

V Bruseli 2. marca 2020
(OR. en)

6009/20

LIMITE

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

**Medziinštitucionálny spis:
2018/0198(COD)**

STANOVISKO PRÁVNEHO SERVISU¹

Predmet:	Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o mechanizme riešenia právnych a administratívnych prekážok v cezhraničnom kontexte – voľba právneho základu – súlad so zmluvami – voľba druhu právneho aktu a dobrovoľná povaha
----------	--

I. ÚVOD

1. Pracovná skupina pre štrukturálne opatrenia požiadala právny servis Rady o stanovisko k viacerým právnym otázkam týkajúcim sa návrhu Komisie na nariadenie o mechanizme riešenia právnych a administratívnych prekážok v cezhraničnom kontexte (ďalej len „mechanizmus“²)

¹ Tento dokument obsahuje právne poradenstvo, ktoré je chránené podľa článku 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a ktoré Rada Európskej únie nezverejnila. V prípade neoprávneného uverejnenia si Rada vyhradzuje možnosť použiť všetky dostupné právne prostriedky.

² Návrh z 29. mája 2018 na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o mechanizme riešenia právnych a administratívnych prekážok v cezhraničnom kontexte, COM(2018) 373 final, dokument 9555/18.

Konkrétne možno otázky delegátov rozdeliť do troch hlavných skupín: týkajúce sa voľby článku 175 ZFEÚ ako vhodného právneho základu na prijatie nariadenia, všeobecnejšieho súladu návrhu so zmluvami a voľby nariadenia ako druhu právneho aktu pre navrhovaných mechanizmus, a to najmä z hľadiska jeho dobrovoľnej povahy. Toto stanovisko potvrdzuje a ďalej rozvíja ústne vyjadrenia právneho servisu Rady na zasadnutiach pracovnej skupiny.

II. PRÁVNE VÝCHODISKÁ

i) *Relevantné ustanovenia zmluvy*

2. V článku 3 ZEÚ, v ktorom sa stanovujú ciele Európskej únie, sa v odseku 3 treťom pododseku ustanovuje, že „[Únia] podporuje hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť a solidaritu medzi členskými štátmi“.
3. V článku 4 ods. 2 ZEÚ sa objasňuje, že „Únia rešpektuje (...) národnú identitu [členských štátov], obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie (...)“.
4. Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť je predmetom hlavy XVIII tretej časti ZFEÚ. Článok 174 ods. 1 ZFEÚ znie takto:

„Na podporu celkového harmonického rozvoja Únie rozvíja a uskutočňuje činnosti vedúce k posilneniu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti.

Únia sa predovšetkým zameriava na znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja v jednotlivých regiónoch a zaostalosti v najviac znevýhodnených regiónoch. (...)

V rámci dotknutých regiónov je potrebné venovať mimoriadnu pozornosť (...) cezhraničným (...) regiónom.“

5. Článok 175 prvý a tretí odsek ZFEÚ znejú takto:

„Členské štáty riadia a koordinujú svoje hospodárske politiky tak, aby dosiahli aj ciele uvedené v článku 174. Formulovanie a uskutočňovanie politik a činností Únie a uplatňovanie vnútorného trhu prihliada na ciele uvedené v článku 174 a prispieva k ich dosiahnutiu. (...)

Ak sa preukáže, že bez toho, aby boli dotknuté opatrenia prijaté v rámci iných politik Únie, sú okrem fondov nevyhnutné aj iné osobitné opatrenia, môžu ich Európsky parlament a Rada prijať po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov v súlade s riadnym legislatívnym postupom (...).“

ii) Všeobecný opis návrhu

6. V záujme odstránenia prekážok, ktoré bránia implementácii cezhraničného projektu v oblasti infraštruktúry alebo poskytovaniu cezhraničnej služby všeobecného hospodárskeho záujmu (ďalej len „cezhraničný projekt“), sa v návrhu stanovuje zriadenie mechanizmu, ktorý by umožnil uplatňovanie právnych ustanovení jedného štátu („prenášajúceho členského štátu“) v susediacom členskom štáte („zaväzujúceho členského štátu“) (článok 1). Ak na odstránenie právnej prekážky neexistujú žiadne vhodné právne ustanovenia, môžu sa dané dva členské štáty dohodnúť aj na právnom riešení *ad hoc* (článok 9 ods. 1 písm. b)).
7. Podľa preambuly návrhu v pohraničných regiónoch EÚ ešte stále existuje niekoľko právnych prekážok, najmä tých, ktoré sa týkajú zdravotníckych služieb, regulácie práce, daní, rozvoja podnikania a prekážok spojených s rozdielmi v administratívnych kultúrach a vnútroštátnych právnych rámcoch (odôvodnenie 4). Hoci sa existujúce mechanizmy zamerané na ciele súdržnosti v hraničných regiónoch – či už finančné (najmä Interreg), alebo administratívne (Európske zoskupenie územnej spolupráce) – ukázali ako účinné, mali by sa v záujme odstránenia právnych a administratívnych prekážok v cezhraničnom kontexte doplniť mechanizmami regulačnej povahy, ako je napríklad navrhovaný mechanizmus (odôvodnenia 4 až 8)³.

³ Pozri tiež strany 1 a 2 dôvodovej správy k návrhu.

8. Podľa návrhu majú členské štáty možnosť zvoliť si buď mechanizmus, alebo existujúci spôsob riešenia cezhraničných prekážok. Táto voľba sa môže vzťahovať na všetky hranice členského štátu alebo na jednu konkrétnu hranicu (článok 4 ods. 1 návrhu). Mechanizmus sa môže uplatňovať na námorné hranice a na hranice medzi členským štátom (alebo zámorským územím) a jednou alebo viacerými tretími krajinami (článok 4 ods. 3).
9. Členské štáty, ktoré sa rozhodnú pre mechanizmus, musia zriadiť jedno alebo viaceré cezhraničné koordinačné miesta na národnej alebo regionálnej úrovni podľa svojho ústavného a inštitucionálneho usporiadania, ktoré poveria určitými úlohami týkajúcimi sa koordinácie, aktivácie a implementácie mechanizmu⁴. Národné cezhraničné koordinačné miesta sú zodpovedné za nadväzovanie kontaktov s rôznymi príslušnými vnútroštátnymi orgánmi a za koordináciu s príslušným cezhraničným koordinačným miestom v susediacom členskom štáte. Vykonávajú predbežné posúdenie žiadostí o odstránenie právnych prekážok, vypracúvajú návrhy opatrení v rámci mechanizmu a prijímajú ich a monitorujú ich vykonávanie (článok 6)⁵.
10. Mechanizmus predpokladá dva alternatívne druhy opatrení na riešenie prekážok, ktoré majú vplyv na cezhraničné projekty, a s ďalším druhom opatrení v prípade prekážok, ktoré sú inej ako legislatívnej povahy (napr. administratívnej alebo praktickej).
11. Prvým opatrením je tzv. zrýchlený postup, ktorý sa môže použiť, keď právnu prekážku cezhraničného projektu predstavuje administratívne ustanovenie alebo administratívna prax a môže ju jednostranne vyriešiť členský štát (článok 10 ods. 2 písm. d) a e) a článok 12 ods. 4. Týmto opatrením sa členskému štátu ukladá povinnosť v stanovenej lehote zvážiť existujúcu vnútroštátnu administratívnu prax.

⁴ Článok 5 ods. 1 umožňuje členským štátom buď zriadiť cezhraničné koordinačné miesta ako samostatné subjekty, alebo v rámci existujúceho národného alebo regionálneho orgánu, alebo zveriť príslušné úlohy existujúcim národným alebo regionálnym orgánom.

⁵ Ak sa právne prekážky týkajú otázky patriacej do zákonodarnej právomoci, môžu sa členské štáty tiež rozhodnúť, že vypracovanie návrhu opatrení v rámci mechanizmu a ich prijatie by sa malo zveriť inému príslušnému vnútroštátnemu orgánu (článok 5 ods. 2).

12. Druhé a tretie opatrenie – vyhlásenia a záväzky – prichádzajú do úvahy, keď si odstránenie právnej prekážky vyžaduje zmeny ustanovenia prijatého vnútroštátnym legislatívnym postupom.
13. Vyhlásenie nemá priamy derogatívny účinok, ale ukladá príslušnému vnútroštátnemu orgánu povinnosť predložiť príslušnému zákonodarnému orgánu návrh na zmenu vnútroštátneho právneho ustanovenia, ktoré predstavuje právnu prekážku (článok 1 ods. 2 písm. b), článok 14 ods. 1 a 3 a článok 19). Právnym účinkom vyhlásenia je stanoviť určité procesné povinnosti pre susediaci členský štát, ktorých vyvrcholením je povinnosť predložiť zákonodarnému orgánu zaväzujúceho členského štátu návrh na zmenu príslušného vnútroštátneho zákona.
14. Účelom tretieho opatrenia – záväzku – sú derogatívne právne účinky. V záväzku by sa stanovila právna úprava (v zásade osobitné právne ustanovenie prenášajúceho členského štátu, prípadne nová právna úprava *ad hoc*), ktorá sa má považovať za vnútroštátne právo dotknutého členského štátu. Záväzky sa považujú za samovykonávacie (pozri článok 1 ods. 2 písm. a) návrhu). Týmto pojmom sa implicitne určuje miesto týchto záväzkov v systéme prameňov vnútroštátneho práva tým, že sa im priznáva prednosť pred akýmkoľvek inými vnútroštátnymi ustanoveniami vrátane zákonných ustanovení (pozri dôvodovú správu, s. 7 a odôvodnenie 19).
15. Hoci členské štáty majú povinnosť zaistiť prijatie vyššie uvedených opatrení⁶, voľba medzi druhmi opatrení v prípade jednotlivých cezhraničných projektov sa ponecháva na cezhraničné koordinačné miesta. V návrhu Komisie sa však neobjasňujú kritériá, podľa ktorých by sa mala táto voľba uskutočniť, a ponechávajú sa na voľnú úvahu cezhraničných koordinačných miest.

⁶ V článku 5 ods. 2 sa objasňuje, že členské štáty určia orgány, ktorým sa zveruje právomoc uzavrieť záväzok, ako aj orgán, ktorým sa zveruje právomoc uzavrieť vyhlásenie.

16. V návrhu sa stanovuje postup aktivácie mechanizmu (články 8 až 17 návrhu). Postup iniciuje „iniciátor“ (článok 8 ods. 2 návrhu), ktorý určí právnu prekážku brániacu cezhraničnému projektu a navrhne riešenie. Iniciátor, ktorým môže byť aj súkromný alebo verejný prevádzkovateľ projektu, musí predložiť dokument s iniciatívou príslušnému cezhraničnému koordinačnému miestu zaväzujúceho členského štátu.
17. V návrhu sa cezhraničným koordinačným miestam zaväzujúceho a prenášajúceho členského štátu zveruje úloha posúdiť dokumenty s iniciatívou a dohodnúť sa na záväzku, resp. vyhlásení (články 8 až 17 návrhu). V článku 20 návrhu sa ďalej stanovujú pravidlá právomoci monitorovať uplatňovania záväzku alebo vyhlásenia.
18. Napokon sa v kapitole IV návrhu stanovujú pravidlá právnej ochrany (súdne prostriedky nápravy) pred uplatňovaním záväzkov alebo vyhlásení vrátane ich monitorovania tým, že sa určuje súd príslušný pre žaloby proti uplatňovaniu záväzku alebo vyhlásenia.

III. PRÁVNA ANALÝZA

19. Toto stanovisko sa bude najprv zaoberať spoločne otázkami týkajúcimi sa voľby právneho základu a celkového súladu návrhu so zmluvami (oddiel A) a potom otázkami týkajúcimi sa vhodnosti nariadenia ako druhu právneho aktu na prijatie navrhovaného mechanizmu, najmä vzhľadom na jeho dobrovoľnú povahu (oddiel B).

20. Na základe tohto preskúmania bude možné venovať sa viacerým pripomienkam a otázkam delegácií v súvislosti s návrhom, ktoré sa v konečnom dôsledku týkajú právneho základu. Mnoho týchto otázok súvisí s tým, do akej miery môže mať akt zakladajúci sa na právnom základe v oblasti súdržnosti vplyv na vnútroštátnu inštitucionálnu a procesnú autonómiu, a s potenciálnou kolíziou s inými politikami stanovenými v zmluvách, napríklad v oblasti zdaňovania, sociálneho zabezpečenia a justičnej spolupráce v občianskych veciach. Toto stanovisko sa však nebude zaoberať ďalšími otázkami delegácií týkajúcimi sa konkrétneho významu a rozsahu pôsobnosti ustanovení návrhu a prípadného uplatňovania a fungovania navrhovaného mechanizmu, ku ktorým by mala podať vysvetlenie Komisia ako autor návrhu.

A. Vhodnosť právneho základu návrhu

21. Prvou skúmanou otázkou je vhodnosť právneho základu návrhu, teda článku 175 tretieho odseku ZFEÚ, v ktorom sa ustanovuje prijatie osobitných opatrení mimo rámca štrukturálnych fondov Únie, ak sa preukáže, že sú potrebné na dosiahnutie cieľov hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti⁷.
22. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ (ďalej len „Súdny dvor“) sa musí výber právneho základu pre opatrenie Únie zakladať na objektívnych, súdne preskúmateľných faktoroch, medzi ktoré patrí najmä cieľ a obsah opatrenia⁸.

⁷ Poznamenáva sa, že medzi nástroje, ktoré boli prijaté na základe článku 175 tretieho odseku ZFEÚ, patria napr. Fond solidarity Európskej únie (nariadenie (ES) č. 2012/2002, ktorým sa zriaďuje fond solidarity Európskej únie), Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii (nariadenie (EÚ) č. 1309/2013 o Európskom fonde na prispôsobenie sa globalizácii), program na podporu štrukturálnych reforiem (nariadenie (EÚ) 2017/825, ktorým sa ustanovuje program na podporu štrukturálnych reforiem na obdobie rokov 2017 až 2020), Európsky fond pre strategické investície (nariadenie (EÚ) 2015/1017 o Európskom fonde pre strategické investície, Európskom centre investičného poradenstva a Európskom portáli investičných projektov, EFSI) a nariadenie (ES) č. 1968/2006 o finančných príspevkoch Spoločenstva do Medzinárodného fondu pre Írsko (a následné právne predpisy).

⁸ Pozri napr. rozsudky vo veci C-43/12, Komisia/Parlament a Rada, EU:C:2014:298, bod 29 a citovanú judikatúru; vo veci C-137/12, Komisia/Rada, EU:C:2013:675, bod 52 a citovanú judikatúru; vo veci C-130/10, Parlament/Rada, EU:C:2012:472, bod 42; a vo veci C-411/06, Komisia/Parlament a Rada, EU:C:2009:518, bod 45 a citovanú judikatúru.

1. Predbežné poznámky

23. Ako právny servis Rady už poukázal vo viacerých svojich stanoviskách⁹, v zmluvách ani v relevantnej judikatúre Súdneho dvora sa neuvádza presné vymedzenie pojmu hospodárska, sociálna a územná súdržnosť, ktorej cieľom stanoveným v článku 174 ZFEÚ je podriadený článok 175 tretí pododsek ZFEÚ. Rozsah pôsobnosti článku 174 ZFEÚ sa neobmedzuje na špecifické odvetvia a vymedzuje sa funkčne – na základe jeho cieľov – nie organicky¹⁰. V tomto zmysle Súdny dvor konštatoval, že ustanovenia zmluvy týkajúce sa politiky súdržnosti majú programovú povahu¹¹.
24. Pojem „politika súdržnosti“ je teda mimoriadne široký a inkluzívny¹² a vzhľadom na svoju programovú povahu ponecháva zákonodarcovi EÚ veľký priestor na voľné uváženie, pokiaľ ide o spôsob dosahovania cieľov súdržnosti.
25. Okrem toho sa v článku 175 tretím odseku ZFEÚ nešpecifikuje forma, ktorú majú mať „osobitné opatrenia (...) okrem fondov“, ktoré stanovuje¹³. Takéto „osobitné opatrenia“ môžu predstavovať rôzne hospodárske opatrenia, ktorých účelom je dosiahnuť pozitívny vplyv na sociálnu a hospodársku situáciu v určitom regióne, na určitom území a v konečnom dôsledku v celej Únii, a to prostredníctvom posilňovania hospodárskej, sociálnej a územnej konvergenzie a homogenity, ako aj hospodárskeho, sociálneho a územného rozvoja a pokroku¹⁴.

⁹ Pozri najmä nedávne stanovisko k návrhu o Európskom nástroji stabilizácie investícií, dokument 5347/19, bod 24 a nasl. a k návrhu o Programe na podporu reforiem, dokument 6582/19, bod 19 a nasl.

¹⁰ Pozri tiež stanovisko Právneho servisu Rady uvedené v dokumente 14745/16, bod 19.

¹¹ Vec C-149/96, Portugalská republika/Rada Európskej únie, EU:C:1999:574, bod 86.

¹² Pozri argumentáciu generálneho advokáta Bota v citovanej veci C-166/07, *IFI*, bod 90. Pozri tiež stanovisko právneho servisu Rady uvedené v poznámke pod čiarou č. 9.

¹³ Citovaná vec C-166/07, *IFI*, bod 45.

¹⁴ Citovaná vec C-166/07, *IFI*, body 52 a 53.

26. V súlade so širokým významom slova „*opatrenie*“ v zmluvách¹⁵ však článok 175 tretí odsek ZFEÚ nemožno obmedzovať na opatrenia finančnej pomoci. „*Osobitné opatrenie*“ môže mať pod podmienkou, že je zamerané na dosiahnutie cieľov súdržnosti, podobu rôznych nástrojov, ako sú napríklad mechanizmy administratívnej spolupráce alebo regulačné akty, ktoré stanovujú procesnoprávne alebo hmotnoprávne pravidlá, ako aj stanovenie práv, povinností či zriadenie právnych subjektov¹⁶.
27. Hoci môže zákonodarca EÚ na základe článku 175 tretieho odseku ZFEÚ prijať mimoriadne široké spektrum opatrení, všetky takéto opatrenia musia spĺňať súbor jasne vymedzených podmienok.
28. Po prvé, v článku 3 ods. 3 ZEÚ a v článkoch 174 a 175 ZFEÚ sa stanovuje jednosmerný vzťah medzi politikou súdržnosti a ostatnými politikami Únie. Hoci zmluvy vyžadujú, aby tvorba a vykonávanie politík Únie, najmä realizácia vnútorného trhu, prispievali k dosahovaniu všeobecného cieľa hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, „*opatrenia*“ zamerané na súdržnosť nemožno prijímať s prevažujúcim cieľom dosiahnuť ciele Únie v iných politických oblastiach.

¹⁵ Pozri napríklad článok 5 ZEÚ, článok 2 ods. 5 a článok 6 ZFEÚ.

¹⁶ Tento právny základ sa použil napríklad na stanovenie právnej úpravy pre zoskupenia orgánov verejnej moci jednotlivých členských štátov, ktorým sa priznala právna subjektivita a ktoré sa poverili podporovaním cezhraničnej spolupráce (Európske zoskupenie územnej spolupráce), pozri nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 z 5. júla 2006 o Európskom zoskupení územnej spolupráce (EZÚS) (Ú. v. EÚ L 210, 31.7.2006, s. 19). Táto právna úprava zahŕňa tak hmotnoprávne, ako aj procesnoprávne normy o zriadení, organizácii a zrušení zoskupenia, ako aj ustanovenia o rozhodnom práve a právomoci. Právny servis Rady potvrdil, že článok 159 tretí odsek ZES, ktorý bol prečíslovaný na článok 175 tretí odsek ZFEÚ, bol vhodným právnym základom na prijatie uvedenej právnej úpravy, pretože „*osobitné opatrenie*“ je mimoriadne široký pojem a nemožno ho obmedziť len na prevádzkovú povahu. Pozri dokument 15253/04, bod 11 a nasl., najmä body 12 a 13.

V článku 175 tretom odseku ZFEÚ sa objasňuje, že „osobitnými opatreniami“, ktoré zákonodarca EÚ môže prijať mimo fondov na dosiahnutie cieľov súdržnosti, nesmú byť „dotknuté opatrenia prijaté v rámci iných politík Únie“. Takéto „osobitné opatrenia“ nesmú v záujme cieľov súdržnosti meniť rozsah pôsobnosti právnych aktov prijatých v rámci iných politík Únie, odchyľovať sa od neho alebo ho obmedzovať, ani nesmú mať prevažujúci cieľ upravovať záležitosti, ktoré patria do pôsobnosti iných právnych základov zo zmlúv, a to ani v prípadoch, keď by sa takéto osobitné opatrenie obmedzovalo na cezhraničné situácie¹⁷. Článok 175 tretí odsek ZFEÚ má preto subsidiárnu povahu vo vzťahu k iným právnym základom v zmluvách a opatreniach, ktoré sa prijímajú v rámci takýchto iných politík Únie.

29. Súdny dvor to potvrdil, keď uviedol, že politika súdržnosti sú opatrenia, na ktoré sa „vzťahuje právny rámec [Únie] a ktorých obsah nepresahuje pôsobnosť politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti“¹⁸
30. Po druhé, cieľom politiky súdržnosti je dosiahnuť k hospodársku, sociálnu a územnú konvergenciu a homogenitu vo všetkých členských štátoch Únie, nielen v rámci určitej skupiny. To však nebráni tomu, aby sa určité opatrenie súdržnosti vykonávalo len v súvislosti s určitými členskými štátmi alebo ich regiónmi, ktoré sa naň kvalifikujú na základe svojej konkrétnej objektívnej situácie.
31. Vhodnosť článku 175 tretieho odseku ZFEÚ ako právneho základu návrhu sa posudzuje práve v tejto súvislosti.

¹⁷ Právny servis Rady nedávno objasnil toto obmedzenie v konkrétnom kontexte vzťahu medzi politikou súdržnosti a politikou hospodárskej koordinácie a uvedené zistenia platia primerane aj v tomto prípade. Pozri stanoviská uvedené v poznámke pod čiarou č. 9.

¹⁸ Pozri vec C-166/07, Európsky parlament/Rada, Medzinárodný fond pre Írsko, EU:C:2009:499, bod 46.

2. *Preskúmanie cieľa návrhu*

32. Deklarovaným cieľom návrhu je riešenie právnych prekážok, ktoré bránia realizácii spoločného projektu v oblasti infraštruktúry alebo poskytovaní cezhraničných služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, a v dôsledku toho rozvinutiu plného potenciálu cezhraničných regiónov. Uvedené regióny sú určené v článku 174 treťom odseku ZFEÚ ako jedny z tých regiónov, ktorým sa má v rámci politiky súdržnosti venovať mimoriadna pozornosť (v tomto zmysle pozri článok 1 návrhu, ako aj odôvodnenia 4 až 6 a strany 1 a 2 dôvodovej správy).
33. V preambule návrhu sa zdôrazňuje, že existujúce formy finančnej podpory z finančných prostriedkov EÚ neumožnili v plnej miere uspokojiť potreby cezhraničných regiónov, ktoré sú naďalej vystavené nižšej hospodárskej výkonnosti, väčším ťažkostiam v prístupe k verejným službám a väčšiemu a nákladnejšiemu administratívne zaťaženiu.¹⁹ Podľa preambuly je hlavným dôvodom týchto ťažkostí existencia rozdielov a zdvojení v právnych a administratívnych úpravách, ktoré sa uplatňujú na cezhraničné projekty.²⁰
34. V návrhu sa preto identifikuje jednoznačné prepojenie medzi vyriešením právnych alebo administratívnych prekážok, ktoré majú vplyv na určité projekty a služby, a úsilím o hospodársky, sociálny a územný rozvoj cezhraničných regiónov ako súčasťou širšej politiky súdržnosti Únie. Jeho cieľ preto jasne zodpovedá cieľu politiky súdržnosti stanovenému v zmluvách.

3. *Preskúmanie obsahu návrhu*

35. Inou otázkou je, či sú deklarované ciele návrhu náležite premietnuté do jeho obsahu, teda či navrhovaný mechanizmus skutočne predstavuje nástroj súdržnosti alebo či obsahuje prvky, ktorých uplatňovanie by šlo nad rámec dosiahnutia cieľov súdržnosti alebo s nimi nesúviselo. V tejto súvislosti je potrebné zvážiť tak i) právne účinky navrhovaného mechanizmu, ako aj ii) rozsah jeho pôsobnosti.

¹⁹ Pozri odôvodnenia 4, 5 a 6 a strany 1 a 2 dôvodovej správy.

²⁰ Pozri odôvodnenie 4 a stranu 2 dôvodovej správy.

36. Ako sa už objasnilo (v bode 24 a nasledujúcich), zákonodarca EÚ má veľmi veľkú mieru voľnej úvahy na prijatie opatrení, ktoré považuje za potrebné na dosiahnutie cieľov súdržnosti. Za takéto opatrenia by sa mali považovať nielen opatrenia, ktorými sa poskytuje financovanie (jednoznačne najtypickejšie opatrenie súdržnosti), ale aj iné druhy opatrení vrátane vytvorenia rámca regulačnej koordinácie medzi členskými štátmi s cieľom odstrániť právne a administratívne prekážky, ktoré bránia realizácii spoločných projektov v cezhraničných regiónoch.
37. Kohézny nástroj sa však nemôže použiť na účely prenesenia právnych účinkov, ktoré sú špecifické pre právo EÚ, na dvojstranné dojednania uzavreté medzi členskými štátmi (ako sa predpokladajú v návrhu). Akt sekundárneho práva EÚ nemôže zmeniť právne akty členských štátov na právne akty EÚ, ako keby boli súčasťou systému prameňov práva EÚ. Hoci účinné uplatňovanie práva EÚ využíva vnútroštátne právne systémy a skutočnosť, že členské štáty *„prijmú všetky opatrenia vnútroštátneho práva potrebné na vykonanie právne záväzných aktov Únie“* (článok 291 ods. 1 ZFEÚ)²¹, aktom sekundárneho práva EÚ nemožno na vnútroštátne zákonodarné a iné orgány preniesť úlohu prijímať akty namiesto inštitúcií a orgánov Únie. V opačnom prípade by to viedlo k „zvereneckému“ využívaniu vnútroštátneho práva namiesto práva Únie, čo by bolo v rozpore so základným znakom práva EÚ ako samostatného právneho poriadku: Únia by nemala možnosť uplatniť všetky prostriedky na zaistenie samostatnosti svojho právneho poriadku, ako je napríklad spôsobilosť meniť alebo rušiť svoje normy podľa toho, ako to považuje za vhodné, alebo využívať nástroje uplatňovania a presadzovania (vrátane právnych prostriedkov nápravy) na zaručenie jeho účinkov v plnej miere.

²¹ Pozri tiež článok 4 ods. 3 druhý pododsek ZFEÚ.

38. Okrem toho sa zásada prednosti práva EÚ, podľa ktorej má právo EÚ prednosť pred vnútroštátnym právom členských štátov, uplatňuje na vzťah medzi právom vyplývajúcim zo zmlúv a vnútroštátnym právom, a nemôže upravovať vzťah medzi právnymi poriadkami dvoch členských štátov. Uplatňovanie práva jedného členského štátu v inom členskom štáte na účely prekonania právnych alebo administratívnych prekážok (ako sa stanovuje v návrhu) sa musí zakladať na výslovnom úkone akceptácie uvedených členských štátov.

Hoci *acquis* EÚ, predovšetkým v oblasti justičnej spolupráce v občianskych veciach, obsahuje právne akty, ktoré určujú, ktorý právny poriadok jednotlivých členských štátov sa má uplatňovať v prípade kolízie právnych poriadkov (napríklad pri zmluvných a mimozmluvných záväzkoch, rozvode a rozluke a medzinárodnom dedení), tieto akty sa zakladajú na právnych základoch v zmluvách, v ktorých sa stanovuje prijatie opatrení týkajúcich sa kolízie právnych poriadkov (ako je napr. článok 81 ods. 2 písm. c) ZFEÚ). V uvedených normách sa nestanovuje začlenenie zákona jedného členského štátu do právneho poriadku iného členského štátu (ako je tomu v návrhu), ale ich cieľom je skôr určenie, ktorý z právnych poriadkov sa má v danej situácii uplatniť²².

²² Pozri nariadenie (ES) č. 593/2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (Rím I) (Ú. v. EÚ L 177, 4.7.2008, s. 6), nariadenie (ES) č. 864/2007 o rozhodnom práve pre mimozmluvné záväzky (Rím II) (Ú. v. EÚ L 199, 31.7.2007, s. 40), nariadenie (EÚ) č. 1259/2010 z 20. decembra 2010, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca v oblasti rozhodného práva pre rozvod a rozluku (Ú. v. EÚ L 343, 29.12.2010, s. 10), nariadenie (EÚ) č. 650/2012 o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a prijatí a výkone verejných listín v dedičských veciach a o zavedení európskeho osvedčenia o dedičstve (Ú. v. EÚ L 201, 27.7.2012, s. 107).

39. Vzhľadom na uvedené skutočnosti nemôže mechanizmus uložiť členskému štátu povinnosť zrušiť určitú oblasť svojho vnútroštátneho práva, aby namiesto neho začlenil a uplatňoval právo iného členského štátu, ani stanoviť právne účinky, ktoré majú mať jednotlivé nástroje stanovené v mechanizme vo vnútroštátnom práve, pokiaľ s tým dotknutý členský štát nebude súhlasiť.

V návrhu sa však môžu stanoviť spôsoby a postupy koordinácie, ktorými sa členské štáty navzájom dohodnú na odstránení právnych prekážok v záujme dosiahnutia cieľov súdržnosti, a to vrátane povinnosti členských štátov, ktoré použijú mechanizmus, zriadiť subjekty, ako sú napríklad cezhraničné koordinačné miesta (článok 5 návrhu). V navrhovanom nariadení sa preto môžu stanoviť povinnosti, ako je napríklad zriadenie cezhraničných koordinačných miest (článok 5 návrhu), ktorých cieľom je dosiahnuť takúto koordináciu.

40. Záver predchádzajúceho bodu okrem iného potvrdzuje skutočnosť, že návrh sa môže vzťahovať aj na „*služby všeobecného záujmu*“ v zmysle článku 14 ZFEÚ. Pozornosť by sa mala venovať výkladovým ustanoveniam Protokolu (č. 26) o službách všeobecného záujmu, podľa ktorých spoločné hodnoty Únie, pokiaľ ide o uvedené služby všeobecného hospodárskeho záujmu zahŕňajú „základnú úlohu a široké diskrečné právomoci národných, regionálnych a miestnych orgánov pri poskytovaní, obstarávaní a organizovaní služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, ktoré čo najlepšie naplňajú potreby užívateľov“ (zvýraznenie doplnené, pozri článok 1 prvú zarážku protokolu). Okrem toho sa v ňom uznáva, že „*Ustanoveniami zmlúv nie sú žiadnym spôsobom dotknuté právomoci členských štátov poskytovať, obstarávať a organizovať služby všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru*“ (pozri článok 2 protokolu).

41. Navrhovaný mechanizmus preto treba posudzovať so zreteľom na uvedené zásady. V návrhu sa ustanovujú tri druhy opatrení s rôznymi právnymi účinkami (pozri bod **Error! Reference source not found.** a nasledujúce): tzv. zrýchlený postup (uplatniteľný v prípade, keď právnou prekážku cezhraničného projektu predstavuje administratívne ustanovenie alebo administratívna prax a môže ju jednostranne odstrániť členský štát), prijatie vyhlásení a prijatie záväzkov.
42. V prípade zrýchleného postupu aj vyhlásenia si členské štáty zachovávajú svoju zvrchovanú právomoc súhlasiť s uplatňovaním práva iného členského štátu na svojom území alebo ho odmietnuť. V prípade zrýchleného postupu sa len stanovuje procesná povinnosť členského štátu opätovne zvážiť existujúcu vnútroštátnu administratívnu prax. V prípade vyhlásení je každý členský štát len povinný predložiť svojmu zákonodarnému orgánu formálny návrh na zodpovedajúcu zmenu vnútroštátnych právnych ustanovení, pričom vnútroštátny zákonodarca má naďalej úplnú slobodu pri rozhodovaní o prijatí alebo zamietnutí takéhoto návrhu, a teda možnosť vylúčiť príslušné právne účinky, ktoré by mohlo mať uplatňovanie práva iného členského štátu v jeho právnom poriadku (pozri článok 14 ods. 3 návrhu).
43. Právny servis Rady sa preto domnieva, že tak zrýchlený postup, ako aj vyhlásenie vzhľadom na svoje právne účinky vytvárajú mechanizmus koordinácie, ktorý nepresahuje limity spojené s uplatnením článku 175 tretieho odseku ZFEÚ, ako sa vysvetlilo vyššie (body 28 až 30).
44. Iný záver platí pre záväzky. Návrh by tým, že stanovuje, že právne účinky záväzkov sú samovykonávajúce (článok 1 ods. 2 písm. a) návrhu), a teda sa ich môžu fyzické osoby a subjekty dovolávať priamo, a priznáva im prednosť pred vnútroštátnymi ustanoveniami (záväzky majú zrušujúci účinok na príslušné vnútroštátne ustanovenia vrátane legislatívnych²³), priznal ustanoveniam vnútroštátneho práva právne účinky na území iného členského štátu, ako je priamy účinok a prednosť, ktoré sú typické pre samotné právo EÚ.

²³ Pozri stranu 7 dôvodovej správy a odôvodnenie 19 návrhu.

45. Ako sa však vysvetlilo vyššie (pozri body **Error! Reference source not found.** až **Error! Reference source not found.**), na to, aby si mechanizmus zachoval koordinačnú povahu, by mali právne účinky uvedených záväzkov stanoviť dotknuté členské štáty, a nie navrhované nariadenie. Postup týkajúci sa vypracúvania záväzkov je však veľmi nejasný: keď raz iniciátor iniciuje postup, žiadne ustanovenie návrhu nepriznáva zaväzujúcemu členskému štátu slobodu neprijat' záväzkov, a preto by sa naň vzťahovalo právo prenášajúceho členského štátu²⁴.

ii) Rozsah pôsobnosti

46. Mechanizmus sa vzťahuje na tie situácie, keď by „*uplatňovanie právnych ustanovení [jedného členského štátu] (...) predstavovalo právnu prekážku brániacu realizácii spoločného projektu*“ (článok 1 ods. 1 návrhu, zvýraznenie doplnené). V návrhu sa však pojmy „právne ustanovenie“ a „právna prekážka“ vymedzujú široko a nešpecificky, len odkazom na cezhraničné projekty, v súvislosti s ktorými by sa uplatnili alebo vznikli. Právne prekážky sa týkajú každého právneho ustanovenia, tak legislatívneho, ako aj administratívneho, ako aj administratívnej praxe, ktoré sa týkajú plánovania, vypracovania, personálneho zabezpečenia, financovania alebo fungovania spoločného projektu a ktoré bránia rozvinutiu potenciálu hraničných regiónov pri vzájomnej interakcii naprieč hranicou.
47. Návrh by sa preto vzťahoval na akúkoľvek právnu prekážku akejkoľvek povahy, ktorá má vplyv na realizáciu spoločného projektu, a to bez ohľadu na obsah spoločného projektu a odvetvie, do ktorého patrí. Skutočnosť, že mechanizmus sa môže vzťahovať na akúkoľvek nešpecifikovanú oblasť alebo predmet, rozširuje jeho rozsah pôsobnosti na oblasti mimo súdržnosti, v ktorých môžu zmluvy stanovovať osobitné právomoci a postupy EÚ, alebo v ktorých nemusí mať Únia žiadnu právomoc.

²⁴ Zdá sa, že možnosť uplatňovať právne riešenie *ad hoc* v rámci zaväzujúceho členského štátu sa obmedzuje na prípady, keď v právnom rámci prenášajúceho členského štátu neexistuje žiadne vhodné právne ustanovenie (pozri článok 14 ods. 1 písm. g) návrhu).

48. Ako sa však už uviedlo, „*osobitnými opatreniami*“, ktoré môže popri fondoch zákonodarca prijať na dosiahnutie cieľov súdržnosti podľa článku 175 tretieho odseku ZFEÚ, nesmú byť „*dotknuté opatrenia prijaté v rámci iných politík Únie*“ ani sa tieto osobitné opatrenia nesmú použiť na prevažujúci účel dosiahnutia cieľov únie v iných politických oblastiach či na rozšírenie rozsahu pôsobnosti politiky súdržnosti Únie.
49. Na ilustráciu môžu poslúžiť niektoré príklady. Návrh by sa mohol uplatňovať na prekážky vyplývajúce z občianskeho procesného práva dvoch členských štátov, pre ktoré zmluvy stanovujú osobitný rámec spolupráce v článku 81 ZFEÚ (o justičnej spolupráci v občianskych veciach); mohol by sa vzťahovať na právne prekážky vyplývajúce z uplatňovania rozdielnych daňových režimov, pre ktoré zmluvy stanovujú harmonizačnú právomoc (pozri články 113 a 115 ZFEÚ); alebo by sa mohol uplatňovať v súvislosti so sociálnou politikou, pre ktorú sa v článku 151 ZFEÚ stanovujú osobitné pravidlá a postupy vrátane prijatia opatrení určených na stimulovanie spolupráce medzi členskými štátmi (pozri článok 153 ods. 2 písm. a) a článok 156 ZFEÚ).
50. Treba zdôrazniť, že riziko prekrývania sa s inými politikami Únie nevyklučuje skutočnosť, že navrhovaný mechanizmus by sa vzťahoval len na cezhraničné situácie. Hoci cezhraničné regióny sú identifikované medzi regiónmi, ktorým sa má v rámci politiky súdržnosti venovať mimoriadna pozornosť (článok 174 tretí odsek ZFEÚ), samo osebe to nestačí na opodstatnenie toho, aby akékoľvek opatrenie, ktoré je určené takýmto regiónom alebo má na ne vplyv, patrilo automaticky do pôsobnosti politiky súdržnosti, a tým vylúčilo iné politiky (ako sú identifikované v predchádzajúcom bode).

51. Nevymedzený rozsah pôsobnosti návrhu je relevantný aj z hľadiska vzťahu návrhu k opravným prostriedkom na Súdnom dvore stanoveným v zmluvách pre prípad porušenia práva EÚ (články 258 a 259 ZFEÚ). Právnu prekážku uvedenú v návrhu tiež môže predstavovať porušenie práva EÚ (napríklad diskriminácia z dôvodu štátnej príslušnosti alebo obmedzenie slobody usadiť sa či slobody poskytovať služby), ktorých odstránenie z vnútroštátneho právneho poriadku členských štátov by nemalo byť zaručené len uplatňovaním navrhovaného nariadenia. Nemožno vylúčiť situáciu, keď by opatrenie členského štátu bolo súčasne predmetom žaloby pre porušenie podanej Komisiou a postupu stanoveného v nariadení.
52. Napokon je potrebné preskúmať rozsah územnej pôsobnosti návrhu. Podľa článku 4 ods. 3 návrhu môžu členské štáty použiť mechanizmus aj v cezhraničných regiónoch medzi jedným alebo viacerými členskými štátmi a jednou alebo viacerými tretími krajinami. Hoci nie je výnimočné, aby sa kohéznym nástrojom podporovali činnosti v tretích krajinách, najmä v prípade cezhraničnej spolupráce²⁵, rozsah pôsobnosti politiky súdržnosti – ani inej právomoci EÚ – nezahŕňa stanovenie spôsobu, akým majú členské štáty rokovať o dohodách s tretími krajinami a uzatvárať ich, ani účinky, ktoré by takéto dohody mali mať v ich vnútroštátnych právnych poriadkoch.

²⁵ Platí to najmä pre cieľ Európska územná spolupráca Európskeho fondu regionálneho rozvoja, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1299/2013 zo 17. decembra 2013 o osobitných ustanoveniach na podporu cieľa Európska územná spolupráca z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 259).

B. Dobrovoľná povaha a voľba druhu právneho aktu

1. Dobrovoľná povaha

53. Podľa článku 4 ods. 1 návrhu „Každý členský štát sa rozhodne buď pre mechanizmus, alebo pre existujúce spôsoby riešenia právnych prekážok, ktoré bránia realizácii spoločného projektu v cezhraničných regiónoch (...)“. Ustanovenie je formulované tak, že v skutočnosti necháva členským štátom voľbu medzi uplatňovaním nariadenia alebo alternatívnych už existujúcich prostriedkov, ktoré už zaviedli. Zodpovedá teda systému účasti/neúčasti (opt-in/opt-out).
54. Kohézny nástroj, akým je navrhované nariadenie, nesmie byť predmetom voľby účasti alebo neúčasti členských štátov. Okrem špecifických a jasne vymedzených oblastí stanovených vo vzťahu k obmedzenému počtu členských štátov výlučne v primárnom práve, nie je možné stanoviť, aby rozsah pôsobnosti aktu EÚ závisel od individuálneho rozhodnutia členských štátov²⁶. Právo Únie sa zásadne vzťahuje jednotne na všetky jej členské štáty²⁷. Na členské štáty sa nevzťahujú výnimky, okrem prípadov, ak sa tak výslovne ustanovuje v primárnom práve alebo sú takéto výnimky dočasné, založené na objektívnych kritériách a objektívne odôvodnené²⁸. Nevylučuje to možnosť, aby sa nariadenie EÚ vzťahovalo len na určitú skupinu členských štátov. Takéto obmedzenie však musí vychádzať z osobitných okolností, ktoré dotknuté členské štáty odlišujú objektívnym a špecifikovaným spôsobom a sú relevantné z hľadiska cieľov návrhu a príslušnej oblasti právomoci EÚ²⁹.

²⁶ Ako právny servis Rady pripomenul v stanovisku z 2. apríla 2008, „právo Spoločenstva na rozdiel od medzinárodného práva verejného nedovoľuje, aby štáty mohli jednostrannými vyhláseniami upravovať jeho uplatňovanie“ s výnimkou použitia mechanizmu rozšírenej spolupráce (dokument 8038/08, bod 2. V tomto zmysle pozri aj stanovisko právneho servisu Rady z 25. apríla 2018, dokument 8334/18, bod 29.

²⁷ V súvislosti s jednotným uplatňovaním práva Únie vo všetkých členských štátoch pozri spojené veci 205 až 215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH a iní/Spolková republika Nemecko*, EU:C:1983:233, bod 17 a vec 182/84, *Trestné konanie proti Miro BV*, EU:C:1985:470, bod 14.

²⁸ Pozri stanovisko právneho servisu Rady z 19. februára 2019, dokument 6582/19, bod 58.

²⁹ Pozri stanovisko právneho servisu Rady z 15. januára 2019, dokument 5347/19, bod 49 a nasledujúce.

55. V tomto prípade neexistuje žiadna výnimka vyplývajúca z primárneho práva pre politiku súdržnosti, ktorej cieľom je riešiť nerovnosti medzi všetkými členskými štátmi a ich regiónmi. Právny akt v oblasti súdržnosti sa preto vzťahuje na všetky členské štáty Únie. V tomto prípade by možnosť použitia alternatívnych prostriedkov riešenia cezhraničných prekážok nebola dôsledkom objektívnych okolností, ktorými sa vyznačuje konkrétna situácia na určitej hranici alebo v určitom členskom štáte, ale by bola dôsledkom politickej voľby týkajúcej sa stupňa spolupráce, ktorý členské štáty chcú dosiahnuť.
56. Rovnaký záver platí aj vtedy, ak sa možnosť neúčasti obmedzí na prípady, keď už pre danú hranicu existujú alternatívne spôsoby spolupráce, čo znamená, že by existovala voľba medzi existujúcou úpravou a prijatím nového mechanizmu EÚ. Hoci nemožno vylúčiť, že existencia alternatívnych prostriedkov spolupráce by mohla odôvodniť dočasnú výnimku z uplatňovania aktu EÚ (predovšetkým aby sa umožnilo dotknutým členským štátom prispôbiť svoj rámec spolupráce novému mechanizmu EÚ), neobmedzená a nepodmienená možnosť neúčasti by členským štátom umožnila trvalo pokračovať v odlišnej úrovni cezhraničnej spolupráce.
57. Uvedenú otázku jednotnej uplatniteľnosti nariadenia treba odlišovať od otázky jeho následných účinkov. Keď sa nariadenie prijme a nadobudne účinnosť, bude stanovovať mechanizmus, ktorý sa bude uplatňovať na všetky členské štáty. Ako je tomu v prípade iných aktov v oblasti súdržnosti, členské štáty by mohli mať možnosť uplatniť práva a povinnosti stanovené v akte v oblasti súdržnosti alebo požiadať o jeho aktiváciu v súlade s podmienkami oprávnenosti, plánovania a ďalšími podmienkami, ktoré sú v ňom stanovené. Členské štáty by tak mali mať možnosť využiť v jednotlivých prípadoch rámec pre koordináciu, ktorý sa zriaďuje návrhom nariadenia, a akceptovať uplatňovanie práva iného členského štátu, ako sa už vysvetlilo vyššie (body 39, 42 a 43). Formulácia článku 4 ods. 1 návrhu by sa mala upraviť tak, aby bolo zrejmé, že nejde o systém účasti/neúčasti (opt-in/opt-out).

2. *Voľba druhu právneho aktu*

58. Bola položená otázka, či by prijatie navrhovaného mechanizmu v podobe smernice umožnilo viedlo k inému záveru, pokiaľ ide o možnosť dobrovoľnej účasti členských štátov.
59. Skutočnosť, že na rozdiel od nariadení možno rozsah pôsobnosti smernice obmedziť na niektoré členské štáty³⁰, nemení nič na pripomienkach uvedených v bode 54 a nasledujúcich, keďže prípadné obmedzenie pôsobnosti smernice na určité členské štáty musí byť tiež objektívne odôvodnené a odôvodnenie sa musí jasne uviesť v preambule právneho aktu.³¹
60. V tomto smere dôvody pre dobrovoľnú povahu mechanizmu, ktoré uviedla Komisia, a to potreba rešpektovať ústavné a inštitucionálne usporiadanie členských štátov a zásada subsidiarity, nie sú relevantné. Ani jeden z týchto dvoch prvkov dostatočne neodôvodňuje umožnenie neúčasti na právnom akte EÚ.
61. Možnosť dobrovoľnej účasti na tomto akte by sa preto nemohla dosiahnuť použitím smernice.
62. Pripomíname, že pre prípad, keď nie je možné dosiahnuť dostatočnú podporu na prijatie právneho aktu uplatniteľného na všetky členské štáty, sa v zmluvách ustanovuje možnosť využiť posilnenú spoluprácu len medzi niektorými členskými štátmi, pokiaľ sú splnené hmotnoprávne a procesné podmienky stanovené v článku 20 ZEÚ a v článkoch 326 až 336 ZFEÚ.

³⁰ Pozri článok 288 druhý odsek ZFEÚ: „*Smernica je záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť*“.

³¹ Pozri stanovisko právneho servisu Rady z 25. apríla 2018, dokument 8334/18.

IV. ZÁVER

63. Vzhľadom na uvedenú analýzu by si použitie článku 175 tretieho odseku ZFEÚ ako právneho základu pre návrh vyžadovalo viacero podstatných zmien v návrhu:
- a. Mechanizmus by sa mal prispôbiť, aby bol nástrojom koordinácie medzi členskými štátmi a obmedzoval sa len na stanovenie metód a postupov, ktorými by sa členské štáty navzájom dohodli na vyriešení právnych a administratívnych prekážok s cieľom dosiahnuť ciele súdržnosti. To by si najmä vyžadovalo, aby sa uzavieranie záväzkov zakladalo na úkone akceptácie členských štátov a aby právne účinky týchto záväzkov vo vnútroštátnom práve určovali samotné členské štáty.
 - b. Rozsah vecnej pôsobnosti návrhu, teda právne a administratívne prekážky, vnútroštátne právne ustanovenia a spoločné projekty, na ktoré sa uplatňuje, by sa mali vymedziť dostatočne presne, aby sa nezasahovalo do výkonu iných právomocí a opatrení, o ktorých sa rozhodne v rámci iných politík Únie, ani do inštitucionálnej rovnováhy stanovenej v zmluvách.
 - c. Malo by sa objasniť, že návrhom nie sú dotknuté opravné prostriedky stanovené v zmluvách na riešenie porušení práv EÚ členskými štátmi.
 - d. Rozsah pôsobnosti návrhu by sa mal obmedziť na úpravu cezhraničnej spolupráce medzi členskými štátmi Únie. Cezhraničná spolupráca s tretími krajinami by sa mala vylúčiť.
64. Možnosť dobrovoľnej účasti tak, ako je teraz stanovená v článku 4 ods. 2 návrhu, nie je v súlade so zmluvami. Mechanizmus sa musí uplatňovať jednotne na všetky členské štáty. Návrh by sa mal upraviť tak, aby bolo zrejmé, že sa mechanizmus vzťahuje na všetky členské štáty, pričom majú možnosť voľby či ho využijú, či ho budú za podmienok stanovených v nariadení iniciovať v konkrétnych prípadoch.
65. Prijatie navrhovaného mechanizmu v podobe smernice by neumožnilo obmedziť jeho pôsobnosť na určité členské štáty.