



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 23 januari 2014¹

Mål C-487/12

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

(begäran om förhandsavgörande från Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Spanien))

”Lufttransport — Gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i unionen — Förordning (EG) nr 1008/2008 — Fri prissättning — Skydd av konsumenträttigheter — Avgift i form av valfritt pristillägg för incheckning av passagerares bagage — Nationell lagstiftning som förbjuder lufttrafikföretag att ta ut avgifter för incheckning av bagage”

1. Genom förevarande begäran om förhandsavgörande har domstolen blivit ombedd att klargöra räckvidden av principen om fri prissättning i artikel 22.1 i förordning (EG) nr 1008/2008.²

2. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense (Spanien) har frågat domstolen om en nationell lagstiftning som förbjuder lufttrafikföretag som transporterar passagerare att ta ut en avgift för incheckning av passagerarnas bagage, i form av ett frivilligt pristillägg,³ är förenlig med ovan nämnda artikel 22.1.

3. Artikel 22 i förordning nr 1008/2008 har rubriken ”Fri prissättning” och hör till kapitel IV som innehåller bestämmelser om prissättning av lufttrafik. I punkt 1 i artikeln föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 16.1, [om ’allmänna principer för allmän trafikplikt’] får EG-lufttrafikföretag och, på grundval av ömsesidighet, lufttrafikföretag från tredjeländer, fritt sätta sina passagerarpriser och fraktpriser för lufttrafik inom gemenskapen.”

4. Begäran om förhandsavgörande har framställts i ett mål mellan Vueling Airlines SA (nedan kallat Vueling), som saluför flygresor via en webbplats på internet, och Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia (konsumentorgan som hör till den autonoma regionen Galicien, nedan kallat IGC). Målet rör en sanktionsavgift som IGC har ålagt Vueling att betala på grund av innehållet i ett transportavtal.

5. I augusti 2010 lade Vueling på 40 euro på grundpriset (241,48 euro) för flygbiljetter som köptes av Maria José Arias Villegas. Pristillägget gjordes eftersom hon på nätet hade checkat in två väskor.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Europaparlamentets och rådets förordning av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, s. 3).

3 — Begreppet incheckat bagage definieras inte i förordning nr 1008/2008. I detta förslag till förhandsavgörande kommer jag att utgå från principen att detta begrepp avser personliga tillhörigheter som en passagerare tar med sig på sin resa och som transportören accepterar att ta ansvar för och för vilket transportören lämnar ut ett identifikationsbevis, i motsats till kabinbagage som passageraren själv ansvarar för.

6. Efter resan, den 15 november 2010, gjorde María José Arias Villegas en anmälan mot Vueling, eftersom hon ansåg att flygtransportavtalet med Vueling innehöll ett oskäligt villkor. IGC, till vilken anmälan vidarebefordrades, beslutade då att ålägga Vueling att betala en sanktionsavgift på 3 000 euro. Beslutet fattades med stöd av artikel 97 i lag nr 48/1960 av den 21 juli 1960 om lufttrafik (Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea)⁴ samt med stöd av artiklarna 82, 86, 87 och 89 i den omarbetade lydelsen av den allmänna lagen om skydd för konsumenter och användare och andra kompletterande lagar (texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias).⁵

7. I artikel 97 i luftfartslagen anges följande:

”Transportören är skyldig att inom de viktgränser och volymgränser som fastställs i tillämpningsföreskrifterna transportera bagaget (oavsett antalet väskor) tillsammans med passagerarna. Denna transport ska ingå i biljettpriset.

Vid överskridande av fastställda gränser ska särskilda bestämmelser tillämpas.

Föremål och väskor som passagerarna själva för med sig ombord ska inte anses vara bagage enligt denna lag. Transportören är skyldig att i kabinen såsom handbagage kostnadsfritt transportera de föremål och väskor som passagerarna själva för med sig ombord, vilket innefattar varor som köpts i flygplatsbutiker. Ombordförande av sådana föremål och väskor får endast nekas av säkerhetsskäl knutna till föremålets vikt eller storlek i förhållande till luftfartygets egenskaper.”

8. När IGC inte tog upp Vuelings begäran om omprövning av beslutet överklagade Vueling beslutet till den hänskjutande domstolen den 27 april 2012. Vueling anförde att sanktionsavgiften strider mot principen om fri prissättning i artikel 22 i förordning nr 1008/2008.

9. Den hänskjutande domstolen anser inom ramen för sitt beslut att artikel 97 i lufttrafiklagen ger flygpassagerare rätt att checka in ett bagage utan merkostnad eller tillägg till grundpriset för flygbiljetten. Denna rätt är en följd av legaldefinitionen av lufttransportavtalet och en logisk och rimlig åtgärd till skydd för konsumenterna som inte strider mot den fria prissättningen enligt EU-rätten.

10. Hänskjutande domstol påpekar emellertid att alla domstolar i Spanien inte har intagit samma ståndpunkt. Vissa domstolar ansåg i stället att artikel 22 i förordning nr 1008/2008 ger utrymme för lufttrafikföretagen att höja grundpriset för en flygbiljett när bagage checkas in och att den bestämmelsen äger företräde framför motsatta bestämmelser i spansk rätt.

11. Mot denna bakgrund beslutade Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artikel 22.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 ... tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse (artikel 97 i lufttrafiklagen) enligt vilken lufttrafikföretag som transporterar passagerare är skyldiga att under alla förhållanden ge passagerarna rätt att checka in en väska utan extra kostnad eller tillägg till grundpriset för den köpta biljetten?”

4 — BOE nr 176 av den 23 juli 1960, s. 10291. Artikeln såsom ändrad genom lag nr 1/2011 av den 4 mars 2011 (BOE nr 55 av den 5 mars 2011, s. 24995, nedan kallad luftfartslagen).

5 — Antagen genom kungl. lagstiftningsdekret 1/2007 (Real Decreto Legislativo 1/2007) av den 16 november 2007 (BOE nr 287 av den 30 november 2007, s. 49181).

12. Jag kommer att i detta förslag till avgörande förklara varför jag anser att unionslagstiftaren, genom de principer som slås fast i artiklarna 22 och 23 i förordning nr 1008/2008, har lyckats med att tillerkänna lufttrafikföretagen en fri prissättning som omfattar kommersiella tjänster som hänför sig till utförandet av lufttrafikavtalet, exempelvis bagageincheckning, samtidigt som konsumenternas rättigheter och intressen tillvaratas genom tvingande bestämmelser om information till konsumenter.

I – Min tolkning

13. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga till domstolen för att få klarhet i huruvida principen om fri prissättning i artikel 22.1 i förordning nr 1008/2008 utgör hinder för en nationell lagstiftning som den som är aktuell i målet i den nationella domstolen, vilken innebär att lufttrafikföretag inte får ta betalt, i form av ett valfritt pristillägg, för en passagerares incheckade bagage.

14. Åsidosätter med andra ord lufttrafikföretag såsom Vueling, Ryanair Ltd, Easyjet Airline Co. Ltd, HOP! eller Germanwings unionsrätten när de tar betalt för valfri incheckning av passagerares bagage?

A – Inledande synpunkter

15. Frågan har aktualiserats av de så kallade lågprisbolagens inträde på lufttrafikmarknaden, som är en följd av avregleringen och konkurrensutsättningen inom flygbranschen samt av den affärsmodell som utvecklats av dessa bolag.

16. Affärsmodellen består i att erbjuda prismedvetna kunder reguljärflyg på korta och medellånga distanser till särskilt låga priser. Samma säkerhetsnivå som hos vilket annat flygbolag som helst garanteras, men däremot erbjuds en lägre servicenivå. Lågprisflygbolagen fokuserar alltså på själva huvudprestationerna för att erbjuda ett mycket lågt pris.⁶ Genom att ta betalt för varje enskild tjänst som normalt ingår i priset för en traditionell flygbiljett, tillämpar dessa bolag i större utsträckning differentierade och progressiva priser. På så sätt blir sådana tjänster som traditionellt erbjuds av de traditionella flygbolagen, till exempel platsreservation, bagagehantering, matservice ombord och tillhandahållande av tidningar, tilläggstjänster. Följaktligen kan det bli svårt att uppskatta hur eventuella kringkostnader påverkar det biljettpris som anges i början av reservationen liksom att jämföra priserna mellan olika bolag.

17. Vueling säljer flygresor via en webbplats på internet. En fiktiv bokning av en resa på Vuelings webbplats, illustrerar bolagets affärsstrategi enligt nedan.

18. När en kund ska boka en resa på Vuelings webbplats och väljer ett visst flyg visas tre priskategorier mitt på sidan, "Basic", "Optima" och "Excellence". Under de tre priserna ges en beskrivning av vad de innebär, vilket illustreras med grafiska symboler.⁷

19. Enligt denna beskrivning ger priset "Basic" bästa pris för resan. Inga särskilda symboler visas under denna priskategori.

6 — Det bör påpekas att denna ekonomiska modell inte enbart berör lufttransportsektorn. Inom hotellbranschen finns kedjan Formule 1 som även den fokuserar på kundernas främsta behov – att sova till låg kostnad – och drar ned på servicen till lägsta tänkbara nivå. I allmänhet erbjuds inga tilläggstjänster såsom mat eller bemannad reception nattetid, och de tjänster som normalt erbjuds, exempelvis tv, är ett valfritt tillägg mot betalning. Inom livsmedelshandeln finns det några kedjor, såsom Leader Price, Lidl och Ed, som har ett butikskoncept med mycket enkel varuexponering och ett begränsat urval av basprodukter. Inom bilbranschen har Renault-Nissan planer på en lågprismodell, till exempel Dacia Logan, som är tänkt att utvecklas på ett mycket förenklat sätt och enbart erbjuda vad som bedöms vara det viktigaste för föraren och/eller nödvändigt enligt europeiska bestämmelser.

7 — Jag har konstaterat att symbolerna under priserna kan variera beroende på datum för reservationen. Symbolerna motsvarar dock alltid det som ingår i priset i fråga.

20. "Optima" symboliseras av grafiska symboler föreställande ett säte, en väska och ett solur. Priskategorin innebär möjlighet att checka in ett bagage som får väga högst 23 kg, en plats längst fram eller längst bak i planet och särskilda fördelar vid incheckning och ombokning. Priskategorin "Excellence" symboliseras, i skrivande stund, av grafiska symboler föreställande ett säte, en väska och ett solur. Kategorin ger, utöver vad som är inkluderat i Optima, rätt att ta med ett handbagage som får väga högst 14 kg och en plats på första raden i planet. Dessutom ges kunden möjlighet att checka in direkt efter bokningen, tillgång till VIP-loungen och företräde vid ombordstigning och säkerhetskontroll. Den inkluderar även servering ombord, rätt att boka om eller avboka biljetten (och få pengarna tillbaka) samt möjlighet att samla bonuspoäng.

21. När kunden väljer priskategorin Basic för hela sin resa, ges under rubriken "Din resa" en prisuppställning med uppgift om alla kostnader som hänför sig till bokningen till höger på bokningssidan. Prisuppställningen omfattar, utöver grundpriset för själva resan, som inbegriper skatter och avgifter, ett belopp som motsvarar bokningsavgift och i förekommande fall avgift för betalning med kreditkort. Summan av dessa kostnader utgör "Slutligt pris". För att kunna gå vidare med bokningen måste kunden här lägga in sina personuppgifter. Kunden ska därefter godkänna "transportvillkoren" och "användarvillkoren för webbplatsen". I punkt 8.4 i "transportvillkoren" anges följande i fråga om bagage:

"För priset Basic medför incheckning av ett bagage som får väga högst 23 kg per passagerare att det ska betalas ett tillägg, som varierar med hänsyn till varje flygningens särskilda beskaffenhet. I priskategorierna Optima och Excellence ingår gratis incheckning av ett bagage som får väga högst 23 kg.

Oavsett vilket pris som väljs får passageraren checka in mer än ett bagage om högst 23 kg maximum, under förutsättning att motsvarande tillägg betalas för vart och ett av dem. Det är möjligt att checka in tyngre bagage mot betalning av ett tillägg, varvid varje bagage inte får väga mer än 32 kg.

..."

22. Efter att ha godkänt dessa villkor uppmanas kunden att gå vidare med bokningen genom att klicka på en flik för personliga val. Vueling erbjuder här olika tilläggstjänster utöver själva flygningen, vilka kunden kan avstå ifrån eller godkänna mot ett valfritt pristillägg. Det är här som kunden exempelvis kan välja att, "från" 13 euro (lockpris), checka in ett bagage eller att resa med ett husdjur. För varje tillägg kunden gör ändras slutpriset därefter. Kunden kan sedan slutföra bokningen och betala ett enda belopp som motsvarar det sammanlagda priset för resan.

23. Vueling har i sin inlaga⁸ anfört att syftet med denna segmentering av utbudet är att erbjuda kunden en personlig lufttransporttjänst som är anpassad till kundens behov och ekonomiska förutsättningar. Strategin innebär dels att de centrala delarna av lufttransporttjänsten skiljs från de kompletterande delarna, dels att de kompletterande delarna omvandlas till valfria delar så att kunden har möjlighet att välja att lägga till de delar som han eller hon anser nödvändiga, på grundval av ett uttryckligt godkännandeförfarande ("opt-in"). Att resa till bästa pris i priskategorin "Basic" innebär alltså att man avstår från ett antal tjänster som i stället ingår i priskategorierna "Optima" och "Excellence".

24. Ett lågprisbolags strategi kan sammanfattas enligt följande:

"För att kunden ska få ett riktigt attraktivt pris tar [flygbolaget] enbart ansvar för själva transporten, inte för någonting annat."⁹

8 — Punkt 4 till 9 i inlagan.

9 — Uttalande av Herb Kelleher, verkställande direktör i Southwest Airlines, det första amerikanska lågprisflygbolaget.

25. Kan unionsrätten, i synnerhet artikel 22.1 i förordning nr 1008/2008, utgöra ett hinder för denna ekonomiska modell? Strider en strategi som går ut på att ta betalt för valfria tjänster såsom incheckning av bagage mot konsumenternas rättigheter och de bestämmelser som unionslagstiftaren har fastställt i denna förordning?

26. Det anser inte jag.

27. Liberaliseringen av marknaden för lufttrafik och avregleringen av dess sektor ledde visserligen till missbruk och vilseledande metoder från lufttrafikföretagens sida, särskilt lågprisbolagen. Flera av dem har dömts för användning av otillåtna eller oskäligen villkor i sina transportavtal¹⁰ eller för de anställningsvillkor som de tillämpat på sina anställda. Detta utgör följaktligen dålig reklam för dessa bolag, och det är i än högre grad så eftersom de har baserat sig på en modell som i dag bryter mot de etablerade regler som hittills har gällt för lufttrafik. Många passagerare förvånas följaktligen över att de måste betala pristillägg för tjänster som fram till i dag i sin helhet ingick i flygbiljettens grundpris. Detta är uppenbarligen motvikten till liberaliseringen av marknaden. Denna liberalisering, som inleddes av unionslagstiftaren redan år 1987 hade till syfte att undanröja uppdelningen mellan de nationella marknaderna och att förbättra lufttrafikföretagens konkurrenskraft genom att öppna marknaden för konkurrens och genom att begränsa de lagstiftningsbefogenheter som medlemsstaterna ditintills tillerkänts. Syftet var i själva verket att möjliggöra ett bredare utbud och en lägre prissättning till nytta för konsumenterna.

28. Det är ostridigt att detta syfte har uppnåtts. Uppkomsten av nya bolag på marknaden för lufttransport har tvingat de etablerade aktörerna – som tidigare kritiserades för att ha missbrukat sin dominerande ställning eller för att ha ingått prisöverenskommelser – att se över sin prissättning. Flygpriserna har följaktligen sänkts väsentligt, vilket har gjort det möjligt för konsumenterna som tidigare inte hade råd att resa med flyg att nu göra det. Denna liberalisering har följaktligen gjort det möjligt att tillgodose behoven hos en kundkrets med en begränsad köpkraft. Lågprisbolagen har funnit sin målgrupp och de redan etablerade aktörerna har inriktat sina verksamheter så, att de närmar sig lågprisbolagens affärsmodell. Således har Air France SA utvecklat sitt dotterbolag Hop! och Deutsche Lufthansa AG Germanwings.

29. Följaktligen har avregleringen av sektorn visserligen fört med sig överdrifter från de etablerade lufttrafikföretagens och lågprisbolagens sida, vilket klart framgår av de avgöranden i vilka easyJet Airline Co. Ltd, Ryanair Ltd, Brussels Airlines eller Air France SA har fällts. Det får emellertid inte glömmas bort att liberaliseringen av marknaden, genom att stimulera konkurrensen och öppna upp för nya aktörer, har inneburit många fördelar till direkt nytta för konsumenterna genom betydande prissänkningar.

30. När det gäller prissättningen av lufttrafiktjänster, särskilt den som avser incheckning av bagage, ska det erinras om vad som är föremål för diskussion. Även om det är fullt legitimt att vilja ange en ny ram för lufttrafikföretagens affärsmetoder, är det likväl så att förordning nr 1008/2008 syftar till en avreglering av sektorn genom erkännande av friheten för dessa företag att bestämma sin prissättning. I förevarande mål ska det följaktligen fastställas huruvida den omständigheten att incheckningen av bagage faktureras som ett valfritt pristillägg omfattas av denna frihet eller huruvida detta tillvägagångssätt i sig utgör en otillåten metod som ska bedömas enligt allmänna och särskilda bestämmelser i konsumentskyddslagstiftningen. Denna fråga får emellertid inte under några omständigheter göra det möjligt att återinföra en reglering som unionslagstiftaren har varit noga med att upphäva, vilket annars skulle innebära att domstolen satte sig i lagstiftarens ställe.

10 — Möjlighet att höja biljettpriset efter bokningen, ansvarsfriskrivning, nekad återbetalning vid force majeure, ingen ersättning vid annullering på grund av tekniska problem, nekad ombordstigning, fakturering av flygplatsavgifter, flera administrativa kostnader av olika slag, behandling av personuppgifter, etcetera.

31. Jag anser att den valfria faktureringen i förevarande mål omfattas av den fria prissättning som erkänns av unionslagstiftaren i artikel 22.1 i förordning nr 1008/2008.

B – Min tolkning av bestämmelserna

32. För att komma fram till denna slutsats ska klassiska tolkningsmetoder tillämpas, däribland den teleologiska metoden. Såsom framgår nedan använder sig unionslagstiftaren i artiklarna 2.18 och 22.1 i förordning nr 1008/2008 nämligen av extremt vida eller till och med oprecisa ordalag.

33. Det är alldeles uppenbart att det system som införts enligt förordning nr 1008/2008 syftar till en liberalisering av marknaden för lufttransporter. Denna inriktning hade inletts genom rådets förordning (EEG) nr 2409/92 av den 23 juli 1992 om biljettpriser och tariffer för lufttrafik,¹¹ och den syftade – genom att marknaden öppnades för konkurrens – till ett bredare utbud och lägre priser till nytta för konsumenterna.

34. I detta syfte gav unionslagstiftaren lufttrafikföretagen rätt att fullständigt ”fritt sätta sina flygpriser”.¹² Därmed begränsades den fulla suveränitet som medlemsstaterna fram till dess hade haft på området. Medlemsstaternas tidigare befogenhet att godkänna priserna ersattes följaktligen med ett enkelt förfarande med förhandsanmälan, och deras möjligheter att ingripa begränsades till sådana fall där prisnivåerna blev orimligt höga, till skada för konsumenterna, och till ihållande prisfall, i syfte att komma till rätta med en sådan snedvridning.

35. Även förordning nr 1008/2008 syftar i enlighet med artikel 1.1 till att reglera prissättningen av lufttrafik inom gemenskapen.

36. I artikel 22.1 bekräftar unionslagstiftaren principen om fri prissättning av flygresor. Förordningen innebär således en fortsatt avreglering genom ytterligare begränsningar av medlemsstaternas handlingsutrymme. Bestämmelserna om förhandsanmälan av priser och ovannämnda skyddsmekanismer har nämligen upphävts.

37. Unionslagstiftaren har i artikel 23 i nämnda förordning infört särskilda bestämmelser om konsumentskydd mot missbruk eller vilseledande metoder från transportörernas sida. Såsom framgår nedan är denna frihet i prissättningen förenad med en skyldighet att klart och detaljerat informera om de tjänster som tillhandahålls, så att prisnivån exakt framgår för användaren i samband med att utbudet utsätts för konkurrens. Detta kan endast åstadkommas till priset av en relativ komplexitet som, enligt min mening, är själva följden av tankegångarna bakom det system som unionslagstiftaren har velat införa i det angivna syftet, det vill säga för att få till stånd en mångfald i utbudet och följaktligen av tjänster som anpassats till användarens köpkraft.

38. Jag kommer nu att i detalj undersöka var och en av de principer som ligger till grund för prissättningen av luftfartstjänster.

1. Principen om fri prissättning

39. Såsom jag har angett har unionslagstiftaren i artikel 22.1 bekräftat principen om fri prissättning av flygresor. Innan denna princip granskas närmare bör följande två påpekanden göras.

11 — EGT L 240, s. 15; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 130.

12 — Se artikel 5.1 i förordning nr 2409/92. Flygpriserna definieras i artikel 2 a som de priser ”som passagerare skall betala lufttrafikföretag eller dessas agenter för befordran av dem och deras bagage i lufttrafik samt de villkor som hänför sig till dessa priser, inberäknat ersättning och villkor som erbjuds agenturer och andra mellanhänder”.

40. För det första har unionslagstiftaren inte definierat begreppet pris. I detta förslag till avgörande kommer jag emellertid att utgå från att begreppet avser priset på en resa som en passagerare bokar för en viss sträcka, ett visst flyg, ett visst datum och, i förekommande fall, en viss klass.

41. För det andra gäller inte den fria prissättningen priser på lufttrafiktjänster som hänför sig till en allmän trafikplikt, i enlighet med artikel 22.1 i förordning nr 1008/2008. Fri prissättning gäller inte heller skatter och avgifter som tas ut av offentliga myndigheter eller flygplatsoperatörer, det vill säga skatter, flygplatsavgifter, tilläggsavgifter och arvoden som hänför sig till luftfartsskydd eller bränsle och som, till följd av sin art, inte fritt kan fastställas av ekonomiska aktörer och som uttryckligen anges av unionslagstiftaren i artikel 23.1 i förordning nr 1008/2008.

42. Med undantag av dessa två kostnadsslag är min bedömning att lufttrafikföretagen är helt fria att sätta priserna på sina tjänster.

43. Unionslagstiftaren använder ett synnerligen vitt begrepp för att definiera den fria prissättningens materiella räckvidd.

44. I den franska versionen av förordning nr 1008/2008 gäller den fria prissättningen "passagerarpriser" ("tarifs des passagers"), vilket i sig inbegriper mycket. I den tyska och den engelska versionen har unionslagstiftaren valt ett ännu bredare uttryck, nämligen "flugpreise" respektive "air fares", som betyder "flygpriser". I den spanska versionen används till och med uttrycket "tarifas ... de los servicios aérios" (priser ... på flygtjänster).

45. Dessa "passagerarprise" eller "flygpriser" definieras dessutom på ett homogent sätt, oavsett språkversion av förordning nr 1008/2008, i artikel 2.18, där vad som avses är "*priser ... som ska betalas till lufttrafikföretag ... för befordran av passagerare i lufttrafik samt de villkor som hänför sig till dessa priser*, inbegripet ersättning och villkor som erbjuds agenter och andra mellanhänder".¹³

46. Begreppet "priser ... som ska betalas ... för befordran av passagerare i den mening som avses i artikel 2.18 i denna förordning kan avse samtliga nettokostnader för utförandet av transporttjänsten, från det att kunden bokar en resa till dess att kunden får sin väska på bagagebandet. Utförandet av ett lufttrafikavtal omfattar många tjänster, bland annat incheckning, ombordstigning och mottagande av passagerare ombord på flygplanet, befordran av passagerarna och deras bagage på ett säkert sätt från avreseorten till ankomstorten, omhändertagande av passagerarna under flygningen, avstigning och utlämning av bagage. Alla dessa tjänster innebär kostnader som inte endast hänför sig till transporten av passagerarna i strikt bemärkelse, utan även till hantering av bokningar, utfärdande av flygbiljetter, användning och underhåll av maskinen och infrastrukturen på flygplatsen samt till bagagehantering. Tjänsterna förutsätter även, för ett gott utförande av lufttrafikavtalet, att flera olika yrkeskategorier är involverade, till exempel återförsäljare, besättning, markpersonal, mekaniker och annan underhållspersonal.

47. Unionslagstiftaren inskränker sig för övrigt inte till att avse det "pris ... som ska betalas ... för befordran av passagerare". Lagstiftaren avser uttryckligen de priser som hänför sig till "ersättning [till] agenter och andra mellanhänder", vilket sträcker sig betydligt längre än till de direkta kostnaderna för utförandet av lufttrafiken i strikt bemärkelse. Jag anser härvid inte att begreppet mellanhänder i den mening som avses i artikel 2.18 i förordning nr 1008/2008 nödvändigtvis hänför sig till tjänster som tillhandahålls av agenter. Begreppet kan följaktligen omfatta en uppsjö av tjänster.

13 — Min kursivering.

48. Mot denna bakgrund anser jag att begreppet passagerarpris omfattar en lång rad kommersiella tjänster, som både kan vara obligatoriska och oundgängliga för befordran av passagerare och tjänster som snarare är av kompletterande art och skulle kunna utgöra föremål för ett valfritt pristillägg.¹⁴

49. När det gäller avgiften för incheckning av bagage anser jag att det inte råder något tvivel om att avgiften faller inom detta begrepp och därmed omfattas av den fria prissättningen enligt artikel 22.1 i förordning nr 1008/2008. Såsom har konstaterats ovan utgör incheckning av bagage en kommersiell tjänst som innebär en kostnad för lufttrafikföretaget, eftersom den förutsätter kostnader för hantering, sortering, lagring, eller till och med övervakning, och utlämning av bagage.

50. Lufttrafikföretagens rätt att fritt sätta sina priser omfattar även tillämpningsvillkoren för passagerarpriserna. Med förbehåll för vad som anges i artikel 23 i förordning nr 1008/2008 angående information till konsumenterna är lufttrafikföretagen fria att fastställa villkoren för hur de sätter sina priser. Lufttrafikföretagen är med andra ord, och med undantag av flyglinjer som hänför sig till en allmän trafikplikt, fria att själva definiera vilka tjänster de vill inkludera i sina transportavtal och att fastställa på vilket sätt de tar betalt, utan att medlemsstaterna har någon rätt till insyn i detta avseende. Såsom Europeiska kommissionen har framhållit i sin inlägga har medlemsstaterna enligt ovan nämnda förordning ingen befogenhet att precisera vilka prisvillkor som ska gälla för priset på en flygbiljett och inte ens att precisera vilka tjänster som ska ingå i priset.¹⁵ Det är genom denna bestämmelse som flygbolagens olika affärsmodeller och konkurrensstrategier har utvecklats och som flygbolagen kan besluta att diversifiera och segmentera sitt utbud.

51. Lufttrafikföretagen kan således välja själva hur de vill prissätta incheckningen av bagage, såvida denna tjänst inte föreskrivs av säkerhetsskäl, på motsvarande sätt som när det gäller tillgängliga sittplatser.

52. De kan välja att inkludera kostnaden för tjänsten i grundpriset för en flygbiljett, såsom flertalet traditionella flygbolag som vill fokusera på kvalitet i konkurrensen med lågprisbolagen.

53. Lufttrafikföretagen kan även besluta att minska kostnaderna för behandling, sortering, befordran och utlämning av bagage genom att lyfta ut denna tjänst från basutbudet och erbjuda den mot ett valfritt pristillägg. På så sätt kan de erbjuda flygresor till fördelaktigare priser jämfört med andra bolag, vilket också hör till den marknadslogik som åsyftas i förordning 1008/2008. I synnerhet gör en sådan praxis det emellertid möjligt att säkerställa att priset står i proportion till de tjänster som efterfrågas av användaren.

54. Denna tolkning kan naturligtvis inte tillämpas på handbagage (eller kabinbagage), eftersom lufttrafikföretaget ska garantera gratis transport av sådant bagage, och det av två skäl. Till skillnad från incheckat bagage är det, för det första, endast passageraren som ansvarar för handbagage. Handbagage omfattas inte heller av de kommersiella tjänster som tillhandahålls av lufttrafikföretaget och som förordning 1008/2008 avser, eftersom det, till skillnad från incheckat bagage, inte föranleder någon ytterligare kostnad för incheckning, märkning eller lagring.

55. För det andra sammanhänger den omständigheten att det är möjligt att under egen tillsyn föra med sig föremål som passageraren anser vara mest värdefulla eller mest nödvändiga med själva personens värdighet, vilket den hänskjutande domstolen konstaterar i sitt beslut om hänskjutande. Jag kan under dessa omständigheter, inte ens för framtida förhållanden, godta en princip om prissättning av kabinbagage.

14 — Domstolen har i sin dom av den 19 juli 2012, *ebookers.com Deutschland (C-112/11)* klargjort att de "valfria pristilläggen tillkommer således för tjänster som, genom att de kompletterar själva lufttrafiken, varken är obligatoriska eller oundgängliga för passagerar- eller fraktbefordran, varför kunden kan välja att tacka ja eller nej till dem" (punkt 14).

15 — Punkt 19 i inlagan.

56. Mot denna bakgrund anser jag att artikel 22.1 i förordning nr 1008/2008 inte utgör något hinder för att ett flygbolag som Vueling tar betalt, i form av ett frivilligt pristillägg, för incheckning av passagerares bagage.

57. Om domstolen inte är ense om denna tolkning utan anser att incheckning av ett bagage avser en obligatorisk tjänst vars kostnad ingår i flygbiljettens grundpris, blir det nödvändigt att ge en allmän definition av själva innehållet i denna tjänst. Detta skulle kräva att domstolen, för de 28 medlemsstaterna i Europeiska unionen fastställer bagagets storlek och högsta tillåtna vikt, med hänsyn till säkerhetskraven för den typ av flygplan som kan komma att användas. Det är uppenbart att ett sådant fastställande av tekniska regler om incheckning av ett bagage varken omfattas av domstolens befogenheter eller av dess verksamhetsområde.

58. En sådan tolkning framstår dessutom som svår att förena med de krav som avser fri konkurrens och konsumentskydd och som ligger till grund för förordning nr 1008/2008. För det första skulle ett sådant fastställande, oavsett i vilken form det sker, medföra att konkurrensen för en kommersiell tjänst begränsades, vilket uppenbarligen skulle äventyra förordningens ändamålsenliga verkan. För det andra skulle detta motverka en prissättning som står i proportion till de tjänster som efterfrågas av användarna, så att passagerare som endast reser med handbagage stod för kostnaden för att checka in medresenärernas bagage, vilket enligt min mening skulle äventyra konsumentskyddet.

2. Konsumentskyddet

59. Unionslagstiftaren har kopplat den fria prissättning som lufttrafikföretagen tillerkänns till vissa krav som hänför sig till skyddet av konsumenternas rättigheter i artikel 23 i förordning nr 1008/2008.

60. Artikel 23 i förordning nr 1008/2008, med rubriken ”Information och icke-diskriminering”, har följande lydelse:

”[P]assagerarpriser ... ska innehålla tillämpliga villkor när de erbjuds eller offentliggörs i någon form, inbegripet på [i]nternet, för lufttrafik från en flygplats som befinner sig på en medlemsstats territorium och på vilken fördraget är tillämpligt. Det slutliga pris som ska betalas ska alltid anges och ska innehålla gällande passagerarpris ... samt alla tillämpliga skatter och avgifter, tilläggsavgifter och arvoden som är oundvikliga och förutsebara vid tidpunkten för offentliggörandet. Förutom slutpriset ska minst anges

- a) passagerarpris ...,
- b) skatter,
- c) flygplatsavgifter och
- d) andra avgifter, tilläggsavgifter eller arvoden, exempelvis sådana som har samband med luftfartsskydd eller bränsle,

om avgifterna i b, c och d har lagts till passagerarpriset Valfria pristillägg ska anges klart, öppet och otvetydigt i början av varje bokningsprocess och kunden ska aktivt markera sitt godkännande av dem.”

61. Denna bestämmelse om prissättning av luftfartstjänster utgör *lex specialis* i förhållande till de allmänna bestämmelser som gäller enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG¹⁶ och enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU.¹⁷ Syftet med bestämmelsen är att säkerställa en större öppenhet i den prissättning som tillämpas av lufttrafikföretaget för att garantera ett bättre skydd för konsumenten mot missbruk och vilseledande metoder som alltför ofta anmäls av passagerare.

62. Priset är naturligtvis ett avgörande kriterium för passagerarnas val av lufttrafikföretag. Skillnaden mellan grundpriset för en flygbiljett skiljer sig emellertid från det slutliga pris som passageraren betalar efter en bokning, eftersom en avsevärd kostnad tillkommer för andra faktorer, exempelvis skatter, avgifter och andra, frivilliga, pristillägg.

63. Flygbolagens affärsmetoder, men även olika skatter och avgifter som de är ålagda att betala, har gett upphov till ett överflöd av prissfaktorer som påverkar passagerarpriset och som på intet sätt bidrar till öppenhet i prissättningen.

64. Vissa av dessa kostnader är av marknadsföringsskäl dolda, vilket står i motsägelse till kravet på att kommunicera priserna på ett öppet sätt.

65. I artikel 23.1 i förordning nr 1008/2008 har unionslagstiftaren gjort en klar och tydlig åtskillnad mellan å ena sidan passagerarpriser, skatter och avgifter som är oundvikliga och förutsebara då de offentliggörs och å andra sidan valfria pristillägg.

66. När det gäller passagerarpriser, skatter och avgifter är lufttrafikföretaget skyldigt att uppge tillämpliga villkor för vart och ett dessa priser, oavsett i vilken form de offentliggörs.

67. När det gäller valfria pristillägg har domstolen i sin ovan nämnda dom angående ebookers.com Deutschland angett att lufttrafikföretaget ska garantera att tilläggspriserna anges klart, öppet och otvetydigt i början av varje bokningsprocess och se till att kunden aktivt kan markera sitt eventuella godkännande av dem.¹⁸

68. Ett lufttrafikföretag kan alltså inom ramen för den fria prissättningen enligt artikel 22.1 i förordning nr 1008/2008 ta ut ett extra pristillägg för incheckning av bagage, men företaget ska under alla omständigheter respektera de uttryckliga kraven i artikel 23.1 i förordningen angående information till konsumenterna.

69. Det finns skäl att pröva om dessa bestämmelser utgör ett hinder för en sådan nationell lagstiftning som artikel 97 i lufttrafiklagen. Enligt den hänskjutande domstolens tolkning innebär artikeln ett förbud mot pristillägg på grundpriset för en flygbiljett för incheckning av passagerares bagage.

70. En sådan tolkning innebär naturligtvis att lagen är oförenlig med unionsrätten. Tolkningen innebär ett återställande av den statiska reglering som unionslagstiftaren i förordning nr 1008/2008 har vinnlagt sig om att avskaffa genom en avreglering och en liberalisering av sektorn. I enlighet med vad jag har anført ovan har medlemsstaterna, med undantag av de flyglinjer som hänför sig till allmän trafikplikt, inte längre någon rätt till insyn när det gäller lufttrafikföretagens prisnivåer, tillämpliga prisvillkor eller när det gäller vilka tjänster som ska inbegripas i grundpriset för en flygbiljett.

16 — Direktiv av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktivet om otillbörliga affärsmetoder) (EUT L 149, s. 22).

17 — Direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG (EUT L 304, s. 64).

18 — Punkt 14 i domen.

71. Lagstiftningen utgör dessutom ett angrepp på den harmonisering som unionslagstiftaren åsyftade med de ”*gemensamma* regler för tillhandahållande av lufttrafik inom gemenskapen”¹⁹ som motsvarar rubriken till förordning nr 1008/2008. Det framgår av skälen 2, 5, 16 och 18 i förordningen att syftet är att säkerställa en effektivare och enhetligare tillämpning av unionens lagstiftning för den inre luftfartsmarknaden, undvika en snedvridning av konkurrensen orsakad av att reglerna tillämpas olika på nationell nivå och göra det möjligt för konsumenterna att verkligen kunna jämföra priserna för lufttrafik. I och med att lufttrafiken till sin natur utgör en internationell marknad, på vilken flygbolag av samma storlek verkar med hjälp av bokningsverktyg som numera inte påverkas av några gränser, är det nödvändigt, mot bakgrund av de av unionslagstiftaren åsyftade målen, att flygbolagens verksamhet verkligen regleras av regler som är gemensamma för samtliga medlemsstater i unionen. Bestämmelsen motverkar uppenbarligen dessa mål.

72. Följaktligen och mot bakgrund av samtliga överväganden ovan, anser jag att principen om fri prissättning i artikel 22.1 i förordning nr 1008/2008 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som den som är aktuell i målet i den nationella domstolen, i vilken föreskrivs att lufttrafikföretag inte får ta betalt, i form av ett valfritt pristillägg, för incheckning av en passagerares bagage.

73. Jag anser emellertid att det är de behöriga nationella myndigheterna som ska säkerställa att lufttrafikföretagen, när de tar betalt för en sådan prestation, uppfyller sina skyldigheter till skydd för konsumenternas rättigheter i enlighet med artikel 23.1 i förordningen genom att på ett tydligt, öppet och entydigt sätt, i början av bokningsförfarandet, informera om vilka priser som gäller för incheckning av bagage och genom att göra det möjligt för kunden att aktivt godkänna eller inte godkänna denna prestation.

74. Följaktligen ska den hänskjutande domstolen i detta mål pröva om Vueling har uppfyllt sin informationsplikt gentemot María José Arias Villegas.

II – Förslag till avgörande

75. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen besvarar den tolkningsfråga som har ställts av Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Ourense på följande sätt:

Principen om fri prissättning i artikel 22.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som den som är aktuell i målet i den nationella domstolen, enligt vilken lufttrafikföretag inte får ta betalt med ett valfritt pristillägg för incheckning av en passagerares bagage.

Behöriga nationella myndigheter ska emellertid säkerställa att lufttrafikföretagen, när de tar betalt för en sådan prestation, uppfyller sina skyldigheter till skydd för konsumenternas rättigheter i enlighet med artikel 23.1 i förordning nr 1008/2008 genom att på ett klart, öppet och entydigt sätt, i början av bokningsförfarandet, informera om vilka priser som gäller för incheckning av bagage och göra det möjligt för kunden att aktivt godkänna eller inte godkänna denna prestation.

19 — Min kursivering.