošnikov, spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS in Direktive 1999/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 85/577/EGS in Direktive 97/7/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 304, str. 64).

66. Letalski prevoznik mora v zvezi z letalskimi prevozninami, davki in ostalimi prispevki navesti pogoje uporabe za vsako od teh cen, ne glede na obliko, v kateri so objavljeni.

67. Glede izbirnih doplačil je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi ebookers.com Deutschland navedlo, da mora letalski prevoznik zagotoviti, da se sporočijo jasno, pregledno in nedvoumno ob začetku postopka rezervacije ter da stranka nato lahko zadevno storitev sprejme ali zavrne tako, da jo izrecno potrdi („opt-in“).¹⁸

68. Torej, če letalski prevoznik v okviru prostega določanja cen, ki mu je priznано v členu 22(1) Uredbe št. 1008/2008, lahko zaračuna oddajo prtljage na podlagi izbirnega doplačila, pa mora vsekakor upoštevati zahteve glede obveščanja potrošnikov, ki so izrecno določene v členu 23(1) te uredbe.

69. Na tem mestu je treba preučiti, ali te določbe nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je tista, določena v členu 97 LNA. Opozarjam, da predložitveno sodišče člen razlaga tako, da letalskim prevoznikom prepoveduje zaračunavanje oddaje prtljage potnikov s povečanjem osnovne cene letalske vozovnice.

70. Ta zakonodaja, če se jo razlaga tako, očitno ni skladna s pravom Unije. Ponovno namreč uvaja državno urejanje, ki ga je zakonodajalec Unije v okviru Uredbe št. 1008/2008 skrbno odpravil z deregulacijo in liberalizacijo sektorja. Kot sem že navedel, razen za proge, ki spadajo v opravljanje javne službe, države članice nimajo več pravice do nadzora v zvezi z ravnmi cen, ki jih določajo letalski prevozniki, zadevnimi tarifnimi pogoji in naravo storitev, ki so lahko vključene v osnovno ceno vozovnice.

71. Poleg tega taka zakonodaja škodi usklajevanju, ki ga je zakonodajalec Unije želel doseči z uvedbo „skupnih pravil [...] za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti“,¹⁹ kot je navedeno v naslovu Uredbe št. 1008 / 2008. Iz uvodnih izjav 2, 5, 16 in 18 te uredbe je namreč razvidno, da je cilj učinkovitejša, skladnejša in enotnejša uporaba zakonodaje EU o notranjem trgu letalskega prometa, da se po eni strani prepreči izkrivljanje konkurence, ki je posledica različne uporabe pravil na nacionalni ravni, in po drugi, da se potrošnikom omogoči učinkovito primerjanje cene storitev zračnega prevoza. Ker je zračni promet po svoji naravi mednarodni trg, na katerem so letalski prevozniki enake velikosti dejavni z orodji za rezervacije, ki danes ne poznajo meja, je glede na cilje zakonodajalca Unije bistvenega pomena, da je dejavnost letalskih prevoznikov res urejena s pravili, ki so skupna vsem državam članicam Unije. Taka zakonodaja pa je očitno v nasprotju s temi cilji.

72. Zato in glede na vse navedeno skupaj menim, da je treba načelo prostega določanja cen, določeno v členu 22(1) Uredbe št. 1008/2008, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki letalskim prevoznikom prepoveduje zaračunavanje oddaje prtljage potnikov na podlagi izbirnega doplačila.

73. Vendar pa menim, da se morajo pristojni nacionalni organi prepričati, da letalski prevozniki pri zaračunavanju take storitve s tem, da jasno, pregledno in nedvoumno ob začetku postopka rezervacije, ki ga sproži stranka, sporočijo načine določanja cen za oddajo prtljage ter da stranki omogočijo, da zadevno storitev sprejme ali zavrne tako, da jo izrecno potrdi, spoštujejo zahteve glede varstva pravic potrošnikov, ki so jim naložene s členom 23(1) te uredbe.

74. V okviru obravnavane zadeve bo zato moralo nacionalno sodišče preveriti, ali je družba Vueling glede M. J. Arias Villegas spoštovala navedene zahteve.

¹⁸ — Točka 14 te sodbe.

¹⁹ — Moj poudarek je v ležeči pisavi.

II – Predlog

75. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki ga je zastavilo Juzgado Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense, odgovori:

Načelo prostega določanja cen, določeno v členu 22(1) Uredbe (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki letalskim prevoznikom prepoveduje zaračunavanje oddaje prtljage potnikov na podlagi izbirnega doplačila.

Vendar pa se morajo pristojni nacionalni organi prepričati, da letalski prevozniki pri zaračunavanju take storitve s tem, da jasno, pregledno in nedvoumno ob začetku postopka rezervacije, ki ga sproži stranka, sporočijo načine določanja cen za oddajo prtljage ter da stranki omogočijo, da zadevno storitev sprejme ali zavrne tako, da jo izrecno potrdi, spoštujejo zahteve glede varstva pravic potrošnikov, ki so jim naložene s členom 23(1) Uredbe št. 1008/2008.