



Datum van inontvangstneming : 08/03/2019

Zaak C-28/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

16 januari 2019

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 december 2018

Appellanten:

Ryanair Ltd

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust

Geïntimeerden:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust

Ryanair Ltd

Ryanair DAC

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep tegen het vonnis van de Tribunale amministrativo regionale (bestuursrechter in eerste aanleg; hierna: „TAR”) tot bevestiging van het besluit van de Autorità garante della concorrenza e del mercato (mededingingsautoriteit; hierna: „Autoriteit”) waarbij is vastgesteld dat luchtvaartmaatschappij Ryanair zich schuldig heeft gemaakt aan vijf afzonderlijke oneerlijke handelspraktijken en haar daarvoor sancties zijn opgelegd; hoger beroep dat de Autoriteit tegen de ongunstige delen van dit vonnis heeft ingesteld.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU betreft de juiste uitlegging en toepassing van artikel 23 van verordening nr. 1008/2008.

Prejudiciële vragen

Moet artikel 23, lid 1, tweede volzin, van verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap aldus worden uitgelegd dat de kosten voor online inchecken en de „administratiekosten” voor aankopen met een creditcard, die bovenop de prijs van de tickets komen, alsook de btw die over de tarieven en de facultatieve toeslagen voor nationale vluchten wordt geheven, vallen onder de categorie onvermijdbare, voorzienbare dan wel facultatieve prijstoelagen?

Moet artikel 23, lid 1, vierde volzin, van verordening nr. 1008/2008 aldus worden uitgelegd dat met de term „facultatief” wordt bedoeld dat deze kosten door de meeste consumenten kunnen worden vermeden?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (artikel 23, lid 1)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 - Codice del consumo (wetsbesluit nr. 206 van 6 september 2005 - wetboek consumentenrecht); inzonderheid artikel 18, artikel 20, lid 2, artikel 21, lid 1, onder b), c) en d), en lid 4-bis, alsook de artikelen 22 en 27

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Bij besluit van 15 juni 2011 heeft de Autoriteit luchtvaartmaatschappij Ryanair beschuldigd van oneerlijke handelspraktijken betreffende de verkoop van nevendiensten, waarop de door appellanten aangevoerde specifieke Europese regeling van toepassing is.
- 2 Meer bepaald bestonden de aan Ryanair verweten gedragingen in het volgende:
 - a) de mogelijk misleidende aard van bepaalde via internet en/of via de pers verspreide reclameboodschappen – met name die waarin gedurende een bepaalde periode een groot aantal stoelen tegen een zeer lage prijs werd

- aangeboden – die de consumenten konden misleiden omdat belangrijke informatie over de werkelijke voorwaarden en beperkingen van de gepubliceerde aanbiedingen waren weggelaten. Deze praktijk kon worden aangemerkt als een oneerlijke handelspraktijk in de zin van artikel 20, lid 2, artikel 21, onder b), c) en d), en artikel 22 van de codice del consumo, aangezien zij in strijd is met de professionele toewijding, en het economische gedrag van de gemiddelde consument wezenlijk kan verstoren met betrekking tot de werkelijke beschikbaarheid van de vluchten tegen de gepubliceerde tarieven, en ten aanzien van de werkelijke reikwijdte en het werkelijke economische voordeel van de door de handelaar gepubliceerde aanbiedingen;
- b) de oneerlijke presentatie van de prijzen die in het boekingssysteem op de website van de luchtvaartmaatschappij (<http://www.ryanair.com/it>) werden toegepast, aangezien de handelaar bepaalde bestanddelen van de kostprijs (online inchecken en administratiekosten) aanmerkte als „facultatieve kosten” terwijl zij juist verplicht waren – het ging namelijk om kosten die normaal gesproken tijdens de online boekingsprocedure aan de consumenten in werden rekening gebracht en aan het aanvankelijk aangeboden tarief werden toegevoegd. De door Ryanair aangeboden prijs bleek dus lager te zijn dan die welke werkelijk door de consumenten werd betaald, wat wijst op een gebrek aan transparantie in de berekeningsmethode. Deze praktijk kon worden aangemerkt als een oneerlijke handelspraktijk in de zin van artikel 20, lid 2, en artikel 21, lid 1, onder d), van de codice del consumo, aangezien zij in strijd is met de professionele toewijding, en het economische gedrag van de gemiddelde consument wezenlijk kan verstoren met betrekking tot de werkelijke kosten van de door de handelaar aangeboden dienst. Personen die hun tickets via het internet kochten waren bij het boeken van de vluchten in de beginfase immers niet op de hoogte van de kosten voor online inchecken en de administratiekosten voor aankopen met creditcard, die bovenop de ticketprijs kwamen, en werden nauwelijks geïnformeerd over de btw die over de tarieven en de facultatieve toeslagen voor nationale vluchten werd geheven;
- c) de verstrekking door de handelaar van inadequate informatie over de wijze waarop bepaalde rechten konden worden uitgeoefend (met name het gebruik van bonussen en het verkrijgen van terugbetaling), het feit dat de consumenten een betaalnummer moesten bellen om deze rechten uit te oefenen (899...), alsook dat onvoldoende informatie werd verstrekt over alternatieve terugbetalingsprocedures en over de hoogte van het administratietarief dat Ryanair vroeg om een verzoek te behandelen. Deze praktijk kon worden aangemerkt als een oneerlijke handelspraktijk in de zin van artikel 20, lid 2, de artikelen 22 en 24, en artikel 25, onder d), van de codice del consumo, aangezien zij in strijd is met de professionele toewijding en zij, doordat geen of onvolledige informatie wordt verstrekt, de gemiddelde consument kan misleiden met betrekking tot de inhoud van zijn rechten en de wijze waarop deze kunnen worden uitgeoefend en, doordat

- aanvullende kosten voor de volledige of gedeeltelijke terugbetaling van niet-gebruikte tickets in rekening worden gebracht, de werkelijke uitoefening van deze rechten onnodig kan belemmeren;
- d) het feit dat mededelingen die de handelaar naar Italiaanse consumenten stuurde en van hen vroeg, en de algemene reisvoorwaarden op zijn website in het Engels waren opgesteld. Deze praktijk kon worden aangemerkt als een oneerlijke handelspraktijk in de zin van artikel 20, lid 2, en artikel 22 van de codice del consumo, aangezien zij in strijd is met de professionele toewijding, en het economische gedrag van de gemiddelde consument wezenlijk kan verstoren met betrekking tot de voorwaarden die op de contractuele betrekking met de handelaar van toepassing zijn;
- e) het feit dat voor het wijzigen van data/tijden/vliegtrajecten enz. een hoger bedrag werd gevraagd dan op de website van de handelaar was aangegeven. Deze praktijk kon worden aangemerkt als een oneerlijke handelspraktijk in de zin van artikel 20, artikel 21, lid 1, onder b) en d), de artikelen 22 en 24, en artikel 25, onder a), van de codice del consumo, aangezien zij in strijd is met de professionele toewijding, en het economische gedrag van de gemiddelde consument wezenlijk kan verstoren en op onrechtmatige wijze kan beïnvloeden met betrekking tot de extra kosten die in rekening worden gebracht voor het wijzigen van bepaalde bestanddelen van de gekochte transportdienst of voor het opnieuw verstrekken van de instapkaart.
- 3 De uitdrukking „oneerlijke handelspraktijken”, die voor alle gedragingen van Ryanair wordt gebruikt, duidt gedragingen aan die het voorwerp vormen van het algemene verbod van artikel 20 van de codice del consumo. Met het begrip „handelspraktijken” wordt verwezen naar alle gedragingen van handelaren die objectief „verband houden” met de „verkoopbevordering, verkoop of levering” van een product of dienst aan consumenten en die voorafgaand aan, tijdens of ook na het sluiten van de overeenkomst plaatsvinden. Ten aanzien van de criteria op grond waarvan moet worden vastgesteld of een bepaalde handelspraktijk al dan niet „oneerlijk” is, bepaalt het bovengenoemde artikel 20, lid 2, in algemene termen dat een handelspraktijk oneerlijk is wanneer zij „in strijd is met de professionele toewijding” en „het economische gedrag van de gemiddelde consument die zij bereikt of op wie zij gericht is – of, indien zij op een bepaalde groep consumenten gericht is, het economische gedrag van het gemiddelde lid van deze groep, – met betrekking tot het product wezenlijk verstoort of kan verstoren”.
- 4 De nationale wetgever heeft daarnaast een aantal specifieke gevallen van handelspraktijken vastgesteld die zonder meer als misleidend en agressief moeten worden aangemerkt, zonder dat hoeft te worden nagegaan of zij in strijd zijn met de „professionele toewijding” dan wel concreet „het economische gedrag van de consument kunnen verstoren”. Volgens de nationale wetgever is er sprake van een misleidende handelspraktijk als de praktijk op onwaarheden berust aangezien zij gepaard gaat met onjuiste informatie, dan wel in het algemeen de gemiddelde consument misleidt of kan misleiden ten aanzien van met name de aard of de

voornaamste kenmerken van een product of dienst, waardoor die consument ertoe kan worden gebracht een besluit over een transactie te nemen dat hij zonder die praktijk niet had genomen. Is aan deze cumulatieve voorwaarden voldaan, dan wordt de praktijk beschouwd als misleidend en moet zij derhalve worden verboden.

- 5 Weglating van informatie moet, om als misleidend te worden beschouwd, betrekking hebben op „essentiële informatie welke de gemiddelde consument nodig heeft” om een geïnformeerd besluit te nemen (artikel 22 van de codice del consumo). Dienaangaande moet worden opgemerkt dat in alle gevallen waarin de handelspraktijk de vorm heeft van een „uitnodiging tot aankoop” – waaronder ook commerciële boodschappen vallen – de informatie over de „voornaamste kenmerken van het product” hoe dan ook altijd als „essentieel” moeten worden beschouwd (artikel 22, lid 4, van de codice del consumo). Indien deze informatie ontbreekt, wordt een uitnodiging tot aankoop derhalve geacht misleidend te zijn (arrest Hof van 12 mei 2011, Ving Sverige, C-122/10, EU:C:2011:299, punt 24).
- 6 Aangezien er volgens de Autoriteit in casu sprake is van oneerlijke en misleidende handelspraktijken, heeft zij de voortzetting daarvan verboden en, gezien de ernst en de duur van de inbreuken, overeenkomstig artikel 27, lid 9, van de codice del consumo de volgende administratieve boeten opgelegd:
 - 110 000 EUR wegens de inbreuk als bedoeld onder a);
 - 220 000 EUR wegens de inbreuk als bedoeld onder b);
 - 90 000 EUR wegens de inbreuk als bedoeld onder c);
 - 27 500 EUR wegens de inbreuk als bedoeld onder d);
 - 55 000 EUR wegens de inbreuk als bedoeld onder e).
- 7 Ryanair heeft tegen het besluit van de Autoriteit beroep tot nietigverklaring ingesteld.
- 8 Bij vonnis van 12 april 2012 heeft de TAR Lazio het beroep van Ryanair verworpen en de inbreuken zoals vastgesteld onder a), b), en d), en de bijbehorende boeten bevestigd. Deze rechter heeft het beroep gedeeltelijk toegewezen, wat de praktijken onder c) en e) betreft.
- 9 Met het eerste hoger beroep heeft de luchtvaartmaatschappij dat vonnis bij de verwijzende rechter aangevochten voor zover de TAR haar oorspronkelijke beroep had verworpen. Subsidiar heeft zij verzocht om de zaak naar het Hof te verwijzen met het oog op de uitlegging van de term „facultatief” in artikel 23 van verordening nr. 1008/2008.
- 10 Met het tweede hoger beroep heeft de Autoriteit hetzelfde vonnis bij de verwijzende rechter aangevochten voor zover de TAR het oorspronkelijke beroep

van Ryanair had toegewezen wat de oneerlijke handelspraktijken onder c) en e) betreft. Ryanair heeft van haar kant incidenteel hoger beroep ingesteld tegen de passages van het vonnis waarbij de TAR haar beroep had verworpen en het besluit van de Autoriteit had bevestigd.

- 11 De verwijzende rechter heeft besloten om deze hogere beroepen te voegen, aangezien zij tegen hetzelfde vonnis zijn ingesteld.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 12 Ten aanzien van de betwiste prijsbestanddelen – te weten de kosten voor online inchecken en de „administratiekosten” voor aankopen met een creditcard, die bovenop de ticketprijs komen, alsook de btw die over de tarieven en de facultatieve toeslagen voor nationale vluchten wordt geheven – heeft de TAR geoordeeld dat zij onvermijdelijk zijn, aangezien zij betrekking hebben op een verplichte dienst (online inchecken) en een belasting (btw). Ten aanzien van de toeslag die in rekening wordt gebracht omdat een bepaalde betaalkaart niet is gebruikt (Prepaid Mastercard), heeft de TAR artikel 23 van verordening nr. 1008/2008 uitgelegd als een bepaling die niet tot doel heeft het publiek ertoe aan te zetten om vooraf telkens het betaalinstrument aan te schaffen dat op dat moment het voordeligst is, maar die absolute transparantie met betrekking tot de prijs van vliegtickets beoogt te garanderen vanaf het moment waarop de betrokkene besluit de transactie aan te gaan. Op grond daarvan heeft de TAR geoordeeld dat de vraag of deze toeslag onvermijdelijk is niet in abstracte, maar in concrete zin moet worden opgevat, zodat moet worden beoordeeld of een normale koper die een bepaalde handelstransactie aangaat, een redelijke mogelijkheid heeft om deze specifieke kosten te vermijden. Op die basis is de TAR van oordeel dat de toeslag voor de online aankoop van tickets zonder een bepaalde betaalkaart onvermijdelijk is.
- 13 Ten aanzien van deze laatste overweging van de TAR heeft Ryanair aangevoerd dat de toeslag in zowel abstracte als concrete zin kan worden vermeden. Zij beroept zich in dit verband op het empirische gegeven dat ongeveer een derde van de boekingen op de Italiaanse website van de Ierse luchtvaartmaatschappij reeds met dat specifieke type betaalkaart wordt verricht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 14 De verwijzende rechter zet uiteen dat, in de regel, wanneer een vraag wordt opgeworpen in een zaak die aanhangig is bij een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hogere voorziening, deze instantie verplicht is om zich met een verzoek om een prejudiciële beslissing tot het Hof te wenden (zie artikel 267, derde alinea, VWEU), tenzij er ter zake al vaste rechtspraak is of er geen ruimte is voor redelijke twijfel over de juiste uitlegging van de betrokken rechtsregel.

- 15 Mede gelet op het doel van bescherming dat aan de betrokken regeling ten grondslag ligt, en de algemene aanwijzingen die uit de aangehaalde rechtspraak van het Hof kunnen worden afgeleid, geeft de verwijzende rechter de voorkeur aan een ruime uitlegging van artikel 23 van verordening nr. 1008/2008, in overeenstemming met die waarop het besluit van de Autoriteit en het vonnis in eerste aanleg, dat thans wordt aangevochten, zijn gebaseerd.
- 16 Aangezien Ryanair een afwijkende uitlegging naar voren schuift, die niet kennelijk ongegrond is, is evenwel voldaan aan de voorwaarden voor de prejudiciële verwijzing waarom is verzocht.
- 17 De verwijzende rechter is dan ook van oordeel dat hij zich in de onderhavige zaak met een verzoek om een prejudiciële beslissing tot het Hof dient te wenden.
- 18 Die rechter is verder van oordeel dat in een elektronisch boekingsstelsel de te betalen definitieve prijs reeds duidelijk moet zijn aangegeven wanneer de prijzen voor luchtdiensten voor het eerst worden getoond.
- 19 In verband met de bewoordingen van artikel 23, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 1008/2008 heeft het Hof er reeds op gewezen (zie arrest van 6 juli 2017, zaak C-290/16) dat de verplichting om op zijn minst het passagierstarief en, afzonderlijk, de belastingen, luchthavengelden en andere heffingen, toeslagen of vergoedingen te specificeren wanneer die elementen aan het passagierstarief zijn toegevoegd, een aanvulling is op de uit artikel 23, lid 1, tweede volzin, van die verordening voortvloeiende verplichting tot vermelding van de definitieve prijs (zie ook arrest van 15 januari 2015, Air Berlin, C-573/13, punt 44). Een luchtvaartmaatschappij die enkel de definitieve prijs vermeldt, zal derhalve niet voldoen aan de voorschriften van artikel 23, lid 1, derde volzin, van die verordening, aangezien die ertoe verplichten om de bedragen van de verschillende bestanddelen van die prijs te vermelden.
- 20 Volgens deze rechtspraak moeten de verschillende elementen waaruit de te betalen definitieve prijs als bedoeld in artikel 23, lid 1, derde volzin, van verordening nr. 1008/2008 bestaat, steeds ter kennis van de klanten worden gebracht, met vermelding van de bedragen die zij in de definitieve prijs vertegenwoordigen. Deze uitlegging wordt bevestigd door de doelstellingen van de betrokken regeling.
- 21 Vanuit dit gezichtspunt heeft artikel 23, lid 1, van verordening nr. 1008/2008 namelijk in het bijzonder tot doel de informatieverstrekking en de transparantie van de prijzen voor luchtdiensten vanaf een luchthaven op het grondgebied van een lidstaat te waarborgen, en daarmee draagt die bepaling bij aan de bescherming van de gebruiker van deze diensten. In dat verband voorziet die bepaling in verplichtingen op het gebied van informatieverstrekking en transparantie, met name over de voorwaarden die gelden voor passagierstarieven, de definitieve prijs, het passagierstarief en de daarbij op te tellen onvermijdbare en voorzienbare kosten, alsook over de facultatieve prijstoeslagen voor diensten die een aanvulling

vormen op het luchtvervoer zelf (zie arrest van 18 september 2014, Vueling Airlines, C-487/12, EU:C:2014:2232, punt 32). Het Hof heeft reeds kunnen verduidelijken ([...], arrest van 19 juli 2012, C-112/11) dat het begrip „facultatieve prijstoeslagen” in artikel 23, lid 1, laatste volzin, aldus moet worden uitgelegd dat het ook betrekking heeft op kosten die in verband met de vliegreis worden gemaakt voor diensten, zoals de vluchtannuleringsverzekering, welke door een andere partij dan de luchtvaartmaatschappij worden aangeboden en door de verkoper van die reis samen met de prijs van de vlucht in de vorm van een totale prijs aan de klant in rekening worden gebracht.

- 22 Het doel van informatieverstrekking en transparantie zou bijgevolg niet worden bereikt indien artikel 23, lid 1, laatste volzin, van verordening nr. 1008/2008 aldus werd uitgelegd dat deze bepaling de luchtvaartmaatschappijen de keuze biedt om de belastingen, luchthavengelden, andere heffingen, toeslagen en vergoedingen ofwel in het passagierstarief te verwerken ofwel separaat te vermelden. De onderzochte regeling dient daarentegen aldus te worden uitgelegd dat luchtvaartmaatschappijen bij de bekendmaking van hun passagierstarieven de door de klant te betalen bedragen van de in artikel 23, lid 1, derde volzin, onder b), c) en d), van die verordening bedoelde belastingen, luchthavengelden en andere heffingen, toeslagen en vergoedingen apart moeten specificeren, en deze dus niet mogen verwerken – ook niet gedeeltelijk – in de passagierstarieven als bedoeld in artikel 23, lid 1, derde volzin, onder a), van die verordening. Daaruit volgt uiteindelijk het volgende beginsel, dat ook door de verwijzende rechter wordt onderschreven: de klanten moeten een definitieve prijs betalen wanneer zij een ticket kopen, en niet een voorlopige prijs.
- 23 In deze context is het in de onderhavige zaak van doorslaggevend belang dat de litigieuze kosten worden gekwalificeerd overeenkomstig de betrokken Unieregeling. In dit verband zijn enerzijds de kosten voor online inchecken en de btw door de Autoriteit en in het bestreden vonnis gekwalificeerd als niet-facultatieve kosten; anderzijds vormt het derde element, de „administratiekosten” voor aankopen met een creditcard, een toeslag die automatisch aan de totale prijs wordt toegevoegd wanneer de passagier aan het einde van de procedure een ander betaalmiddel kiest dan de specifieke prepaid creditcard waar de luchtvaartmaatschappij de voorkeur aan geeft.