



Bryssel, 2. maaliskuuta 2020
(OR. en)

6009/20

LIMITE

JUR 71
REGIO 14
FC 6
CADREFIN 22
IA 12
CODEC 108

Toimielinten välinen asia:
2018/0198(COD)

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO¹

Asia: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismechanismista

- Oikeusperustan valinta
- Yhteensopivuus perussopimusten kanssa
- Oikeudellisen välineen valinta ja vapaaehtoisuus

I JOHDANTO

1. Rakennetoimintoryhmä pyysi neuvoston oikeudelliselta yksiköltä lausuntoa useista oikeudellisista kysymyksistä, jotka liittyvät komission ehdotukseen asetukseksi rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismechanismin (jäljempänä 'mekanismi') perustamisesta².

¹ Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

² Ehdotus, annettu 29. toukokuuta 2018, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismechanismista, COM(2018) 373 final, asiak. 9555/18.

Valtuuskuntien jäsenten esille ottamat kysymykset voidaan jakaa kolmeen pääryhmään. Ensimmäinen niistä koskee SEUT 175 artiklan valintaa asianmukaiseksi oikeusperustaksi asetuksen antamiselle, toinen ehdotuksen laajempaa yhteensopivuutta perussopimusten kanssa ja kolmas asetuksen valintaa ehdotetun mekanismin lainsäädäntövälineeksi erityisesti sen vapaaehtoisuuden näkökulmasta. Tässä lausunnossa vahvistetaan oikeudellisen yksikön edustajan työryhmän kokouksissa suullisesti esittämät näkemykset ja täydennetään niitä.

II OIKEUDELLINEN TAUSTA

i) Asiaa koskevat perussopimusten määräykset

2. SEU 3 artiklassa vahvistetaan Euroopan unionin päämäärät, ja sen 3 kohdan kolmannessa alakohdassa määrätään, että *"unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta"*.
3. SEU 4 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että *"unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden (...) kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä (...)"*.
4. SEUT-sopimuksen kolmannen osan XVIII osaston aiheena on taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus. SEUT 174 artiklan ensimmäinen kohta kuuluu seuraavasti:

"Edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi.

Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. (...)

Asianomaisista alueista kiinnitetään erityistä huomiota (...) rajaseutu(...)alueisiin."

5. SEUT 175 artiklan ensimmäisessä ja kolmannessa kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot harjoittavat talouspolitiikkaansa ja sovittavat sitä yhteen siten, että myös 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet saavutetaan. Unionin politiikan ja toiminnan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa sekä sisämarkkinoiden toteuttamisessa otetaan huomioon 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet ja osallistutaan niiden toteuttamiseen. (...)

Jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää niistä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen (...), sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista."

ii) Ehdotuksen yleinen kuvaus

6. Jotta voitaisiin poistaa oikeudelliset esteet, jotka haittaavat rajatylittävän infrastruktuurihankkeen toteuttamista tai rajatylittävän yleisen taloudellisen edun mukaisen palvelun tarjoamista (jäljempänä 'rajatylittävä hanke'), ehdotuksessa kaavaillaan sellaisen mekanismin perustamista, jonka ansiosta tietyssä jäsenvaltiossa (jäljempänä 'sitoutuva jäsenvaltio') voitaisiin soveltaa sen naapurijäsenvaltion (jäljempänä 'siirtävä jäsenvaltio') oikeudellisia säännöksiä (1 artikla). Jos oikeudellisen esteen poistamiseen soveltuvia oikeudellisia säännöksiä ei ole, kyseiset kaksi jäsenvaltiota voisivat myös sopia tapauskohtaisesta oikeudellisen esteen poistamismenetelmästä (9 artiklan 1 kohdan b alakohta).
7. Ehdotuksen johdanto-osan mukaan unionin raja-alueilla on edelleen useita oikeudellisia esteitä. Ne koskevat etenkin terveystaloudellisia palveluja, työlainsäädäntöä, verotusta ja yritystoiminnan kehittämistä, ja lisäksi esteitä syntyy hallintokäytäntöjen ja kansallisten lakien eroavaisuuksista (johdanto-osan neljäs kappale). Vaikka nykyiset mekanismit koheesipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi raja-alueilla – olivatpa ne sitten taloudellisia (erityisesti Interreg) tai hallinnollisia (eurooppalaiset alueellisen yhteistyön yhtymät) – ovat osoittautuneet tehokkaiksi, niitä olisi täydennettävä ehdotetun kaltaisilla sääntelymekanismeilla rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamiseksi (johdanto-osan 4–8 kappale)³.

³ Ks. myös ehdotuksen perustelut, s. 1 ja 2.

8. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat valita joko mekanismin tai olemassa olevan keinon rajatylittävien esteiden poistamiseksi. Jäsenvaltio voi tehdä tämän valinnan kaikilla rajoillaan tai tietyllä rajalla (ehdotuksen 4 artiklan 1 kohta). Mekanismia voidaan soveltaa myös merirajoilla sekä jäsenvaltion (tai merentakaisen alueen) ja yhden tai useamman kolmannen maan välisillä rajoilla (4 artiklan 3 kohta).
9. Mekanismin valinneiden jäsenvaltioiden on perustettava perustuslaillisten ja institutionaalisten rakenteidensa mukaisesti kansallisella tai alueellisella tasolla yksi tai useampi rajanylisten sitoumusten ja lausumien koordinoitipiste, jolle annetaan tiettyjä mekanismin koordinoitua, käynnistämistä ja täytäntöönpanoa koskevia tehtäviä.⁴ Kansalliset rajanylisten sitoumusten ja lausumien koordinoitipisteet vastaavat yhteydenpidosta eri toimivaltaisiin kansallisiin viranomaisiin ja toimien koordinoinnista naapurijäsenvaltion vastaavien rajanylisten sitoumusten ja lausumien koordinoitipisteiden kanssa. Ne arvioivat alustavasti oikeudellisten esteiden poistamista koskevat pyynnöt, laativat ja hyväksyvät mekanismin mukaiset toimenpiteet ja seuraavat niiden täytäntöönpanoa (6 artikla)⁵.
10. Mekanismin sisältyy kahdenlaisia vaihtoehtoisia toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua rajatylittäviin hankkeisiin vaikuttaviin oikeudellisiin esteisiin, sekä lisätoimenpide siinä tapauksessa, että esteet eivät ole luonteeltaan lainkaan lainsäädännöllisiä (eli ne ovat hallinnollisia tai liittyvät käytäntöihin).
11. Ensimmäinen toimenpide on ns. nopeutettu menettely, jota sovelletaan, jos rajatylittävää hanketta haittaava oikeudellinen este muodostuu hallinnollisesta säännöksestä tai käytännöstä, jonka jäsenvaltio voi poistaa yksipuolisesti (10 artiklan 2 kohdan d ja e alakohta ja 12 artiklan 4 kohta). Tässä toimenpiteessä asetetaan jäsenvaltiolle menettelyllinen velvoite tarkastella uudelleen voimassa olevia kansallisia hallintokäytäntöjä tietyssä määräajassa.

⁴ Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat joko perustaa erillisinä eliminä toimivia rajanylisten sitoumusten ja lausumien koordinoitipisteitä, sijoittaa niitä olemassa oleviin kansallisiin tai alueellisiin viranomaisiin tai antaa niiden tehtävät olemassa oleville kansallisille tai alueellisille viranomaisille.

⁵ Jäsenvaltiot voivat kuitenkin myös päättää, että jos oikeudellinen este liittyy seikkaan, joka kuuluu kansalliseen lainsäädäntövaltaan, mekanismin mukaisten toimenpiteiden laatiminen ja hyväksyminen olisi annettava jonkin toisen toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tehtäväksi (5 artiklan 2 kohta).

12. Toista ja kolmatta toimenpidettä – lausumat ja sitoumukset – sovelletaan, kun oikeudellisen esteen poistaminen edellyttää muutoksia kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä hyväksyttyyn säännökseen.
13. Lausumalla ei ole suoraa poikkeusvaikutusta, mutta se velvoittaa toimivaltaisen kansallisen viranomaisen esittämään asiaankuuluvalla lainsäädäntöelimelle ehdotuksen oikeudellisen esteen muodostavien kansallisten säännösten muuttamiseksi (1 artiklan 2 kohdan b alakohta, 14 artiklan 1 ja 3 kohta ja 19 artikla). Lausuman oikeudellisena vaikutuksena on, että se asettaa naapurijäsenvaltiolle useita menettelyllisiä velvoitteita, jopa velvoitteen toimittaa sitoutuvan jäsenvaltion lainsäädäntöelimelle ehdotus asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi.
14. Kolmannella toimenpiteellä eli sitoumuksella on tarkoitus olla oikeudellisia poikkeusvaikutuksia. Sitoumuksella vahvistettaisiin oikeudellinen järjestelmä (joka on lähtökohtaisesti siirtävän jäsenvaltion oikeudellinen erityissäännös mutta voi mahdollisesti olla myös tapauskohtainen uusi oikeudellinen järjestelmä), jota on pidettävä asianomaisten jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön säännöksiin. Sitoumukset ovat voimassa sellaisinaan (ks. ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdan a alakohta) Tällä ilmauksella määritellään implisiittisesti näiden sitoumusten asema jäsenvaltioiden oikeuslähteiden järjestelmässä ja tunnustetaan niiden ensisijaisuus muihin kansallisiin säännöksiin, myös oikeudellisiin säännöksiin, nähden (ks. perustelut, s. 7, ja johdanto-osan 19 kappale).
15. Vaikka jäsenvaltioilla on velvollisuus säätää edellä mainittujen toimenpiteiden hyväksymisestä⁶, rajanylisten sitoumusten ja lausumien koordinoitipisteet voivat päättää, mitä toimenpidettä sovelletaan kuhunkin yksittäiseen rajatylittävään hankkeeseen. Komission ehdotuksessa ei kuitenkaan selkeytetä kriteereitä, joiden perusteella tämä valinta olisi tehtävä, vaan jätetään se täysin rajanylisten sitoumusten ja lausumien koordinoitipisteiden harkintavaltaan.

⁶ Ehdotuksen 5 artiklan 2 kohdassa tehdään selväksi, että jäsenvaltioiden *on* määritettävä sekä ne viranomaiset, joilla on toimivalta antaa sitoumus, että ne viranomaiset, joilla on toimivalta antaa lausuma.

16. Ehdotuksessa vahvistetaan menettely mekanismin käynnistämiseksi (ehdotuksen 8–17 artikla). Menettelyn käynnistää "alullepanija" (ehdotuksen 8 artiklan 2 kohta), joka määrittää rajatylittävää hanketta haittaavan oikeudellisen esteen ja ehdottaa poistamismenetelmää. Alullepanijan, joka voi olla myös hankkeen yksityinen tai julkinen toteuttaja, on toimitettava "aloitetta koskeva asiakirja" sitoutuvan jäsenvaltion toimivaltaiselle rajanylisten sitoumusten ja lausumien koordinoitipisteelle.
17. Ehdotuksessa annetaan sitoutuvien ja siirtävien jäsenvaltioiden rajanylisten sitoumusten ja lausumien koordinoitipisteille tehtäväksi arvioida aloitetta koskevat asiakirjat ja sopia tapauksen mukaan joko sitoumuksen tai lausuman antamisesta (ehdotuksen 8–17 artikla). Ehdotuksen 20 artiklassa vahvistetaan lisäksi säännöt, jotka koskevat toimivaltaa valvoa sitoumuksen tai lausuman soveltamista.
18. Ehdotuksen IV luvussa vahvistetaan puolestaan säännöt, jotka koskevat oikeussuojaa (oikeussuojakeinoja) sitoumusten tai lausumien soveltamista vastaan, mukaan lukien niiden valvonta, määrittämällä niiden soveltamista vastaan nostettujen kanteiden käsittelyssä toimivaltainen tuomioistuin.

III OIKEUDELLINEN ANALYYSI

19. Tässä lausunnossa käsitellään ensin yhdessä kysymyksiä, jotka liittyvät oikeusperustan valintaan ja ehdotuksen yleiseen yhteensopivuuteen perussopimusten kanssa (osa A), ja sen jälkeen kysymyksiä siitä, onko asetus asianmukainen väline ehdotetun mekanismin hyväksymiseksi erityisesti vapaaehtoisen luonteensa vuoksi (osa B).

20. Tässä tarkastelussa voidaan käsitellä useita valtuuskuntien ehdotuksesta esittämiä huomautuksia ja kysymyksiä, jotka liittyvät viime kädessä oikeusperustaan. Monet näistä kysymyksistä koskevat sitä, missä määrin koheesiota koskevaan oikeusperustaan perustuva säädös voi vaikuttaa kansalliseen institutionaaliseen ja menettelylliseen autonomiaan, sekä mahdollista ristiriitaa muiden perussopimuksissa vahvistettujen politiikkojen, kuten verotus- ja sosiaaliturvapolitiikan sekä yksityisoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön, kanssa. Tässä lausunnossa ei kuitenkaan käsitellä muita valtuuskuntien esille ottamia kysymyksiä, jotka liittyvät ehdotuksen säännösten nimenomaiseen merkitykseen ja soveltamisalaan sekä suunnitellun mekanismin lopulliseen soveltamiseen ja toimintaan. Komission olisi ehdotuksen laatijana annettava näitä seikkoja koskevat selitykset.

A. Ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuus

21. Ensimmäiseksi on tarkasteltava sitä, onko ehdotettu oikeusperusta eli SEUT 175 artiklan kolmas kohta asianmukainen. Kyseisessä kohdassa määrätään tarvittaessa toteutettavista unionin rakennerahastojen ulkopuolisista erityistoimista taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteiden saavuttamiseksi⁷.
22. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimenpiteen oikeusperustan valinnan on perustuttava tuomioistuimen tutkittavissa oleviin objektiivisiin seikkoihin, joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö⁸.

⁷ Muita SEUT 175 artiklan kolmannen kohdan perusteella hyväksyttävä välineitä ovat muun muassa seuraavat: Euroopan unionin solidaarisuusrahasto (asetus (EY) N:o 2012/2002 Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta), Euroopan globalisaatiorahasto (asetus (EU) N:o 1309/2013 Euroopan globalisaatiorahastosta), rakenneuudistusten tukiohjelma (asetus (EU) 2017/825 rakenneuudistusten tukiohjelman perustamisesta kaudeksi 2017–2020), Euroopan strategisten investointien rahasto (asetus (EU) 2015/1017 Euroopan strategisten investointien rahastosta, Euroopan investointineuvontakeskuksesta ja Euroopan investointihankeportaalista – Euroopan strategisten investointien rahasto) ja asetus (EY) N:o 1968/2006 yhteisön rahoitustuesta Irlannin kansainväliselle rahastolle (ja sitä seuraavat asetukset).

⁸ Ks. esim. seuraavat tuomiot: *komissio v. parlamentti ja neuvosto*, C-43/12, EU:C:2014:298, 29 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö; *komissio v. neuvosto*, C-137/12, EU:C:2013:675, 52 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö; *parlamentti v. neuvosto*, C-130/10, EU:C:2012:472, 42 kohta; ja *komissio v. parlamentti ja neuvosto*, C-411/06, EU:C:2009:518, 45 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

1. Alustavat huomiot

23. Kuten neuvoston oikeudellinen yksikkö on jo useissa lausunnoissaan⁹ huomauttanut, sen enempää perussopimuksissa kuin asiaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössäkään ei määritellä täsmällisesti taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, jonka SEUT 174 artiklassa määrättyjä tavoitteita on noudatettava SEUT 175 artiklan kolmannessa kohdassa. SEUT 174 artiklan soveltamisalaa ei ole rajattu tiettyihin aloihin, vaan se on määritelty pikemminkin toimintaperusteisesti – tavoitteidensa perusteella – kuin alan ominaispiirteiden pohjalta¹⁰. Unionin tuomioistuin onkin todennut, että koheesiopolitiikkaa koskevat perussopimuksen määräykset ovat luonteeltaan ohjelmallisia¹¹.
24. Koheesiopolitiikan käsite on siis erityisen laaja ja kattava¹² ja jättää ohjelmallisuutensa vuoksi unionin lainsäätäjälle laajan harkintavallan sen suhteen, miten koheesiotavoitteet tulisi saavuttaa.
25. SEUT 175 artiklan kolmannessa kohdassa ei myöskään täsmennetä, missä muodossa siinä määrätty "*rahastojen ulkopuoliset erityistoimet*" voidaan toteuttaa¹³. Tällaiset "*erityistoimet*" voivat käsittää erilaisia rahoitustukitoimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan myönteisesti tietyn alueen ja viime kädessä koko unionin sosiaaliseen ja taloudelliseen tilanteeseen lisäämällä taloudellista, sosiaalista ja alueellista lähentymistä ja yhtenäisyyttä sekä taloudellista, sosiaalista ja alueellista kehitystä ja edistystä¹⁴.

⁹ Ks. erityisesti viimeaikaiset lausunnot Euroopan investointien vakautusjärjestelyä koskevasta ehdotuksesta, asiak. 5347/19, 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat, sekä uudistusten tukiohjelmaa koskevasta ehdotuksesta, asiak. 6582/19, 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

¹⁰ Ks. myös oikeudellisen yksikön lausunto, asiak. 14745/16, 19 kohta.

¹¹ Portugalin tasavalta v. Euroopan unionin neuvosto, C-149/96, EU:C:1999:574, 86 kohta.

¹² Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus em. asiassa *IFI*, C-166/07, 90 kohta. Ks. myös alaviitteessä 9 mainittu neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto.

¹³ Em. *IFI*, C-166/07, 45 kohta.

¹⁴ Em. *IFI*, C-166/07, 52 ja 53 kohta.

26. Perussopimuksissa *toimen* käsitteelle annetun laajan merkityksen mukaisesti¹⁵ SEUT 175 artiklan kolmatta kohtaa ei kuitenkaan voida rajoittaa koskemaan ainoastaan rahoitustukitoimenpiteitä. Edellyttäen että "*erityistoimi*" tähtää koheesiotavoitteiden saavuttamiseen, se voidaan toteuttaa myös erilaisina välineinä, kuten hallinnollisen yhteistyön mekanismeina tai sääntelyvälineinä, joissa vahvistetaan menettelysäännöt tai aineellisoikeudelliset säännöt sekä oikeudet, velvollisuudet ja jopa oikeussubjektit¹⁶.
27. Vaikka unionin lainsäätäjä voi SEUT 175 artiklan kolmannen kohdan nojalla toteuttaa hyvin monenlaisia toimia, kaikissa toimissa on kuitenkin noudatettava tiettyjä selkeästi asetettuja rajoja.
28. Ensinnäkin SEU 3 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 174 ja 175 artiklassa vahvistetaan yksisuuntainen suhde unionin koheesiopolitiikan ja sen muiden politiikkojen välille. Vaikka perussopimuksissa edellytetään, että unionin politiikat – erityisesti sisämarkkinoiden toteuttaminen – muotoillaan ja pannaan täytäntöön taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden yleistavoitteen saavuttamiseksi, koheesiot¹⁶ ei voida vastaavasti toteuttaa siten, että niiden tärkeimpänä päämääränä on unionin tavoitteiden saavuttaminen muilla politiikanaloilla.

¹⁵ Ks. esim. SEU 5 artikla, SEUT 2 artiklan 5 kohta ja SEUT 6 artikla.

¹⁶ Tätä oikeusperustaa on käytetty esimerkiksi oikeudellisen järjestelmän perustamiseen eri jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyöyhtymille, joilla on oikeushenkilöllisyys ja joiden tehtävänä on edistää rajatylittävää yhteistyötä (eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä, ks. eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EAYY) 5. heinäkuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1082/2006, EUVL L 210, 31. heinäkuuta 2006, s. 19). Tämä oikeudellinen järjestelmä sisältää sekä aineellisoikeudellisia että menettelysääntöjä, jotka koskevat yhtymän perustamista, organisaatiota ja purkamista, ja säännöksiä sovellettavasta laista ja toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Neuvoston oikeudellinen yksikkö on vahvistanut, että EY-sopimuksen 159 artiklan kolmas kohta – joka on numeroitu uudelleen SEUT 175 artiklan kolmanneksi kohdaksi – on asianmukainen oikeusperusta oikeudellisen järjestelmän hyväksymiselle, koska *erityistoimen* käsite on erityisen laaja eikä sitä voida rajata koskemaan pelkästään operatiivisia toimenpiteitä. Ks. asiak. 15253/04, 11 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 12 ja 13 kohta.

SEUT 175 artiklan kolmannessa kohdassa tehdään selväksi, että "*erityistoimet*", joita unionin lainsäätäjä voi toteuttaa rahastojen ulkopuolella koheesiotavoitteiden saavuttamiseksi, eivät saa rajoittaa "*unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista*". Näin ollen näillä "*erityistoimilla*" ei voida koheesiotavoitteiden vuoksi muuttaa tai rajoittaa unionin muun politiikan nojalla hyväksytyjen oikeudellisten välineiden soveltamisalaa tai poiketa siitä, eikä niiden ensisijaisena tavoitteena voi olla sellaisten asioiden sääntely, jotka kuuluvat perussopimuksen muiden oikeusperustojen soveltamisalaan, edes tapauksissa, joissa tällaiset erityistoimet koskisivat ainoastaan rajatylittäviä tilanteita¹⁷. SEUT 175 artiklan kolmas kohta on näin ollen toissijainen suhteessa muihin perussopimusten oikeusperustoihin ja unionin muussa politiikassa päätettyihin toimenpiteisiin.

29. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän toteamalla, että koheesiopolitiikkaa toteutetaan käyttämällä "*[unionin] lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvia [toimintakeinoja], joiden sisältö ei ylitä taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen pyrkivän [unionin] politiikan soveltamisalaa*".¹⁸
30. Toiseksi koheesiopolitiikan tavoitteena on saada aikaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista lähentymistä ja yhtenäisyyttä kaikkien unionin jäsenvaltioiden kesken, ei vain tiettyjen niistä. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että tietty koheesiotoimenpide toteutetaan vain sellaisten jäsenvaltioiden tai niiden sellaisten alueiden osalta, jotka täyttävät toimenpiteen edellytykset objektiivisen erityistilanteensa perusteella.
31. Sitä, onko SEUT 175 artiklan kolmas kohta asianmukainen oikeusperusta ehdotukselle, on arvioitava nimenomaan tällä perusteella.

¹⁷ Neuvoston oikeudellinen yksikkö on hiljattain selventänyt tätä rajoitusta nimenomaan koheesiopolitiikan ja talouspolitiikan koordinoinnin välisen suhteen yhteydessä, ja näitä havaintoja sovelletaan käsiteltävässä asiassa soveltuvien osin. Ks. edellä alaviitteessä 9 mainitut lausunnot.

¹⁸ Ks. Euroopan parlamentti v. neuvosto, Irlannin kansainvälinen rahasto (IFI), C-166/07, EU:C:2009:499, 46 kohta.

2. Ehdotuksen tavoitteen tarkastelu

32. Ehdotuksen ilmoitettuna tavoitteena on poistaa oikeudelliset esteet, jotka haittaavat rajatylittävien infrastruktuurihankkeiden toteuttamista tai yleistä taloudellista etua koskevien rajatylittävien palvelujen tarjoamista ja jotka estävät sitä kautta rajaseutualueiden mahdollisuuksien täyden hyödyntämisen. SEUT 174 artiklan kolmannen kohdan mukaan nämä alueet kuuluvat alueisiin, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota koheesiopolitiikassa (ks. tältä osin ehdotuksen 1 artikla sekä johdanto-osan 4–6 kappale ja perustelut, s. 1 ja 2).
33. Ehdotuksen johdanto-osassa korostetaan, että EU:n rahastojen nykyisillä rahoitustukimuodoilla ei ole pystytty täysin vastaamaan niiden raja-alueiden tarpeisiin, jotka menestyvät edelleen taloudellisesti muita alueita heikommin, joilla on heikommat mahdollisuudet julkisiin palveluihin ja joiden hallinnosta aiheutuu suuremmat kustannukset.¹⁹ Johdanto-osan mukaan näiden vaikeuksien keskeisenä syynä ovat rajatylittäviin hankkeisiin sovellettavien oikeudellisten ja hallinnollisten järjestelmien erot ja päällekkäisyydet.²⁰
34. Tämän vuoksi ehdotuksessa luodaan selkeä yhteys tiettyihin hankkeisiin ja palveluihin vaikuttavien oikeudellisten tai hallinnollisten esteiden poistamisen sekä raja-alueiden taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen kehittämisen välille osana laajempaa unionin koheesiopolitiikkaa. Ehdotuksen tavoite vastaa siis selvästi perussopimuksissa määrättyä koheesiopolitiikan tavoitetta.

3. Ehdotuksen sisällön tarkastelu

35. Täysin toinen kysymys on se, onko ehdotukselle asetetut tavoitteet otettu asianmukaisesti huomioon sen sisällössä siten, että ehdotettu mekanismi on aito koheesioväline, vai muodostuuko kyseinen mekanismi sen sijaan osatekijöistä, joiden soveltaminen menisi koheesiotavoitteiden saavuttamista pidemmälle tai ei edes liittyisi siihen. Tältä osin on tarkasteltava sekä i) suunnitellun mekanismin oikeusvaikutuksia että ii) sen soveltamisalaa.

¹⁹ Ks. johdanto-osan 4–6 kappale ja perustelut, s. 1 ja 2.

²⁰ Ks. johdanto-osan 4 kappale ja perustelut, s. 2.

i) *Suunnitellun mekanismin oikeusvaikutukset*

36. Kuten edellä on selvitetty (kohta 24 ja sitä seuraavat kohdat), unionin lainsäätäjällä on hyvin laaja harkintavalta hyväksyä toimenpiteitä, joita se pitää tarpeellisina koheesiotavoitteiden saavuttamiseksi. Näiden toimenpiteiden ei pitäisi katsoa koskevan ainoastaan rahoituksen myöntämistä (mikä toki on tyypillisin esimerkki koheesiotoimesta), vaan ne voivat kattaa myös muunlaisia toimia, kuten jäsenvaltioiden välisten sääntelyn koordinoitipuitteiden käyttöönottoa, jonka tarkoituksena on poistaa yhteisten hankkeiden toteuttamista raja-alueilla haittaavat oikeudelliset ja hallinnolliset esteet.
37. Koheesiovälinettä ei kuitenkaan voida käyttää unionin oikeudelle ominaisten oikeusvaikutusten antamiseen jäsenvaltioiden kesken sovituille kahdenvälisille järjestelyille (jollaisia esitetään ehdotuksessa). Unionin johdetun oikeuden säädöksellä ei voida muuttaa jäsenvaltioiden säädöksiä unionin säädöksiksi, ikään kuin ne olisivat osa unionin oikeuslähteiden järjestelmää. Vaikka unionin oikeuden tehokas soveltaminen perustuu kansallisiin oikeusjärjestelmiin ja siihen, että jäsenvaltiot "[toteuttavat] *kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi*" (SEUT 291 artiklan 1 kohta)²¹, unionin johdetun oikeuden säädöksellä ei voida antaa kansallisten lainsäätäjien ja viranomaisten tehtäväksi säädösten hyväksymistä unionin toimielinten ja elinten sijaan. Jos näin tehtäisiin, se merkitsisi, että kansallista lainsäädäntöä käytettäisiin tietyllä tapaa luottamuksenvaraisesti unionin oikeuden sijasta, mikä olisi vastoin unionin oikeuden keskeistä ominaisuutta eli sitä, että se on erillinen oikeusjärjestys: unioni ei voisi käyttää kaikkia keinoja oikeusjärjestyksensä itsenäisyyden varmistamiseksi, kuten mahdollisuutta muuttaa sääntöjään tai poiketa niistä parhaaksi katsomallaan tavalla, eikä turvautua soveltamis- ja täytäntöönpanovälineisiin (mukaan lukien oikeussuojakeinot) varmistaakseen oikeusjärjestyksensä täyden vaikutuksen.

²¹ Ks. myös SEU 4 artiklan 3 kohdan toinen alakohta.

38. Tämän lisäksi perussopimuksista johtuvan lainsäädännön ja jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön väliseen suhteeseen sovelletaan unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta, jonka mukaan unionin oikeus on ensisijainen kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Kyseinen periaate ei voi ulottua niin pitkälle, että sillä säänneltäisiin kahden jäsenvaltion oikeusjärjestysten välistä suhdetta. Sen, että tietyn jäsenvaltion lainsäädäntöä sovelletaan toisessa jäsenvaltiossa oikeudellisen tai hallinnollisen esteen poistamiseksi (kuten ehdotuksessa esitetään), on perustuttava kyseisten jäsenvaltioiden nimenomaiseen hyväksymistöimeen.

Vaikka unionin säännöstö sisältää erityisesti yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla säädöksiä, joissa määritetään, minkä jäsenvaltion lakia sovelletaan mihinkin lainvalintatilanteeseen (kuten sopimusvelvoitteisiin ja sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin, avio- ja asumuseroon sekä kansainvälisiin perintöasioihin), nämä säädökset perustuvat perussopimuksen oikeusperustoihin, joissa määrätään lainvalintaa koskevien toimenpiteiden hyväksymisestä (kuten SEUT 81 artiklan 2 kohdan c alakohta). Näissä säännöissä ei säädetä jäsenvaltion lainsäädännön sisällyttämisestä toisen jäsenvaltion oikeusjärjestykseen (kuten ehdotuksessa tehtäisiin), vaan niiden tarkoituksena on pikemminkin määrittää, mitä keskenään ristiriidassa olevista laeista tietyssä tilanteessa sovelletaan²².

²² Ks. asetus (EY) N:o 593/2008 sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I) (EUVL L 177, 4.7.2008, s. 6), asetus (EY) N:o 864/2007 sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II) (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 40), asetus (EU) N:o 1259/2010, annettu 20. joulukuuta 2010, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla (EUVL L 343, 29.12.2010, s. 10) ja asetus (EU) N:o 650/2012 toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä ja täytäntöönpanosta perintöasioissa sekä eurooppalaisen perintötodistuksen käyttöönnotosta (EUVL L 201, 27.7.2012, s. 107).

39. Edellä esitetyn perusteella mekanismissa ei voida määrätä, että tietyn jäsenvaltion olisi jätettävä soveltamatta jotakin kansallisen lainsäädäntönsä kokonaisuutta saattaakseen toisen jäsenvaltion lain osaksi kansallista lainsäädäntöään ja soveltaakseen sitä, eikä siinä voida määrätä oikeusvaikutuksista, joita mekanismiin kuuluvilla eri välineillä olisi kansallisessa lainsäädännössä, elleivät asianomaiset jäsenvaltiot sovi näin.

Ehdotuksessa voidaan kuitenkin vahvistaa koordinointia koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja menettelyt, joiden mukaisesti jäsenvaltiot sopivat yhdessä oikeudellisten esteiden poistamisesta koheesiotavoitteiden saavuttamiseksi. Tähän kuuluu mekanismeja käyttävien jäsenvaltioiden velvollisuus perustaa rajanylisten sitoumusten ja lausumien koordinointipisteiden kaltaisia elimiä (ehdotuksen 5 artikla). Suunnitellussa asetuksessa voidaan näin ollen asettaa esimerkiksi rajanylisten sitoumusten ja lausumien koordinointipisteiden perustamista koskevia velvoitteita (ehdotuksen 5 artikla), joilla pyritään tällaiseen koordinointiin.

40. Edellisessä kohdassa esitettyä päätelmää vahvistaa se, että ehdotusta voidaan soveltaa myös SEUT 14 artiklassa tarkoitettuihin *"yleistä etua koskeviin palveluihin"*. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan (N:o 26) tulkitsevat määräykset, joiden mukaan mainittuja yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskeviin unionin yhteisiin arvoihin kuuluvat *"kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskeinen asema ja laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita"* (korostus lisätty, ks. pöytäkirjan 1 artiklan ensimmäinen luetelmakohta). Lisäksi siinä todetaan, että *"perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista, etua koskevia palveluja"* (ks. pöytäkirjan 2 artikla).

41. Ehdotettua mekanismia on arvioitava näiden periaatteiden näkökulmasta. Ehdotuksessa esitetään kolmentyyppisiä toimenpiteitä, joilla on erilaiset oikeusvaikutukset (ks. edellä kohta **Error! Reference source not found.** ja sitä seuraavat kohdat): ns. nopeutettu menettely (jota sovelletaan, jos rajatylittävää hanketta haittaava oikeudellinen este muodostuu hallinnollisesta säännöksestä tai käytännöstä, jonka jäsenvaltio voi poistaa yksipuolisesti) sekä lausumien ja sitoumusten antaminen.
42. Sekä nopeutetussa menettelyssä että lausumien antamisessa jäsenvaltioilla on suvereeni toimivalta suostua siihen, että niiden alueella sovelletaan toisen jäsenvaltion lakia, tai kieltäytyä siitä. Nopeutetussa menettelyssä jäsenvaltiolle yksinkertaisesti asetetaan menettelyllinen velvoite tarkastella uudelleen voimassa olevia kansallisia hallintokäytäntöjä. Lausumamenettelyssä kukin jäsenvaltio on ainoastaan velvollinen esittämään kansallisille lainsäädäntöelimilleen virallisen ehdotuksen kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi vastaavasti, kun taas kansallinen lainsäädäntöelin voi vapaasti hyväksyä tai hylätä tällaisen ehdotuksen ja näin ollen määrittää ne oikeusvaikutukset, joita toisen jäsenvaltion lainsäädännön mahdollisella soveltamisella olisi kansalliseen oikeusjärjestykseen (ks. ehdotuksen 14 artiklan 3 kohta).
43. Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo näin ollen, että oikeusvaikutuksensa osalta sekä nopeutetussa menettelyssä että lausumamenettelyssä luodaan koordinoitimekanismeja, jotka pysyvät 175 artiklan kolmannen kohdan soveltamiselle asetetuissa rajoissa, kuten edellä on selitetty (kohdat 28–30).
44. Sitoumusmenettelystä on sen sijaan tehtävä toisenlainen päätelmä. Ehdotuksessa määritellään tällaisten sitoumusten oikeusvaikutusten olevan voimassa sellaisinaan (ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdan a alakohta) – eli henkilöt ja yhteisöt voivat vedota niihin suoraan – ja annetaan niille etusija asianomaisen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön nähden (sitoumuksilla on poikkeusvaikutus sovellettaviin kansallisiin säännöksiin, myös lainsäädäntöön²³). Tämä tarkoittaa, että ehdotuksella annettaisiin kansallisen lainsäädännön säännöksille toisen jäsenvaltion alueella oikeusvaikutuksia, jotka ovat ominaisia unionin oikeudelle, kuten välitön oikeusvaikutus ja ensisijaisuus.

²³ Ks. ehdotuksen perustelut, s. 7, ja johdanto-osan 19 kappale.

45. Kuten edellä on selitetty (ks. kohdat **Error! Reference source not found.–Error! Reference source not found.**), asianomaisten jäsenvaltioiden olisi kuitenkin vahvistettava kyseisten sitoumusten oikeusvaikutukset sen sijaan, että ne määriteltäisiin suunnitellussa asetuksessa, jotta mekanismi pysyisi koordinoivana. Sitoumusluonnoksiin sovellettava menettely on kuitenkin hyvin epäselvä: kun alullepanija on käynnistänyt menettelyn, missään ehdotuksen säännöksessä ei anneta sitoutuvalle jäsenvaltiolle vapautta kieltäytyä sellaisen sitoumuksen antamisesta, jonka mukaan sen olisi sovellettava siirtävän jäsenvaltion lainsäädäntöä²⁴.

ii) Soveltamisala

46. Mekanismia sovelletaan tilanteissa, joissa "[tietyn] jäsenvaltion oikeudellisten säännösten soveltamisen seurauksena muodostuisi yhteisen hankkeen toteuttamista häiritsevä oikeudellinen este" (ehdotuksen 1 artiklan 1 kohta, korostus lisätty). Oikeudellisen säännöksen ja oikeudellisen esteen käsitteet on kuitenkin määritelty ehdotuksessa laajasti ja epätasaisesti viittaamalla pelkästään rajatylittäviin hankkeisiin, joihin kyseisiä säännöksiä sovellettaisiin tai joiden yhteydessä esteitä syntyisi. Oikeudellisilla esteillä tarkoitetaan mitä tahansa yhteisen hankkeen suunnitteluun, kehittämiseen, henkilöstön palkkaamiseen, rahoitukseen tai toimintaan liittyvää oikeudellista säännöstä – mukaan luettuina oikeudelliset ja hallinnolliset säännökset ja hallintokäytännöt – joka häiritsee raja-alueen luontaisten mahdollisuuksien hyödyntämistä rajanylisessä vuorovaikutuksessa.
47. Ehdotusta sovellettaisiin näin ollen kaikenlaisiin mahdollisiin oikeudellisiin esteisiin, jotka vaikuttavat yhteisen hankkeen toteuttamiseen, riippumatta hankkeen sisällöstä ja alasta, johon se mahdollisesti kuuluu. Se, että mekanismia voidaan soveltaa tarkemmin täsmentämättä millä tahansa alalla tai mihin tahansa kohteeseen, saattaa ulottaa sen soveltamisalan koheesiopolitiikan ulkopuolisille aloille, joiden osalta perussopimuksissa voidaan vahvistaa erityisiä unionin toimivaltuuksia ja menettelyjä tai joilla unionilla ei välttämättä ole lainkaan toimivaltaa.

²⁴ Mahdollisuus soveltaa tapauskohtaista oikeudellisen esteen poistamismenetelmää sitoutuvan jäsenvaltion oikeudellisessa kehyksessä näyttää rajoittuvan tapauksiin, joissa siirtävän jäsenvaltion lainsäädännössä ei ole soveltuvia oikeudellisia säännöksiä (ks. ehdotuksen 14 artiklan 1 kohdan g alakohda).

48. Kuten edellä kuitenkin on todettu, "*erityistoimet*", joita unionin lainsäätäjä voi toteuttaa rahastojen ulkopuolella SEUT 175 artiklan kolmannen kohdan mukaisten koheesiotavoitteiden saavuttamiseksi, eivät saa rajoittaa "*unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista*". Näitä toimia ei myöskään voida toteuttaa siten, että niiden tärkeimpänä päämääränä on unionin tavoitteiden saavuttaminen muilla politiikanaloilla, eivätkä ne saa ulottua unionin koheesiopolitiikan soveltamisalan ulkopuolelle.
49. Tätä voidaan havainnollistaa muutamalla esimerkillä. Ehdotusta voitaisiin soveltaa esteisiin, joita syntyy sovellettaessa kahden eri jäsenvaltion siviiliprosessioikeutta, jonka osalta perussopimuksissa on vahvistettu erityiset yhteistyöpuitteet SEUT 81 artiklassa (oikeudellinen yhteistyö siviilioikeuden alalla). Sitä voitaisiin myös soveltaa oikeudellisiin esteisiin, joita syntyy sovellettaessa erilaisia verojärjestelmiä, joiden osalta perussopimuksissa määrätään yhdenmukaistamista koskevasta toimivallasta (ks. SEUT 113 ja 115 artikla). Lisäksi sitä voitaisiin soveltaa sosiaalipolitiikkaan, jonka osalta SEUT 151 artiklassa vahvistetaan erityiset säännöt ja menettelyt, mukaan lukien sellaisten toimenpiteiden hyväksyminen, joiden tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä (ks. SEUT 153 artiklan 2 kohdan a alakohta ja 156 artikla).
50. On korostettava, että päällekkäisyyksien riskiä suhteessa unionin muuhun politiikkaan ei sulje pois se, että ehdotettua mekanismia sovellettaisiin ainoastaan rajatylittäviin tilanteisiin. Vaikka raja-alueet on määritelty alueiksi, joihin koheesiopolitiikassa on kiinnitettävä erityistä huomiota (SEUT 174 artiklan kolmas kohta), tällä ei yksin voitaisi perustalla sitä, että kaikki toimet, jotka on kohdistettu raja-alueille tai jotka voivat vaikuttaa niihin, kuuluisivat automaattisesti koheesiopolitiikan soveltamisalaan ja jäisivät muiden politiikkojen (kuten edellisessä kohdassa mainittujen) soveltamisalan ulkopuolelle.

51. Myös ehdotuksen täsmentämättömällä soveltamisalalla on merkitystä, kun otetaan huomioon sen suhde perussopimuksissa määrättyihin oikeussuojakeinoihin, joilla unionin oikeuden rikkomiset voidaan saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi (SEUT 258 ja 259 artikla). Ehdotuksessa tarkoitettu oikeudellinen este voi myös tosiasiallisesti rikkoa itsessään unionin oikeutta (esimerkiksi kansalaisuuteen perustuva syrjintä tai sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen) siinä määrin, ettei sen poistamista jäsenvaltioiden sisäisestä oikeusjärjestyksestä voitaisi taata pelkällä suunnitellun asetuksen soveltamisella. Ei voida sulkea pois tilannetta, jossa jäsenvaltion toimenpide on samanaikaisesti sekä komission nostaman jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen että suunnitellussa asetuksessa säädetyn menettelyn kohteena.
52. Vielä on tarkasteltava myös ehdotuksen maantieteellistä soveltamisalaa. Ehdotuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää mekanismeja myös yhden tai useamman jäsenvaltion ja yhden tai useamman kolmannen maan välisillä raja-alueilla. Vaikka ei ole epätavallista, että koheesiovälineellä tuetaan kolmansissa maissa toteutettavia toimia, erityisesti rajatylittävässä yhteistyössä²⁵, koheesiopolitiikan – tai minkään muunkaan unioniin toimivaltaan kuuluvan politiikan – soveltamisala ei ulotu sen määrittämiseen, miten jäsenvaltioiden olisi neuvoteltava ja tehtävä sopimuksia kolmansien maiden kanssa tai mitä oikeusvaikutuksia tällaisella sopimuksella olisi oltava niiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä.

²⁵ Tästä on kyse erityisesti Euroopan aluekehitysrahaston Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1299/2013, annettu 17. joulukuuta 2013, Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen tukemista Euroopan aluekehitysrahastosta koskevista erityissäännöksistä, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 259).

B. Vapaaehtoisuus ja oikeudellisen välineen valinta

1. Vapaaehtoisuus

53. Ehdotuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan "*jäsenvaltion on valittava joko mekanismin tai sellaisten olemassa olevien keinojen hyödyntäminen, joilla poistetaan yhteisen hankkeen toteuttamista koskevia oikeudellisia esteitä [raja-alueilla] (...)*". Tämä säännös on laadittu siten, että jäsenvaltioille jätetään tosiasiallinen mahdollisuus valita, soveltavatko ne asetusta vai turvautuvatko ne olemassa oleviin vaihtoehtoisiin keinoihin, jotka ne ovat jo ottaneet käyttöön. Se muistuttaa siten opt-in-/opt-out-järjestelmän sallimista.
54. Suunnitellun asetuksen kaltaisen koheesiovälineen tapauksessa jäsenvaltioille ei voida antaa valtaa päättää, osallistuvatko ne sen soveltamiseen. Lukuun ottamatta erityisiä ja selkeästi rajattuja aloja, jotka on vahvistettu koskemaan rajattua määrää jäsenvaltioita sekä yksinomaan primaarioikeutta, unionin säädöksen soveltamisalasta ei ole mahdollista tehdä jäsenvaltioiden yksittäisistä päätöksistä riippuvaista²⁶. Periaatteena on, että unionin oikeutta sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkiin unionin jäsenvaltioihin²⁷. Jäsenvaltiot eivät voi saada poikkeuksia paitsi jos niistä määrätään nimenomaisesti primaarilainsäädännössä tai jos poikkeukset perustuvat objektiivisiin kriteereihin ja ovat väliaikaisia ja objektiivisesti perusteltuja²⁸. Tämä ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että EU:n asetus voi olla laadittu siten, että sitä sovelletaan ainoastaan tiettyyn jäsenvaltioiden ryhmään. Tällaisen rajoituksen on kuitenkin perustuttava erityisiin olosuhteisiin, jotka erottavat asianomaiset jäsenvaltiot muista objektiivisesti ja niille luonteenomaisella tavalla ja jotka ovat merkityksellisiä ehdotuksen tavoitteiden kannalta ja asianomaisella unionin toimivallan alalla²⁹.

²⁶ Kuten muistutetaan neuvoston oikeudellisen yksikön 2. huhtikuuta 2008 antamassa lausunnossa, "*päinvastoin kuin kansainvälinen julkisoikeus, yhteisön oikeus ei salli sitä, että jäsenvaltiot voisivat yksipuolisilla lausumilla muuttaa sen soveltamista, elleivät ne sovelia tiiviimmän yhteistyön mekanismeja*" (asiak. 8038/08, 2 kohta. Ks. myös neuvoston oikeudellisen yksikön 25. huhtikuuta 2018 antama lausunto, asiak. 8334/18, 29 kohta).

²⁷ Unionin oikeuden yhdenmukaisesta soveltamisesta kaikissa jäsenvaltioissa ks. *Deutsche Milchkontor GmbH ym. v. Saksan liitotasavalta*, yhdistetyt asiat 205/82–215/82, EU:C:1983:233, 17 kohta; *Rikosoikeudenkäynti Miro BV:tä vastaan*, 182/84, EU:C:1985:470, 14 kohta.

²⁸ Ks. neuvoston oikeudellisen yksikön 19. helmikuuta 2019 antama lausunto, asiak. 6582/19, 58 kohta.

²⁹ Ks. neuvoston oikeudellisen yksikön 15. tammikuuta 2019 antama lausunto, asiak. 5347/19, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

55. Käsiteltävässä asiassa ei ole primaarioikeudesta johtuvia poikkeuksia, jotka koskisivat koheesiopolitiikkaa, jolla pyritään puuttumaan kaikkien jäsenvaltioiden ja niiden alueiden välisiin eroihin. Koheesiosäädöstä sovelletaan näin ollen kaikkiin unionin jäsenvaltioihin. Tässä tapauksessa mahdollisuus turvautua vaihtoehtoisiin keinoihin rajatylittävien esteiden poistamiseksi ei olisi seurausta objektiivisista olosuhteista, jotka ovat luonteenomaisia tietyn rajan tai jäsenvaltion tilanteelle, vaan se olisi seurausta poliittisesta valinnasta sen suhteen, kuinka tiivistä yhteistyötä jäsenvaltiot haluavat tehdä.
56. Sama päätelmä pätee, vaikka opt-out-mahdollisuus rajoitettaisiin tapauksiin, joissa tietyllä rajalla on jo käytössä vaihtoehtoisia yhteistyötapoja, sillä tuolloin olisi valittava joko nykyisten järjestelyjen säilyttäminen tai uuden unionin mekanismin käyttöönotto. Vaikka ei voida sulkea pois sitä, että unionin säädöksen soveltamisesta voisi olla oikeutettua poiketa tilapäisesti, jos käytössä on vaihtoehtoisia yhteistyömuotoja (erityisesti jotta asianomaiset jäsenvaltiot voisivat mukauttaa yhteistyökehityksensä uuteen unionin mekanismiin), rajoittamaton ja täsmentämätön opt-out-mahdollisuus sallisi jäsenvaltioiden jatkaa pysyvästi eritasoista rajatylittävää yhteistyötä.
57. Edellä esitetty kysymys asetuksen yhdenmukaisesta soveltamisesta olisi erotettava asetuksen myöhempiä oikeusvaikutuksia koskevasta kysymyksestä. Kun asetus on hyväksytty ja se on tullut voimaan, siinä vahvistettaisiin mekanismi, jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin. Kuten muidenkin koheesiosäädösten tapauksessa, jäsenvaltiot voisivat tällöin vapaasti vedota koheesiosäädöksessä säädettyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin tai pyytää mekanismin käynnistämistä tukikelpoisuutta ja ohjelmakausia koskevien tai muiden siinä säädettyjen edellytysten mukaisesti. Jäsenvaltiot voisivat näin ollen turvautua vapaasti ja tapauskohtaisesti ehdotetulla asetuksella luotuihin koordinoitipuitteisiin ja hyväksyä toisen jäsenvaltion lain soveltamisen edellä selitetyllä tavalla (ks. kohdat 39, 42 ja 43). Ehdotuksen 4 artiklan 1 kohdan sanamuotoa olisi muutettava tällaisen toimintatavan huomioon ottamiseksi, jotta tehdään selväksi, ettei kyseessä olisi opt-in-/opt-out-järjestelmä.

2. Oikeudellisen välineen valinta

58. On selvittävää, voisiko ehdotetun mekanismin hyväksyminen direktiivin muodossa johtaa toisenlaiseen päätelmään jäsenvaltioiden vapaaehtoisen osallistumisen mahdollisuudesta.
59. Toisin kuin asetuksen tapauksessa direktiivin soveltamisala voidaan rajata koskemaan vain joitakin jäsenvaltioita³⁰. Tämä ei kuitenkaan muuta edellä kohdassa 54 ja sitä seuraavissa kohdissa esitettyjä toteamuksia, koska myös direktiivin mahdollinen rajaaminen koskemaan tiettyjä jäsenvaltioita on perusteltava objektiivisesti ja perustelujen on käytävä selkeästi ilmi säädöksen johdanto-osasta.³¹
60. Tässä yhteydessä komission esittämät syyt mekanismin vapaaehtoisuudelle – eli tarve kunnioittaa jäsenvaltioiden perustuslaillista ja institutionaalista rakennetta sekä toissijaisuusperiaatetta – eivät ole merkityksellisiä. Kumpikaan näistä kahdesta syystä ei ole pätevä peruste unionin lainsäädäntövälineen soveltamatta jättämiselle.
61. Vapaaehtoista osallistumista välineeseen ei näin ollen voitaisi toteuttaa käyttämällä oikeudellisenä välineenä direktiiviä.
62. On syytä muistaa, että jos kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavan välineen hyväksymiselle ei saada riittävää tukea, perussopimuksissa määrätään mahdollisuudesta aloittaa tiiviimpi yhteistyö vain tiettyjen jäsenvaltioiden kesken edellyttäen, että SEU 20 artiklassa ja SEUT 326–336 artiklassa määrätyt aineellisoikeudelliset ja menettelylliset edellytykset täyttyvät.

³⁰ Ks. SEUT 288 artiklan toinen kohta: "*Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu*".

³¹ Ks. neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto 25. huhtikuuta 2018, asiak. 8334/18.

IV PÄÄTELMÄ

63. Edellä esitetyn analyysin perusteella SEUT 175 artiklan kolmannen kohdan käyttäminen ehdotuksen oikeusperustana edellyttäisi useiden merkittävien muutosten tekemistä ehdotukseen:
- a. Mekanismia olisi mukautettava siten, että siitä tulee jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin väline, jolla ainoastaan otetaan käyttöön ne menetelmät ja menettelyt, joiden mukaisesti jäsenvaltiot voisivat sopia keskenään oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamisesta koheesiotavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä edellyttäisi erityisesti sitä, että sitoumusten antaminen perustuu jäsenvaltioiden hyväksymistöimeen ja että jäsenvaltiot määrittävät itse oikeusvaikutukset, joita näillä sitoumuksilla on niiden kansallisessa lainsäädännössä.
 - b. Ehdotuksen aineellinen soveltamisala eli ne oikeudelliset ja hallinnolliset esteet, kansallisen oikeuden säännökset ja yhteiset hankkeet, joihin sitä sovelletaan, olisi määriteltävä riittävän täsmällisesti. Näin ei rajoitettaisi muiden toimivaltuuksien käyttöä ja toimenpiteitä, joista on päätetty unionin muun politiikan puitteissa, eikä vaikutettaisi perussopimuksissa määrättyyn toimielinten väliseen tasapainoon.
 - c. Olisi tehtävä selväksi, että ehdotus ei vaikuta perussopimuksissa määrättyihin oikeussuojakeinoihin, joilla puututaan jäsenvaltioiden tekemiin unionin oikeuden rikkomisiin.
 - d. Ehdotuksen soveltamisala olisi rajattava siten, että sillä säännellään ainoastaan unionin jäsenvaltioiden välistä rajatylittävää yhteistyötä. Sen ulkopuolelle olisi jätettävä kolmansien maiden kanssa tehtävä rajatylittävä yhteistyö.
64. Vapaaehtoisen osallistumisen mahdollisuus, sellaisena kuin siitä säädetään tämänhetkisen ehdotuksen mukaisessa 4 artiklan 2 kohdassa, ei ole sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Mekanismia on sovellettava yhdenmukaisesti kaikkiin jäsenvaltioihin. Sanamuotoa olisi mukautettava siten, että tehdään selväksi, että mekanismia sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin, jotka voivat kuitenkin päättää, käyttävätkö ne sitä vai eivät ja käynnistävätkö ne sen tietyissä tapauksissa asetuksessa säädetyin edellytyksin.
65. Vaikka ehdotettu mekanismi hyväksyttäisiin direktiivin muodossa, sen soveltamisalaa ei voitaisi rajata koskemaan ainoastaan joitakin jäsenvaltioita.