Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 27. junija 2019 [1]

Zadeva C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
proti
Land Berlin,
ob udeležbi
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (vrhovno upravno sodišče), Nemčija)

„Predhodno odločanje – Zračni prevoz – Letališke pristojbine – Varstvo pravic uporabnikov letališč – Možnost dogovora o pristojbinah, ki se razlikujejo od pristojbin, ki jih je odobril neodvisni nadzorni organ – Pravna sredstva – Pristojnost sodišča za civilne zadeve – Združljivost z Direktivo 2009/12/ES“

1. Direktiva 2009/12/ES [2] določa, da upravni organi letališč „uporabnikom“ (za katere štejejo tisti, ki so odgovorni za prevoz potnikov, pošte in/ali tovora po zraku) obračunajo pristojbine za uporabo objektov, naprav in sredstev ter storitev, ki jih ti organi zagotavljajo. [3]

2. Vprašanja predložitvenega sodišča se skratka nanašajo na odobritev letaliških pristojbin bodisi od neodvisnega nadzornega organa (v nadaljevanju: nadzorni organ) bodisi od vsakega upravnega organa letališča. Poleg tega želi izvedeti, kako in pred katerim organom jih uporabnik lahko izpodbija.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije Direktiva 2009/12

3. Člen 2, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi

1. ‚letališče‘ pomeni katerokoli površino, ki je posebej prilagojena za pristajanje, vzletanje in manevriranje zrakoplovov, vključno s pomožnimi objekti, napravami in sredstvi, ki se lahko uporabljajo pri teh operacijah za potrebe prometa zrakoplovov in storitev v zvezi z njimi, ter z objekti, napravami in sredstvi za zagotavljanje podpore komercialnemu zračnemu prevozu;

1 Jezik izvirnika: španščina.

2 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o letaliških pristojbinah (UL 2009, L 70, str. 1; v nadaljevanju: Direktiva).

3 Uporabljam izraz *uporabnik* v tem smislu, ne da bi torej zajemal potnike, ki uporabljajo letališke objekte, naprave in sredstva ter storitve (na katere letalski prevozniki nato prevalijo znesek pristojbine).

2. ‚upravni organ letališča‘ pomeni organ, katerega naloga je, na podlagi nacionalne zakonodaje, predpisov ali pogodb, po potrebi skupaj z drugimi dejavnostmi ali brez njih, upravljati letališko infrastrukturo ali infrastrukturo letaliških omrežij in poslovati z njo ter usklajevati in nadzirati dejavnosti različnih izvajalcev na zadevnih letališčih ali zadevnih omrežjih letališč;

3. ‚uporabnik letališča‘ pomeni vsako fizično ali pravno osebo, ki je odgovorna za prevoz potnikov, pošte in/ali tovora po zraku do ali od zadevnega letališča;

4. ‚letališka pristojbina‘ pomeni pristojbino, obračunano v korist upravnega organa letališča, ki jo plačajo uporabniki letališča za uporabo objektov, naprav in sredstev ter storitev, ki jih zagotavlja izključno upravni organ letališča in ki so povezane s pristankom, vzletom, osvetlitvijo in parkiranjem zrakoplova ter sprejemom in odpremo potnikov in tovora;

[…]“.

4. Člen 3, naslovljen „Nediskriminacija“, določa:

„Države članice zagotovijo, da pri letaliških pristojbinah v skladu z zakonodajo Skupnosti ni razlikovanja med uporabniki letališča. To pa ne izključuje prilagajanja letaliških pristojbin glede zadev javnega in splošnega interesa, vključno z okoljskimi vidiki. Merila za takšno prilagajanje morajo biti ustrezna, nepristranska in pregledna.“

5. Člen 5, naslovljen „Skupni sistemi obračunavanja pristojbin“, določa:

„Države članice lahko potem, ko obvestijo Komisijo, in v skladu s pravom Skupnosti upravnemu organu letališča dovolijo, da za letališča istega mesta ali somestja uporabi skupen in pregleden sistem obračunavanja pristojbin, če vsa letališča v celoti izpolnjujejo zahteve glede preglednosti iz člena 7.

6. Člen 6, naslovljen „Posvetovanje in pravna sredstva“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da je vzpostavljen obvezen postopek za redno posvetovanje med upravljavcem letališča in uporabniki letališča ali zastopniki ali združenji uporabnikov letališča glede delovanja sistema obračunavanja letaliških pristojbin, glede višine letaliških pristojbin in po potrebi o kakovosti opravljenih storitev. Tako posvetovanje poteka najmanj enkrat letno, razen če ni bilo ob zadnjem posvetovanju dogovorjeno drugače. Države članice obdržijo pravico zahtevati pogostejše posvetovanje.

2. Države članice zagotovijo, da se sistem obračunavanja letaliških pristojbin ali višine letaliških pristojbin, če je le mogoče, spremeni po dogovoru med upravljavcem letališča in uporabniki letališča. Zato upravni organ letališča predloži uporabnikom letališča vsak predlog za spremembo sistema obračunavanja ali višine letaliških pristojbin najpozneje štiri mesece pred začetkom veljavnosti, skupaj z razlogi za predlagane spremembe, razen v primeru izrednih okoliščin, ki pa jih mora uporabnikom letališča opravičiti. Upravni organ letališča se o predlaganih spremembah posvetuje z uporabniki letališča in pri dokončni odločitvi upošteva njihova stališča. Upravni organ letališča običajno objavi svojo odločitev ali priporočilo najpozneje dva meseca pred začetkom njegove veljavnosti. Če med upravnim organom letališča in uporabniki letališča ne pride do sporazuma o predlaganih spremembah, upravni organ letališča svojo odločitev utemelji glede na stališče uporabnikov letališča.

3. Države članice zagotovijo, da lahko v primeru nesoglasja glede odločitve upravnega organa letališča o letaliških pristojbinah vsaka stran prosi neodvisni nadzorni organ iz člena 11 za posredovanje, ki nato preuči utemeljitve za spremembo sistema obračunavanja ali višine letaliških pristojbin.

4. Sprememba sistema ali višine letaliških pristojbin, za katero se odloči upravni organ letališča, če je predložena neodvisnemu nadzornemu organu, ne bo začela učinkovati, dokler je ta organ ne preuči. Neodvisni nadzorni organ v štirih tednih po tem, ko se mu zadeva predloži, sprejme začasno odločitev o začetku veljavnosti spremembe letaliških pristojbin, razen če je v enakem času mogoče sprejeti končno odločitev.

5. Država članica se lahko odloči, da ne bo uporabila odstavkov 3 in 4 v zvezi s spremembami višine letaliških pristojbin ali strukture letaliških pristojbin na tistih letališčih, za katera:

(a) se v skladu z nacionalnim pravom uporablja obvezen postopek, po katerem neodvisni nadzorni organ določi ali odobri letališke pristojbine ali njihovo najvišjo raven; […]“.

7. Člen 7, naslovljen „Preglednost“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da upravni organ letališča vsakemu uporabniku letališča ali zastopnikom oziroma združenjem uporabnikov letališča pred vsakim posvetovanjem iz člena 6(1) pošlje informacije o vseh elementih, na podlagi katerih se določata sistem ali višina vseh pristojbin, ki jih upravni organ letališča zaračunava na vsakem letališču. Te informacije obsegajo vsaj:

(a) seznam različnih storitev in infrastrukture, ki se zagotavljajo kot povračilo za obračunano pristojbino;

(b) metodologijo, uporabljeno za določanje letaliških pristojbin;

(c) celotno strukturo stroškov v zvezi z letališkimi objekti, napravami in sredstvi ter storitvami, na katere se nanašajo letališke pristojbine;

(d) prihodke iz različnih pristojbin ter celotne stroške storitev, ki se financirajo s pristojbinami;

(e) vsakršno financiranje javnih organov letaliških objektov, naprav in sredstev ter storitev, na katere se nanašajo letališke pristojbine;

(f) napovedi stanja glede pristojbin, rasti prometa in načrtovanih naložb na letališču;

(g) dejansko uporabo letališke infrastrukture in opreme v danem obdobju; in

(h) predviden izid predlaganih katerih koli večjih naložb glede vpliva na zmogljivost letališča.

[…]“

8. Člen 11, naslovljen „Neodvisni nadzorni organ“, določa:

„1. Države članice imenujejo ali ustanovijo neodvisni organ kot svoj nacionalni neodvisni nadzorni organ, da se zagotovi pravilna uporaba ukrepov, sprejetih za uskladitev s to direktivo, in prevzamejo najmanj naloge, dodeljene s členom 6. Ta organ je lahko isti kot subjekt, ki mu država članica zaupa izvajanje dodatnih ureditvenih ukrepov iz člena 1(5), vključno z odobritvijo sistema obračunavanja in/ali višino letaliških pristojbin, pod pogojem, da izpolnjuje zahteve iz odstavka 3 tega člena.

[…]

7. Pri preverjanju upravičenosti spremembe sistema obračunavanja ali višine letaliških pristojbin iz člena 6 ima neodvisen nadzorni organ dostop do potrebnih podatkov zadevnih strani, s katerimi se mora posvetovati preden sprejme odločitev. Brez poseganja v člen 6(4) svojo končno odločitev objavi čim prej, vendar najpozneje v štirih mesecih od dneva, ko mu je bila zadeva predložena. V izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih se ta rok lahko podaljša za dva meseca. Odločitve neodvisnega nadzornega organa so zavezujoče, brez da bi posegale v parlamentarni ali sodni pregled, v skladu z ustrezno ureditvijo v državah članicah.

[…]“

B. Nemško pravo

1. Verwaltungsgerichtsordnung (zakon o upravnem sporu, v nadaljevanju: VwGO)

9. Člen 42(2) določa, da če zakon ne določa drugače, je tožba dopustna, le če tožeča stranka zatrjuje, da so z upravnim aktom ali zavrnitvijo ali zaradi molka organa kršene njene pravice.

2. Luftverkehrsgesetz (zakon o zračnem prometu)

10. Člen 19b(1) ureja sistem letaliških pristojbin. Upravni organ letališča ga predloži v odobritev organu, pristojnem za izdajo dovoljenj, ki ga potrdi, če so izpolnjeni določeni pogoji.[4]

11. Člen 19b(3) ureja postopek odobritve sistema pristojbin, ki ima te faze:

– Upravni organ letališča mora uporabnikom letališča predložiti osnutek sistema pristojbin oziroma vsako spremembo skupaj z obrazložitvijo vsaj šest mesecev pred njegovim začetkom veljavnosti.

– Zahtevo za izdajo dovoljenja je treba predložiti organu, pristojnem za izdajo dovoljenj, vsaj pet mesecev pred začetkom veljavnosti sistema pristojbin. Ta zahteva mora biti obrazložena in upoštevati ugovore uporabnikov.

– Dovoljenje se izda, če je višina pristojbin sorazmerna z načrtovanimi dejanskimi stroški in če je njihov namen zagotoviti, da bodo storitve učinkovite. Upravnemu organu letališča ni treba opraviti presoje, če je z uporabniki dosegel dogovor glede sistema pristojbin.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (civilni zakonik, v nadaljevanju: BGB)

12. Člen 315 civilnega zakonika v zvezi s pogodbami določa:

– Če mora dajatev določiti ena od pogodbenih strank, velja v dvomu domneva, da jo določi po pravičnem preudarku.

– Določi se z izjavo, dano drugi pogodbeni stranki.

– Če se določi po pravičnem preudarku, je za drugo stranko zavezujoča, le če je pravična. Če ni pravična, se določi s sodbo.

4 Pristojbine morajo biti v skladu z ustreznimi, objektivnimi, preglednimi in nedisriminatornimi merili; storitve in infrastrukture, za katere se plača pristojbina, morajo biti jasno opredeljene; pristojbine se izračunajo glede na stroške in jih je treba določiti vnaprej; vsi uporabniki morajo imeti enak dostop do storitev in infrastrukture; naložitev različno visokih pristojbin ni mogoča brez objektivnega razloga.

II. Postopek pred Sodiščem

13. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je na Sodišče prispel 8. junija 2018.

14. Družbi Deutsche Lufthansa in Berliner Flughafen Gesellschaft ter Land Berlin (zvezna dežela Berlin), nemška in poljska vlada ter Komisija so predložile pisna stališča. Vse razen poljske vlade so se udeležile obravnave 11. aprila 2019.

III. Dejansko stanje spora in vprašanji za predhodno odločanje

A. Ozadje

15. Družba, ki upravlja letališče Berlin-Tegel (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH), je 25. junija 2014 Land Berlin, pod katero spada nadzorni organ, predložila predlog letaliških pristojbin v odobritev.

16. Nadzorni organ je 13. oktobra 2014 podelil dovoljenje, za katero je bilo zaprošeno, v skladu s členom 19b Ley de navegación aérea (zakon o letalstvu).

17. Družba Deutsche Lufthansa je pri Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (višje upravno sodišče dežele Berlin-Brandenburg, Nemčija) vložila tožbo, s katero je predlagala razveljavitev dovoljenja.

18. Navedeno sodišče je tožbo s sodbo z dne 22. junija 2016 zavrglo kot nedopustno, ker je menilo, da družba Deutsche Lufthansa nima procesnega upravičenja (v skladu s členom 42(2) VwGO), saj naj dovoljenje ne bi moglo kršiti njenih pravic.

19. Družba Deutsche Lufthansa je vložila revizijo pri Bundesverwaltungsgericht (vrhovno upravno sodišče, Nemčija), ki Sodišču postavlja ti vprašanji za predhodno odločanje.

„1. Ali je določba nacionalnega prava, ki določa, da je treba sistem za obračunavanje letaliških pristojbin, za katerega se je odločil upravni organ, predložiti v odobritev neodvisnemu nadzornemu organu, ne da bi upravnemu organu letališča in uporabniku letališča prepovedovala, da se dogovorita za druge pristojbine kot tiste, ki jih je odobril nadzorni organ, v skladu z Direktivo 2009/12/ES […], zlasti s členom 3, členom 6, od (3) do (5), ter členom 11(1) in (7) te direktive?

2. Ali je razlaga nacionalnega prava, v skladu s katero uporabnik letališča ne more izpodbijati odobritve sistema pristojbin od neodvisnega nadzornega organa, lahko pa proti upravnemu organu letališča vloži tožbo in uveljavlja, da pristojbina s seznama pristojbin ni pravično določena, v skladu z navedeno direktivo?“

20. Predložitveno sodišče potrjuje, da v skladu z njegovo sodno prakso dovoljenje ni pravno zavezujoče za določitev pristojbin.[5] Člen 19b LuftVG naj bi ustvaril javnopravno razmerje samo med nadzornim organom in upravnim organom letališča kot naslovnikom dovoljenja. Ker je razmerje med upravnim organom in uporabniki letališča zasebnopravno, bi plačilo, dogovorjeno med strankama, učinkovalo, tudi če ne bi bilo dovoljenja.

21. Trdi, da so v skladu s civilno sodno prakso za nadzor nad zneskom pristojbin pristojna civilna sodišča, ki nadzirajo pravičnost v skladu s členom 315 BGB.

5 Za referenco je navedlo sodbo z dne 8. julija 1977, izdano v zvezi s členom 43 prejšnje uredbe o dovoljenjih za zračni promet.

22. Vendar bi bilo mogoče uveljavljati pristojnost upravnega sodišča (in torej procesno upravičenje tožeče stranke), da obravnava direktno tožbo zoper dovoljenje, v naslednjih primerih:

– Če bi se štelo, da dovoljenje določa nekaj splošnih pogodbenih pogojev, ki jih stranki ne moreta spremeniti, tako da se ne moreta dogovoriti o pristojbinah, ki bi se razlikovale od tistih, ki jih je določil nadzorni organ.

– Če bi člen 19b LuftVG uporabnikom letališč podelil posamično varstvo, tako da bi jim podelil neposredno pravico, ki bi bila večja od tiste, kot jo ima javnost na splošno.

23. Predložitveno sodišče dodaja, da bi se bilo treba glede na sodbo CTL Logistics [6] vprašati, ali se lahko s členom 315 BGB izpolnijo zahteve Direktive. Če se izključi civilnopravna pot za varstvo pravic uporabnikov letališč, ti nimajo druge možnosti za varstvo svojih interesov, kar bi bilo v nasprotju z načelom učinkovitega pravnega varstva, določenega z nemškim temeljnim zakonom.

24. Kot rešitev predlaga razlago člena 19b LuftGV v skladu s temeljnim zakonom, ki bi pripeljala do priznanja procesnega upravičenja uporabnikov na podlagi člena 42(2) VwGO.

B. Uvodna pojasnila

25. Iz informacij v spisu izhaja, da je v Nemčiji nadzorni organ tisti, ki odobri letališke pristojbine. Uporabnik lahko izpodbija to dovoljenje samo *posredno* prek civilnopravne tožbe, tako da morebitna ugoditev tej tožbi koristi samo njemu. Upravni organ letališča pa ga lahko izpodbija *neposredno* v upravnem postopku.

26. V tem okviru se dvomi predložitvenega sodišča nanašajo na možnosti, da bi bilo upravno sodišče pristojno za odločanje o tožbi, ki jo vloži uporabnik (letalski prevoznik) *neposredno* zoper sistem pristojbin, ki ga je odobril nadzorni organ. To bi se zgodilo, če se stranki ne bi smeli dogovoriti o cenah, ki bi se razlikovale od tistih, ki jih določi navedeni organ, in če bi se sodno varstvo pravic uporabnikov, ki je zaupano civilnim sodiščem, štelo za nezdružljivo z Direktivo.

27. Sodišče ne more razlagati nacionalnih določb niti odločati, katera nacionalna sodišča imajo take ali drugačne pristojnosti ali kako je urejeno procesno upravičenje tožečih strank v zadevnih postopkih, civilnih ali upravnih. Lahko pa ponudi smernice za razlago prava Unije, ki predložitvenemu sodišču omogočajo, da iz njih izpelje potrebne posledice.

28. Preden se lotim analize obeh vprašanj za predhodno odločanje, se mi zdi primerno preučiti, ali imajo uporabniki letališč na podlagi Direktive pravni interes za izpodbijanje določitve pristojbin.

C. Pravni interes uporabnikov za izpodbijanje letaliških pristojbin

29. Ko se je pripravljala Direktiva o letaliških pristojbinah, je Komisija svoj predlog umestila v „pobud[o], ki se osredotoča na letališča in si prizadeva za spodbujanje učinkovitega obratovanja letališč in optimalno uporabo omejenih zmogljivosti“. [7] Natančneje, poudarila je pomen pristojbin za učinkovitost dejavnosti letalskih prevoznikov. [8]

6 Sodba z dne 9. novembra 2017 (C-489/15, EU:C:2017:834; v nadaljevanju: CTL Logistics).

7 Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o letaliških pristojbinah (ki ga je predstavila Komisija) SEC(2006) 1688; SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 final.

8 „Letalski prevozniki EU delujejo v močno cikličnem gospodarskem okolju s povečano mednarodno konkurenco […]. Celotna letalska dobavna veriga naj bi postala čim bolj konkurenčna, da se zagotovi nadaljnja konkurenčnost celotnega gospodarstva EU. Letališke pristojbine so pomemben člen v tej verigi, ker predstavljajo od 4 % do 8 % stroškov poslovanja glavnih letalskih prevoznikov EU“.

30. Konkurenčnost letalskih prevoznikov Unije ima torej osrednje mesto v zasnovi sistema letaliških pristojbin. [9]

31. Komisija je imela, med drugim, te možnosti:

– Dati državam članicam pristojnost, da uredijo to vprašanje.

– Določiti največji mogoči poseg, in sicer regulativni sistem, ki bi veljal enotno v celotni Uniji in na podlagi katerega bi se letališke pristojbine določale in pobirale v skladu z enotno metodo izračuna.

– Kot vmesno možnost določiti splošni okvir z določenimi skupnimi načeli, v katerem bi nacionalni regulativni organi lažje prilagodili direktivo nacionalnim okoliščinam. [10]

32. Prevladala je tretja možnost, omenjena v drugi uvodni izjavi Direktive. [11] Zato je treba pri razmerju med upravnimi organi letališč in uporabniki v zvezi s pristojbinami upoštevati določena temeljna načela, opredeljena v besedilu te direktive.

33. In sicer so ta načela načela nediskriminacije, preglednosti in sodelovanja zainteresiranih v postopku.

34. V zvezi z načelom *nediskriminacije* člen 3 Direktive določa, da lahko pristojbine povzročijo „razlikovanja med uporabniki letališča“. Gre za pravilo, katerega namen je zagotoviti pravične konkurenčne pogoje med letalskimi prevozniki, ki uporabljajo letališče, in preprečiti, da bi nekateri imeli prednost pred drugimi in bi lahko prehiteli svoje tekmece, tako da bi na trgu ponudili privlačnejše storitve. [12]

35. V zvezi s *sodelovanjem uporabnikov* v postopku za določitev pristojbin člen 6 Direktive določa obveznost, da se izvedejo redna posvetovanja med uporabniki in upravnimi organi – vsaj enkrat na leto – (odstavek 1) ter pred vsakršno spremembo sistema letaliških pristojbin ali njihove višine (odstavek 2). [13]

36. Končna odločitev, ki se sprejme, ima lahko dve obliki, določeni v členu 6 Direktive, odvisno od tega, ali:

– je upravni organ letališča pristojen za dogovarjanje o pristojbinah (odstavek 2). V tem primeru je mogoče zoper njegovo odločbo pri nadzornem organu vložiti pritožbo z odložilnim učinkom.

9 Nemška vlada se tega zaveda, saj v svojem stališču (točka 54) višinam pristojbin za letališča in za letalske prevoznike priznava pomen dejavnika, ki se upošteva pri izbiri krajev, kamor se bo letelo.

10 Dokument o oceni učinka Predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o letaliških pristojbinah (ki ga je predstavila Komisija) SEC(2006) 1688, točka 6.2.2. (http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf).

11 „Treba je vzpostaviti skupen okvir, ki bo urejal bistvene značilnosti letaliških pristojbin in način njihovega določanja, saj se lahko zgodi, da brez takšnega okvira ni mogoče izpolniti osnovnih zahtev v odnosu med upravnimi organi letališča in uporabniki letališča.“

12 Med zakonodajnim postopkom se je to pravilo obravnavalo, da bi se opozorilo, da načelo nediskriminacije ne bi preprečilo prilagajanj pristojbin zaradi objektivnih in preglednih razlogov v splošnem interesu (Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. januarja 2008 o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o letaliških pristojbinah (KOM(2006)0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013 (COD)). Člen 3 Direktive namiguje na ta prilagajanja na podlagi „ustrezn[ih], nepristransk[ih] in pregledn[ih]“ meril. Podobno Direktiva dopušča različno višino pristojbin v primeru različnih infrastruktur ali ravni storitve. Vendar se teh ne sme ponujati diskriminatorno (uvodna izjava 15 in člen 10 Direktive). Dostop je treba določiti na podlagi objektivnih in nediskriminatornih meril, ki jih „določi upravni organ letališča“.

13 Če ne pride do sporazuma o predlaganih spremembah, mora upravni organ letališča svojo odločitev utemeljiti glede na stališče uporabnikov.

– je nadzorni organ pristojen za „določi[tev] ali odobri[tev] letališke pristojbine ali njihov[e] najvišj[e] rav[ni]“ (odstavek 5(a)). V tem primeru se postopek posvetovanj iz odstavkov 1 in 2 člena 6[14] izvede pred predlogom, ki ga v Nemčiji upravni organ letališča predloži neodvisnemu organu.

37. Nazadnje Direktiva uvaja *preglednost* v členu 7. Čeprav se ta določba nanaša samo na posvetovanja iz člena 6(1), načelo preglednosti vpliva tudi na postopek spremembe sistema ali višine pristojbin, določen v odstavku 2. Pri tem se zahteva, da upravni organ letališča uporabnikom predloži predlog za spremembo „skupaj z razlogi za predlagane spremembe“.

38. Direktiva določa, da za pristojbine veljajo načela, ki sem jih ravnokar naštel, hkrati pa se v svojem členu 6 sklicuje na *pravna sredstva*, ki jih imajo uporabniki letališča zoper odločbe upravnega organa, ki po njihovem mnenju ne upoštevajo teh načel.

39. Ta pravna sredstva so povezana s pravicami, ki se priznavajo uporabnikom. Če Direktiva določa, da jim je treba zagotoviti, da dobro obveščeni sodelujejo v postopku odločanja (dokler upravni organ ne izda obrazložene odločitve, če odstopa od njihovih navedb), jim hkrati podeljuje *pravico*, ki jo je treba upoštevati. Zakonodajalec Unije je želel, da je stališče uporabnikov nujni element pri sprejetju končne odločitve.

40. Enako se zgodi z načeloma preglednosti in nediskriminacije: uporabniki se lahko sklicujejo na njuno kršitev in po potrebi zahtevajo razveljavitev odločbe, s katero so odobrene pristojbine. Če se s to na primer krši enakost letalskih prevoznikov, ni prav veliko dvomov, da mora imeti žrtev diskriminacije na voljo pravno sredstvo.

41. S tem morebitnim pravnim sredstvom se lahko poleg tega izpodbijajo druge sestavine uvedenega sistema pristojbin. Ekonomsko razmerje med upravnim organom letališča in uporabniki mora temeljiti na uravnoteženosti pristojbin in stroškov, za katerih financiranje se pobirajo.[15] Uporabnik mora zato imeti na voljo mehanizem izpodbijanja pristojbin, katerih znesek presega to ravnotežje; drugače povedano, spremeni se v očitno nesorazmerno breme glede na stroške storitve ali uporabe objektov, naprav in sredstev.

42. Člen 6 Direktive določa, da je treba pritožbe zoper odločitve upravnega organa, če je pristojen za odobritev pristojbin, predložiti nadzornemu organu. Vendar tam ni določeno, da je mogoče zoper odločitev navedenega organa, s katero odloči o teh pritožbah, vložiti tožbo pri sodiščih.

43. Uporabiti je treba člen 11(7), *in fine*, Direktive, ki se sklicuje na sodni pregled aktov, ki jih izda nadzorni organ. V skladu s to določbo so odločitve tega organa „zavezujoče, brez da bi posegale v parlamentarni ali sodni pregled, v skladu z ustrezno ureditvijo v državah članicah“.

44. Besedilo zadnjega stavka odstavka 7 člena 11 Direktive kaže na vsaj dve težavi:

– Prva je, da se odstavek 7 načeloma nanaša na posebno vrsto aktov nadzornega organa, in ne na vse.[16] In sicer se omeji na akte, sprejete po „preverjanju upravičenosti spremembe sistema obračunavanja ali višine letaliških pristojbin […]“.

14 Posvetovanja niso določena samo v določbah člena 6; člen 11(7) določa, da ima „[p]ri preverjanju upravičenosti spremembe sistema obračunavanja ali višine letaliških pristojbin iz člena 6 […] neodvisen nadzorni organ dostop do potrebnih podatkov zadevnih strani, s katerimi se mora posvetovati preden sprejme odločitev“. Zato bo nadzorni organ moral upoštevati mnenje uporabnikov letališča bodisi v okviru pritožbe zoper odločbo upravnega organa letališča bodisi v okviru postopka odločanja.

15 Glej med drugim uvodni izjavi 1 („stroške za to pa na splošno krijejo z letališkimi pristojbinami“) in 10 („letališka pristojbina [je] dajatev, ki je namenjena in se uporablja posebej za povrnitev stroškov zagotavljanja objektov, naprav in sredstev ter storitev za civilno letalstvo“) Direktive. Še posebej zgovorna je uvodna izjava 15: „Upravnim organom letališč bi bilo treba omogočiti, da uporabijo letališke pristojbine, ki ustrezajo infrastrukturi in/ali ravni opravljenih storitev, saj lahko letalski prevozniki od upravnega organa letališča upravičeno zahtevajo storitve, ki ustrezajo razmerju med ceno in kakovostjo“.

16 Predlog direktive Komisije je zajemal vse akte nadzornega organa.

– Druga je ta, da naj bi besedilo določbe dopuščalo, da lahko države članice odločitve nadzornega organa podvržejo samo parlamentarnemu nadzoru, ne pa sodnemu.[17]

45. Menim, da je ti težavi nazadnje mogoče razrešiti, če se uporabijo določbe primarnega prava Unije. Na splošno člen 19(1), *in fine*, PEU državam članicam nalaga vzpostavitev „pravnih sredstev, potrebnih za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije“. Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določa, da ima „vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, […] pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem“.

46. S tem, da Direktiva uporabnikom letališč prizna tako pravni interes kot dejanske subjektivne pravice, uporaba teh dveh določil višjega ranga zavezuje države članice, da uvedejo procesnopravna sredstva, ki zagotavljajo učinkovito pravno varstvo navedenih uporabnikov na tem konkretnem področju.

47. Dvom, ki ga izraža predložitveno sodišče, je ravno ta, ali mehanizem, določen z nemškim pravom, zadostuje za uresničitev učinkovitega pravnega varstva pravic in interesov, ki jih Direktiva priznava uporabnikom letališča.

D. Možnost, da se upravni organ in uporabniki dogovorijo o pristojbinah, ki se razlikujejo od pristojbin, ki jih je odobril nadzorni organ (prvo vprašanje za predhodno odločanje)

48. Kot je že pojasnjeno zgoraj, upravni organ letališča v skladu z nemškim sistemom poda predlog za letališke pristojbine, nadzorni organ pa jih odobri.

49. Nemški zakonodajalec se je zato odločil za možnost, ki jo ponuja člen 6(5)(a) Direktive. V skladu s to možnostjo je treba odločitvam nadzornega organa priznati zavezujoče učinke, saj se organizacijska zasnova Direktive s tem utemelji in postane koristna.

50. Ne bi bilo prav smiselno, da Direktiva v členu 5 določi „skupen in pregleden sistem pristojbin“ za letališča „istega mesta ali somestja“, če bi bili dovoljeni posebni dogovori, s katerimi bi se lahko izognilo njeni uporabi v zvezi z enim ali več uporabniki.

51. Ti posebni dogovori bi po eni strani prizadeli *skupni* sistem pristojbin, po drugi pa bi z vidika preglednosti uvedli nekatere nepremostljive dejavnike izkrivljanja.

52. Uporabniki morajo biti namreč obveščeni o „vseh elementih, na podlagi katerih se določata sistem ali višina vseh pristojbin, ki jih upravni organ letališča zaračunava na vsakem letališču“ (člen 7(1)).[18] Med temi elementi so na primer tisti v zvezi s stroški/pristojbinami. Ne bi na primer imelo nobenega pomena obveščati o prihodkih iz različnih pristojbin in stroških storitev, ki se pokrivajo z njimi (člen 7(1)(d)), če bi se lahko ta parameter po odobritvi sistema pristojbin izločil.

53. Tudi v primerih „razločevanja storitev“, obravnavanih v členu 10 Direktive, ta uporabi splošne kategorije, ne da bi dopustila posebnosti v zvezi z določenimi uporabniki. V skladu s to določbo lahko upravni organ ponudi individualizirane storitve, takse pa se lahko v tem primeru razlikujejo „glede na kakovost in obseg takih storitev, stroške storitev oziroma kakršno koli drugo *objektivno in pregledno utemeljitev*“. Vendar so „različne letališke pristojbine“ del splošnega sistema, ki ga je (v Nemčiji) odobril nadzorni organ, ki vnaprej določa njihovo vsebino, ne da bi se bilo o njihovih elementih mogoče posebej pogajati.

17 Ta druga težava se v Nemčiji ne pojavlja, saj je bil tam uveden sistem sodnega nazora odločitev nadzornega organa. Kot poudarja predložitveno sodišče, se težava spremeni v vprašanje, ali so poti, po katerih se izvaja ta nadzor, v skladu z Direktivo. Komisija je na obravnavi priznala, da parlamentarni nadzor ni alternativna pot sodnemu nadzoru, ki ga morajo uporabniki vedno imeti na voljo.

18 Člen 6(2) v zvezi s sklicevanjem na spremembe navaja „razloge, ki utemeljujejo predlagane spremembe“.

54. Na obravnavi je bilo govora o možnosti, da se upravni organ letališča in uporabniki dogovorijo o pristojbinah, če nadzorni organ odobri njihovo *najvišjo raven* (člen 6(5)(a), *in fine*, Direktive). Vprašanje bi bilo, ali bi bilo v takem primeru potrebno posamezno pogajanje ali skupno pogajanje z vsemi uporabniki letališča. [19]

55. Zgoraj navedeni argumenti so v prid pritrdilnemu odgovoru, ker: (i) se upošteva določena najvišja raven, (ii) morajo pogajanja biti vsekakor kolektivna, (iii) je lahko kateri koli letalski prevoznik upravičen do iste pristojbine, kot je priznana drugemu ali drugim letalskim prevoznikom, pod odobreno najvišjo ravnijo; in (iv) so dogovori med upravnim organom letališča in uporabniki predmet naknadnega nadzora nadzornega organa. Samo tako se varujejo osnovna načela direktive, zlasti načelo nediskriminacije. [20]

E. Nemški sistem sodnega varstva in njegova združljivost z Direktivo (drugo vprašanje za predhodno odločanje)

56. Bistvene značilnosti nemškega sistema, kot izhajajo iz predložitvene odločbe, je mogoče povzeti tako: [21]

– Pravila civilnega prava urejajo pogodbeno razmerje med uporabniki in upravnim organom letališča.

– O sporih glede pristojbin med obema strankama mora odločati civilno sodišče. To odloča na podlagi „meril pravičnosti“ in išče ravnotežje objektivnih ekonomskih interesov vsake pogodbene stranke glede na predmet pogodbe in pomen storitve, za katero se zahteva cena (pristojbina), ki mora predstavljati „razumno nadomestilo“.

– Upravni organ letališča ima diskrecijsko pravico pri določanju „razumnega nadomestila“. Civilno sodišče poskuša doseči pogodbeno pravičnost: če meni, da so pristojbine previsoke, lahko določi pravični znesek z učinki *ex tunc*.

– Odločitev civilnega sodišča ima posledice samo *inter partes*. [22]

57. Ker nacionalni mehanizmi za varstvo pravic uporabnikov letališč niso usklajeni, je vsaka država članica pristojna, da jih določi v skladu z načelom procesne avtonomije, ki je omiljeno z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti.

58. Zato bi se lahko sistem sodnega varstva, ki ga je zasnoval nemški zakonodajalec, na prvi pogled štel za legitimnega, če bi člen 315 BGB zagotovil ustrezen postopkovni okvir za varstvo pravic uporabnika tako glede postopkovnih vidikov (obveščanje, posvetovanje in sodelovanje) kot glede materialnih vidikov (nediskriminacija in usklajenost med pristojbinami in stroški).

59. Vendar menim, da ni tako.

19 Ne verjamem, da je razprava pomembna za odločitev v tem primeru, saj je nadzorni organ glede na predložitveno odločbo odobril predlog upravnega organa letališča, tako da ne gre za določitev najvišje ravni. Na obravnavi je bilo poudarjeno, da je lestvica pristojbin sestavljena iz različnih elementov, ki jih je mogoče ekonomsko oceniti in katerih vsota izkazuje končni rezultat. Pristojbine, ki so nižje od najvišje, morajo vsekakor upoštevati te parametre.

20 Zdi se, da nemška vlada to povsem naravno prizna, ko v pisnem stališču (točka 35) navede, da je mogoče odstopiti od lestvice pristojbin, če se upošteva najvišja raven, ki jo je določila, in se upoštevajo načela preglednosti, objektivnosti in nediskriminacije.

21 Predvsem točki 22 in 38.

22 Čeprav lahko drugi uporabniki, ko izvedo za odločitev civilnega sodišča, vložijo svoje tožbe, da bi dosegli enako rešitev.

60. Iz zgornjega opisa sledi, da je sistem, uveden z nemško zakonodajo za izpodbijanje letaliških pristojbin, enak tistemu, ki se je preučeval v sodbi CTL Logistics, v kateri so bile izpostavljene podobne težave, ki pa so se v navedenem primeru nanašale na nemške železniške uporabnine. Iz primerjav med obema je mogoče ugotoviti, da ta primer lahko šteje za referenco glede na to, da se je v navedeni zadevi za razrešitev zadevnih sporov obravnavala tudi uporaba člena 315 BGB.

61. Kot ugovor proti prenosu sodne prakse iz sodbe CTL Logistics na ta spor se je navedlo, da ureditev uporabe železniške infrastrukture in struktura uporabnin nista primerljivi z letališkima.

62. Res je, da obstajajo regulativne razlike med železniškim in letališkim sektorjem. Medtem ko v železniškem sektorju Direktiva 2012/34/EU[23] zajema tako dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti (in objektov za izvajanje železniških storitev) prevoznikom v železniškem prometu kot tudi določanje uporabnin, je v letališkem sektorju ureditev bolj razpršena. Če pa se upošteva podlaga obeh ureditev v zvezi z uporabninami ali pristojbinami, podobnosti prevladajo nad razlikami.

63. V obeh primerih imajo objekti (železniški ali letališki) omejene zmogljivosti, ki jih je treba uporabnikom ponuditi nediskriminatorno. V obeh sektorjih se razlikuje med, na eni strani, infrastrukturo in storitvami, ki jih upravljavec (upravljavec železniške infrastrukture ali upravni organ letališča) mora dati na voljo uporabniku (prevozniku v železniškem prometu ali letalskemu prevozniku), in, na drugi strani, storitvami, ki jih lahko opravlja tretja oseba (upravljavec objektov za izvajanje železniških storitev ali izvajalec storitev zemeljske oskrbe).

64. Vzporednic v sistemu železniških uporabnin ali letaliških pristojbin ni mogoče zanikati, kar zadeva načelo nediskriminacije.[24] Zaradi obvezne enakosti podjetij, ki so uporabniki, morajo odločitve o uporabninah ali pristojbinah enako vplivati na vse zainteresirane. Zagotavljanje enakosti meril pri določanju uporabnin in pristojbin nalaga, da mora imeti nadzorni organ zadnjo besedo.

65. Enako primerjavo je mogoče narediti za naloge tega nadzornega organa. V železniškem sektorju so njegove pristojnosti podobne tistim, ki so bile že opisane v zvezi z letališkimi pristojbinami. In sicer členi od 55 do 58 Direktive 2012/34 obravnavajo regulatorni organ, pred katerim lahko podjetja, ki opravljajo storitve, izpodbijajo (člen 56) ureditev zaračunavanja uporabnin ali njihovo višino ali strukturo.

66. Zato menim, da primerjava pravne ureditve železniškega področja v zvezi z uporabninami in letališkega področja v zvezi s pristojbinami izkazuje tako povezavo, ki omogoča, da se zanje uporabi sodba CTL Logistics.

67. Na podlagi te premise bom izpostavil, kako je mogoče odgovor Sodišča v sodbi CTL Logistics prenesti na to zadevo. Obrazložitev v tej sodbi je razdeljena na sedem zaporednih argumentov (točke od 69 do 102), pri čemer se bom še posebej zadržal pri četrtem.

68. Prvič, Sodišče je odločilo, da je „pravična presoja v vsakem posamičnem primeru nasprotuje načelu prepovedi diskriminacije iz člena 4(5) in uvodne izjave 11 Direktive 2001/14“. Da bi obrazložilo to trditev, je dodalo, da „[u]poraba člena 315 BGB s tem, da vztraja pri izključno gospodarski realnosti posamične pogodbe, ne upošteva dejstva, da lahko le določitev uporabnin na podlagi enotnih meril zagotavlja, da se politika uporabnin uporablja enako za vse prevoznike v železniškem prometu“.[25]

23 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32). Razveljavlja Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2001/14/ES z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404).

24 To v zvezi z letališkimi pristojbinami določa Direktiva 2009/12 v členu 3. Direktiva 2012/34 to v zvezi z železniškimi uporabninami v členu 29(3) poudarja: „Upravljavci infrastrukture zagotovijo, da so uporabnine zaradi uporabe ureditve zaračunavanja uporabnin enakovredne in nediskriminatorne za različne prevoznike v železniškem prometu, ki opravljajo enakovredne prevozne storitve na podobnem delu trga“.

25 Sodba CTL Logistics (točki 70 in 74).

69. Ista logika torej pripelje do tega, da v zvezi z letališkimi pristojbinami mehanizem odločanja civilnega sodišča po merilih pravičnosti in z učinki *inter partes* ne upošteva *skupnega* sistema in načela nediskriminacije iz člena 3 Direktive.

70. Drugič, „[p]osledično bi različne odločitve neodvisnih civilnih sodišč, v skrajnem primeru takih, ki ne bi bile usklajene s sodno prakso višjih sodišč, nadomestile enotni nadzor, ki ga izvede pristojni organ, ob upoštevanju morebitnega kasnejšega nadzora, ki ga opravijo sodišča, pri katerih so vložene tožbe zoper odločitve tega organa, v tem primeru so to upravna sodišča […] Iz tega izhaja obstoj dveh neskladnih smeri odločanja, kar je v očitnem protislovju s ciljem iz člena 30 Direktive 2001/14“.[26]

71. V letališkem sektorju je podobno. Enotnost presoje nadzornega organa, ki bodisi sam neposredno odobri sistem pristojbin bodisi na podlagi pritožbe nadzira tistega, ki ga je odobril upravni organ letališča, je ogrožena zaradi sistema, ki uporabnikom ne omogoča neposrednega izpodbijanja njegovih aktov in ki ga nadomeščajo posamezne civilne tožbe z učinki *inter partes*.[27]

72. Tretjič, nadzornemu organu v dvojnem sistemu za izpodbijanje železniških uporabnin ni bilo treba prilagoditi sistema zaračunavanja uporabnin odločitvi civilnega sodišča v skladu s členom 315 BGB, saj ni „nobene take obveznosti […] v določbah iz Direktive 2001/14 v zvezi z regulatornim organom“.[28]

73. To velja tudi za letališke pristojbine. Predpostavka, da bi moral nadzorni organ „le posredovati pri posamičnih odločitvah, ki so jih že izdala civilna sodišča na podlagi člena 315 BGB“,[29] je prav tako v tem sektorju v nasprotju z nalogo nadzornega organa.

74. Četrtič, Sodišče je poudarilo, da naj v železniškem sektorju uporaba mehanizma dvojne sodne pristojnosti ne bi upoštevala „za vse zadevne stranke zavezujoč[o] narav[o] odločitev, ki jih je sprejel regulatorni organ, kot izhaja iz člena 30(5), drugi pododstavek, Direktive 2001/14 […] V nasprotju s tem načelom bi bilo to, da bi imele sodbe, ki so jih izdala civilna sodišča, če je to potrebno na podlagi meril, ki jih določa ureditev v zvezi z izračunom [pristojbin], posledice le za stranke, ki so udeležene v sporu pred temi sodišči“.[30]

75. Ta argument je ponovno mogoče uporabiti za spore, ki jih lahko uporabniki začnejo v zvezi z letališkimi pristojbinami, ker civilne sodbe, s katerimi se razrešijo, nimajo učinka *erga omnes*.

76. V skladu s členom 315 BGB mora civilno sodišče v sinalagmatične vidike pogodbenega razmerja uvesti prilagoditev *ex aequo*. V tem smislu bi lahko presojalo tudi sorazmernost med stroški opravljene storitve in ceno (pristojbino).

77. Vendar je logično, da na področje postopka pred civilnim sodiščem ne spadajo drugi ključni vidiki postopka, ki je pripeljal do odobritve pristojbine, kot so vprašanja v zvezi z oblikovanjem volje organa, ki odloča, ali v zvezi z morebitnimi kršitvami postopka, ki bi lahko bile pomembne za oblikovanje vsebine upravne odločbe.[31]

78. V teh okoliščinah se uporabniki – ki jim nemška upravna sodišča ne priznavajo procesnega upravičenja, da bi pred njimi izpodbijali odločbe nadzornega organa – ne bi mogli zateči k nobenemu sodišču, da bi preverilo te elemente, ki so očitno upravni in odločilni za odobritev pristojbin.

26 Prav tam (točka 87). Osnovni položaj je najbolje razviden iz sklepnih predlogov generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, točki 1 in 9).

27 Glede na predložitveno odločbo se šteje, da upravnopravno razmerje obstaja samo med nadzornim organom in upravnim organom letališča, tako da ima samo ta dostop do tožbe v upravnem sporu.

28 Sodba CTL Logistics (točka 91).

29 Prav tam (točka 92).

30 Prav tam (točka 94).

31 Kot se je pokazalo na obravnavi, se sredstvo iz člena 315 BGB omejuje na presojanje pravičnega ravnotežja med obveznostmi strank, ne da bi se spuščalo v preučitev dovoljenja, s katerim je bil odobren sistem pristojbin.

79. Niti ni videti, da bi se lahko učinki civilne sodbe, izdane v posameznem sporu, razširili na druge uporabnike. Daje vtis, da jim je na voljo edinole predložitev novih civilnopravnih tožb. Učinkovitost Direktive bi bila tako odvisna od posamezne odločitve, da se vložijo zaporedne tožbe, ki so odvisne od neobvladljivih naključij, kar ne zagotavlja ohranjanje skupnega sistema pristojbin, ki bi temeljil na nediskriminaciji, preglednosti in sodelovanju uporabnikov.

80. Iz zgoraj navedenega sledi, da morajo imeti uporabniki možnost sodnega pravnega sredstva, ki jim omogoča, da brez omejitev izpodbijajo odločitev nadzornega organa.

81. Na obravnavi so nekatere stranke ugovarjale, da bi se, če bi se uporabnikom dopustila možnost, da pred upravnim sodiščem izpodbijajo odločitve nadzornega organa, pobiranje letaliških pristojbin lahko ohromilo glede na postopkovna pravila o odložitvi učinka izpodbijanih aktov.

82. S tem ugovorom ni mogoče uspeti. Po eni strani bi moral nacionalni zakonodajalec v tem in v drugih sektorjih uvesti postopkovna pravila, s katerimi bi preprečil splošno ohromitev pobiranja pristojbin. Po drugi strani pa lahko nadzorni organ, kot je ena od strank priznala na obravnavi, v skladu z veljavnimi nacionalnimi določbami vsekakor zaračuna navedene pristojbine kljub izpodbijanju njegovih odločitev pred sodiščem, če obstajajo razlogi javnega interesa, ki to zahtevajo.

IV. Predlog

83. Glede na zgornje obrazložitve Sodišču predlagam, naj Bundesverwaltungsgericht (vrhovno upravno sodišče, Nemčija) odgovori tako:

1. Direktiva 2009/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o letaliških pristojbinah nasprotuje temu, da se upravni organ letališča in uporabniki letališča dogovorijo o letaliških pristojbinah, ki se razlikujejo od pristojbin, ki jih je odobril neodvisni nadzorni organ.

2. Direktiva 2009/12 nasprotuje uporabi nacionalne zakonodaje, kakršna je obravnavana v tem sporu in ki v skladu s prevladujočo razlago v sodni praksi civilnim sodiščem dodeljuje pristojnost, da v vsakem primeru posebej v skladu z merili pravičnosti odločajo o tožbah uporabnikov v zvezi z letališkimi pristojbinami, ki jih je odobril neodvisni nadzorni organ, in hkrati uporabnikom letališč preprečuje, da bi neposredno izpodbijali odločitve tega organa.