



## 客舱手提行李新规之争 —— 欧洲法律角力与监管博弈

2023年10月，PionAirLaw曾坚定主张航空公司实施的手提行李收费政策符合欧洲法律框架及欧盟法院（CJEU）判例法规定，只要在预订时清晰透明地告知乘客相关规则，航空公司可以对超出座椅下方允许存放范围的随身行李收取费用，这符合欧洲法规。

此后，该议题引发了监管、司法和媒体的强烈关注，争议频发、裁决交锋不断，更出现了前所未有的罚款措施。鉴于此，我们在本期专题文章中再次聚焦该话题，以提供更新且全面的分析。

### 西班牙消费者事务部的处罚措施

正如我们在上一期刊物中所述，欧盟法院（CJEU）在 Vueling 案（C-487/12）<sup>1</sup> 的判决中支持某些航空公司根据《西班牙航空法》<sup>2</sup> 第97条和《欧盟第1008/2008号条例》<sup>3</sup> 对机舱内携带手提行李时收取附加费的商业行为，认为其具备合法性。

尽管如此，2024年11月，西班牙消费者事务部仍史无前例地开出1.79亿欧元的罚款（瑞安航空1.07亿欧元，浮林航空3900万欧元，易捷航空2900万欧元，挪威航空160万欧元，维罗提航空120万欧元），并将此类收费定性为“滥用行为”<sup>4</sup>。

相关航空公司已就这些历史性处罚向西班牙主管法院提起上诉，同时这些航空公司继续执行其手提行李收费政策，坚持其合法立场。

与此同时，2025年5月，来自12个欧洲国家的消费者协会宣布对7家航空公司（被西班牙政府制裁的5家航空公司，加上泛航航空和威兹航空）发起联合投诉，指控手提行李收费构成滥用行为。这一倡议由欧洲消费者组织（BEUC）推动，该组织以颇具争议的西班牙罚款案例为参考，并敦促欧盟委员会和消费者保护合作网络采取相应行动<sup>5</sup>。

就在同一天，西班牙消费者事务部长也宣布对泛航航空和威兹航空（欧盟消费者组织名单中唯二尚未被西班牙政府制裁的航空公司）发起处罚程序。从这种态度来看，在缺乏更明晰的欧盟法规或法院对处罚裁决的情况下，该部长非但没有选择保持克制，反而选择进一步升级其执法行动，其时机和法律依据方面均引发质疑。

### 修订《欧盟第2027/1997号条例》的提案

在这一高度活跃且争议不断的背景下，2025年6月5日，欧洲运输理事会批准了一项至关重要的协议，旨在修订《欧盟第2027/1997

号条例》<sup>6</sup>，明确认可了对超出座椅下方允许存放范围的随身行李收取费用的做法，这是对廉价航空公司商业政策提供了背书。

该修正案策略性地纳入《欧盟第2027/1997号条例》，而非《欧盟第261/2004号条例》<sup>7</sup>，旨在避免给本已复杂的《欧盟第261/2004号条例》（关于航班拒载、取消或大幅延误的赔偿）监管框架增加额外负担，从而可以对行李运输条件进行更精确的技术澄清。

提案通过新增第6条第五款要求航空公司必须提供与行李有关的限额、限制、特殊条件和收费的详细信息，该条例引入了“个人物品”的定义，即定义了任何符合安全和安保标准、尺寸不超过40x30x15厘米或可放入乘客前方座椅下方、乘客所需运输的非托运行李物品”。此定义对于支持在行李超出该尺寸时收取附加费至关重要。

该提案在激烈辩论后以微弱优势获得通过，西班牙、德国、葡萄牙和斯洛文尼亚投了反对票，爱沙尼亚和奥地利关键性地投了弃权票。鉴于目前微妙的政治平衡，以及一些有影响力的议会团体已经表达的保留意见，该提案在欧洲议会的前景尚不明朗，预计立法审议进程将面临复杂性与不确定性。

### 立法提案评估

尽管该提案政治基础薄弱，但它仍是提供监管确定性并充分反映航空公司的运营现实的必要解决方案。欧洲立法者应支持顺应市场自然演变的法规，为乘客提供更多选择和切实利益。

除手提行李外，《欧盟第1008/2008号条例》中规定的自由定价也为乘客提供了新的多样化商业选择，如差异化票价、开放座位选择或长途航班中新的、更实惠的中高档舱位选择，所有这些都旨在满足用户的偏好，使更多的旅客受益。

就手提行李而言，航空公司坚持认为，收取额外行李费的合法性基于充分的运营考量之上，包括优化机舱空间和显著减少航班延误。这一点尤其体现在某些机型（如空客A320）客观存在的物理限制上——其头顶行李箱只能容纳90个登机箱，而其载客量却可以超过180人。

此外，根据几家航空公司提供的数据，这种做法通过加快登机时间和舱门关闭速度，减少了高达90%的运行延误，进而提高了处理效率和准点率，使全体乘客受益。

1 欧盟法院（第二法庭）2014年9月18日对伏林航空公司起诉加利西亚自治区消费协会一案（案件号：C-487/12）作出的判决。

2 1960年7月21日《航空法第48/1960号法案》。

3 欧洲议会和欧盟理事会2008年9月24日关于欧盟航空服务运营共同规则的《欧盟第1008/2008号条例》。

4 如需了解更多信息，请参阅该部发布的[新闻稿](#)。

5 如需了解更多信息，请参阅该部发布的[新闻稿](#)。

6 理事会1997年10月9日在《欧盟第2027/97号条例》规定了关于航空承运人在事故中的责任，后经《欧盟第889/2002号条例》修订。

7 2004年2月11日欧洲议会和理事会在《欧盟第261/2004号条例》中制定了航空旅客拒载、航班取消或大幅的情况下向乘客提供赔偿和协助的共同规则。



2024 年，西班牙将有超过 5000 万乘客选择不携带额外行李，自愿选择最经济的票价方案。对这一用户群体而言，强制其承担未使用的服务成本（如免费行李额）既失公允亦无效率。因此，此类定价结构既体现了合理的商业逻辑，也契合基于消费者实际偏好的市场需求。

另一方面，尤其令人担忧的是，手提行李仅是潜在连锁挑战的开端，后续可能波及欧盟定价模式下其他完全合法有效的商业政策实践。

若此种干预主义路径得以强化，其他同样合理的商业策略也可能受到审查或制裁。这些商业策略包括：根据飞行时间长短或所购票种限制机上餐饮选择；出于运营或安全原因限制宠物运输；对优先登机、贵宾室使用权或差异化客舱座位选择等高级服务收费；甚至包括不可改签或退票的机票选项。

必须重申，航空公司作为私营公司，完全有权根据效率原则、需求细分和经济可持续性标准来确定其商业模式和构建商业服务体系。事实上，所有这些决策都是出于个性化服务逻辑的一部分，它使数以百万计的乘客能够享受到更经济、更贴合其需求的航班服务。因此，出于经济或意识形态的原因而质疑这种商业灵活性，就等于为更僵化、更缺乏竞争力的模式敞开大门，这与现代航空运输的现状相去甚远。

### 总结

虽然西班牙消费者事务部长将欧洲最近的立法举措误解为对先前非法性的默认，但实际情况却大相径庭：相关政策在现行法律框架下本就具备合法性，而欧盟的提案正是为了避免像西班牙消费者事务部长所进行的任意解读，从而提供一个更清晰、更统一的法律基础。

遗憾的是，消费者事务部的立场不仅反映出法律依据的薄弱，还暴露出其意识形态的偏见，损害了数以百万计的乘客和西班牙乃至欧洲经济支柱产业的利益。因此，即使假设这项改革没有成功（鉴于当前政治格局，此可能性不容忽视），也必须牢记，立法程序本身已经提供了一个坚实的解释框架，可用于质疑这些制裁措施的合法性，并遏制其向其他航空公司蔓延的任何企图。

航空业比以往任何时候都更需要一个清晰、连贯和公平的监管框架——一个能够反映行业商业现实并尊重企业自主权的框架。因此，各国当局必须尊重单一框架的原则，摒弃政治驱动的惩罚性做法，因为这种做法会侵蚀法律的确定性，扭曲经济秩序。以变幻莫测的理由针对合法商业实践进行打压，会削弱航空公司的竞争力、恶化乘客的体验，限制乘客选择。



PionAirLaw

Diego Olmedo de Cáceres

Silvia Frade Sosa