



Svet
Evropske unije

Bruselj, 2. marec 2020
(OR. en)

6009/20

LIMITE

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

Medinstitucionalna zadeva:
2018/0198(COD)

MNENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Zadeva:	Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu za reševanje pravnih in upravnih ovir v čezmejnem okviru – izbira pravne podlage – združljivost s Pogodbama – izbira pravnega instrumenta in prostovoljni značaj
---------	--

I. UVOD

1. Delovna skupina za strukturne ukrepe je pravno službo Sveta zaprosila za mnenje o različnih pravnih vprašanjih v zvezi s predlogom Komisije za uredbo o mehanizmu za reševanje pravnih in upravnih ovir v čezmejnem okviru (v nadaljnjem besedilu: mehanizem)².

¹ Ta dokument vsebuje pravne nasvete, zaščitene s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih Svet Evropske unije ni javno objavil. V primeru nepooblaščenih objav si Svet pridržuje vse pravice.

² Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. maja 2018 o mehanizmu za reševanje pravnih in upravnih ovir v čezmejnem okviru, COM(2018) 373 final, dok. 9555/18.

Vprašanja, ki so jih izpostavili delegati, je mogoče razdeliti v tri glavne skupine, in sicer v zvezi z izbiro člena 175 PDEU kot ustrezne pravne podlage za sprejetje uredbe, splošno združljivostjo predloga s Pogodbama in izbiro uredbe kot pravnega instrumenta za predlagani mehanizem, zlasti glede na njegov prostovoljni značaj. V tem mnenju so potrjena in dodatno pojasnjena stališča, ki jih je pravna služba Sveta ustno predstavila na sejah delovne skupine.

II. PRAVNI OKVIR

(i) *Relevantne določbe Pogodbe*

2. Člen 3 PEU, v katerem so navedeni cilji Evropske unije, v tretjem pododstavku odstavka 3, določa, da „[Unija] spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami“.
3. Člen 4(2) PEU pojasnjuje, da „Unija spoštuje (...) nacionalno identiteto [držav članic], ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo. Spoštuje njihove temeljne državne funkcije (...)“.
4. Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija je predmet naslova XVIII tretjega dela PDEU. Člen 174(1) PDEU se glasi:

„Da bi Unija pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.

Unija si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi. (...)

Med zadevnimi regijami se posebna pozornost namenja (...) čezmejnimi (...) regijam.“

5. Prvi in tretji odstavek člena 175 PDEU se glasita:

„Države članice vodijo in usklajujejo svojo gospodarsko politiko tako, da dosežajo tudi cilje, navedene v členu 174. Pri oblikovanju in izvajanju politik in dejavnosti Unije ter vzpostavljanju notranjega trga upoštevajo cilje iz člena 174, s čimer prispevajo k njihovem uresničevanju. (...)

Če se izkaže, da so potrebne posebne dejavnosti zunaj skladov, in ne da bi posegali v ukrepe, sprejete v okviru drugih politik Unije, lahko Evropski parlament in Svet o teh dejavnostih odločata po rednem zakonodajnem postopku (...).“

(ii) Splošni opis predloga

6. Za odpravo pravnih ovir, ki zavirajo izvajanje čezmejnega infrastrukturnega projekta ali zagotavljanje čezmejne storitve splošnega gospodarskega pomena (v nadaljnjem besedilu: čezmejni projekt), predlog predvideva vzpostavitev mehanizma, ki bi omogočal, da bi se v državi članici („državi članici prevzemnici“) uporabljale pravne določbe sosednje države članice („država članica prenosnica“) (člen 1). Če ni ustrezne pravne določbe za odpravo pravne ovire, bi se lahko državi članici dogovorili tudi o *ad hoc* pravni „rešitvi“ (člen 9(1)(b)).
7. V preambuli predloga je zapisano, da v obmejnih regijah v EU še vedno obstajajo številne pravne ovire, zlasti na področju zdravstvenih storitev, delovne zakonodaje, davkov, poslovnega razvoja, in ovire zaradi razlik med upravnimi kulturami in nacionalnimi pravnimi okviri (uvodna izjava 4). Obstoječi mehanizmi za doseg kohezijskih ciljev v obmejnih regijah – najsi gre za finančne (zlasti Interreg) ali upravne (evropska združenja za teritorialno sodelovanje) – so se izkazali za učinkovite, vendar bi jih bilo treba dopolniti z regulativnimi mehanizmi, kot je predlagani, da bi odpravili pravne in upravne ovire v čezmejnem okviru (uvodne izjave 4 do 8)³.

³ Glej tudi stran 1 in 2 obrazložitvenega memoranduma predloga.

8. V skladu s predlogom se lahko države članice odločijo bodisi za mehanizem bodisi za obstoječi način reševanja čezmejnih ovir. Takšna izbira lahko zadeva vse meje države članice ali le eno določeno (člen 4(1) predloga). Mehanizem se lahko uporablja tudi za morske meje in meje med državo članico (ali čezmorskim ozemljem) in eno ali več tretjimi državami (člen 4(3)).
9. Države članice, ki se odločijo za mehanizem, morajo v skladu s svojo ustavno in institucionalno ureditvijo na nacionalni ali regionalni ravni vzpostaviti eno ali več čezmejnih koordinacijskih točk, ki so pooblašene za nekatere naloge v zvezi z usklajevanjem, aktivacijo in izvajanjem mehanizma⁴. Nacionalne čezmejne koordinacijske točke so odgovorne za povezovanje z različnimi pristojnimi nacionalnimi organi in usklajevanje z ustreznimi čezmejnimi koordinacijskimi točkami v sosednji državi članici. Opravljajo predhodno oceno zahtev za odpravo pravnih ovir, pripravljajo in sprejemajo ukrepe v okviru mehanizma ter spremljajo njihovo izvajanje (člen 6)⁵.
10. Mehanizem predvideva dve alternativni vrsti ukrepov za odpravo pravnih ovir, ki vplivajo na čezmejne projekte, in še eno, če so ovire izključno nezakonodajne narave (tj. so upravne ali praktične).
11. Prvi ukrep je hitri postopek, ki se uporablja, kadar je pravna ovira za čezmejni projekt upravna določba ali praksa, ki jo država članica lahko reši sama (člen 10(2)(d) in (e) ter člen 12(4)). Ta ukrep pomeni postopkovno obveznost za državo članico, da v določenem roku preuči obstoječe nacionalne upravne prakse.

⁴ Člen 5(1) omogoča državam članicam, da bodisi vzpostavijo čezmejne koordinacijske točke kot posebne organe bodisi jih ustanovijo v okviru obstoječih nacionalnih ali regionalnih organov bodisi ustrezne naloge poverijo obstoječim nacionalnim ali regionalnim organom.

⁵ Vendar se lahko države članice odločijo tudi, da se v primeru, da pravna ovira zadeva vprašanje zakonodajne pristojnosti, priprava in sprejetje ukrepov v okviru mehanizma poverita drugemu pristojnemu nacionalnemu organu (člen 5(2)).

12. Drugi in tretji ukrep – izjave in zaveze – se uporabljata, kadar je treba za odpravo pravne ovire spremeniti določbo, ki je bila sprejeta v skladu z nacionalnim zakonodajnim postopkom.
13. Izjava nima neposrednega učinka odstopanja, temveč pristojni nacionalni organ zavezuje, da predloži predlog ustreznemu zakonodajnemu organu, naj spremeni nacionalne pravne določbe, ki predstavljajo pravno oviro (člen 1(2)(b), člen 14(1) in (3), člen 19). Pravni učinek izjave je določitev več postopkovnih obveznosti za sosednjo državo članico, rezultat tega pa je obveznost predložitve predloga zakonodajnemu organu države članice prevzemnice, da se spremeni ustrezna nacionalna zakonodaja.
14. Tretji ukrep – zaveza – pa naj bi imel pravni učinek odstopanja. Z zavezo bi se določila pravna ureditev (načeloma posebna pravna določba države članice prenosnice, morda pa tudi *ad hoc* nova pravna ureditev), ki jo je treba obravnavati kot določbe nacionalne zakonodaje zadevnih držav članic. Zaveze so opredeljene kot „samodejno izvršljive“ (glej člen 1(2)(a) predloga). Ta pojem implicitno opredeljuje mesto teh zavez v sistemu virov nacionalnega prava, saj iz tega izhaja, da prevladajo nad drugimi nacionalnimi določbami, vključno z zakonodajnimi (glej obrazložitveni memorandum na strani 7 in uvodno izjavo 19).
15. Države članice morajo zagotoviti sprejetje zgoraj navedenih ukrepov⁶, vendar je izbira prepuščena čezmejnimi koordinacijskim točkam v zvezi z vsakim posameznim čezmejnimi projektom. Predlog Komisije pa ne pojasnjuje meril, na podlagi katerih bi temeljila izbira, in odločitev v celoti prepušča čezmejnimi koordinacijskim točkam.

⁶ Člen 5(2) jasno določa, da države članice *določijo* organe, ki so pooblaščen za sklenitev zaveze, in organe, ki so pooblaščen za sklenitev izjave.

16. Predlog določa postopek za aktiviranje mehanizma (členi 8 do 17 predloga). Postopek sproži „pobudnik“ (člen 8(2) predloga), ki opredeli pravno oviro, ki zavira čezmejni projekt, in predlaga rešitev. Pobudnik, ki je lahko tudi zasebni ali javni izvajalec projekta, mora pristojni čezmejni koordinacijski točki države članice prevzemnice predložiti „pobudo“.
17. Predlog določa, da se čezmejnimi koordinacijskim točkam države članice prevzemnice in države članice prenosnice poveri naloga, da ocenijo pobudo in se dogovorijo bodisi o zavezi bodisi o izjavi (členi 8 do 17 predloga). V členu 20 predloga so določena pravila o pristojnosti za spremljanje izvajanja zaveze ali izjave.
18. Nazadnje, poglavje IV predloga določa pravila o pravnem varstvu (pravna sredstva) pred uporabo zavez ali izjav, vključno z njihovim spremljanjem, tako da določa pristojno jurisdikcijo za ukrepe proti njihovi uporabi.

III. PRAVNA ANALIZA

19. V tem mnenju bodo najprej skupaj obravnavana vprašanja v zvezi z izbiro pravne podlage in splošno združljivostjo predloga s Pogodbama (del A), nato pa vprašanja v zvezi z izbiro uredbe kot primernega instrumenta za sprejetje predlaganega mehanizma, zlasti glede na njegov prostovoljni značaj (del B).

20. Na podlagi te preučitve bo mogoče odgovoriti na več pripomb in vprašanj delegacij v zvezi s predlogom, ki tako ali drugače zadevajo pravno podlago. Mnoga od teh vprašanj so povezana s tem, v kolikšni meri lahko akt, ki temelji na kohezijski pravni podlagi, vpliva na nacionalno institucionalno in procesno avtonomijo, ter z morebitno kolizijo z drugimi politikami, določenimi v Pogodbah, kot so obdavčitev, socialna varnost in pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah. V tem mnenju pa ne bodo obravnavana druga vprašanja, ki so jih delegacije zastavile v zvezi s posebnim pomenom in področjem uporabe določb predloga, ter morebitna uporaba in delovanje predvidenega mehanizma, za katerega bi morala Komisija kot avtor predloga predložiti ustrezna pojasnila.

A. Ustreznost pravne podlage predloga

21. Najprej je treba preučiti ustreznost predlagane pravne podlage, in sicer tretji odstavek člena 175 PDEU, ki določa izvajanje posebnih dejavnosti zunaj strukturnih skladov Unije, če se izkaže, da so potrebne za uresničevanje ciljev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije⁷.
22. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča EU (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) mora izbira pravne podlage za ukrep Unije temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preskusiti, zlasti cilju in vsebini tega ukrepa⁸.

⁷ Drugi instrumenti, ki so bili sprejeti na podlagi tretjega pododstavka člena 175 PDEU, vključujejo Solidarnostni sklad Evropske unije (Uredba (ES) št. 2012/2002 o ustanovitvi Solidarnostnega sklada Evropske unije), Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji (Uredba (EU) št. 1309/2013 o Evropskem skladu za prilagoditev globalizaciji), program za podporo strukturnim reformam (Uredba (EU) 2017/825 o vzpostavitvi programa za podporo strukturnim reformam za obdobje 2017–2020), Evropski sklad za strateške naložbe (Uredba (EU) 2015/1017 o Evropskem skladu za strateške naložbe, Evropskem svetovalnem vozlišču za naložbe in Evropskem portalu naložbenih projektov, t. i. „EFSI“) in Uredbo (ES) št. 1968/2006 o finančnih prispevkih Skupnosti v Mednarodni sklad za Irsko (ter uredb, ki so jo nasledile).

⁸ Glej na primer sodbe v zadevah C-43/12, *Komisija proti Parlamentu in Svetu*, EU:C:2014:298, točka 29 in navedena sodna praksa; C-137/12, *Komisija proti Svetu*, EU:C:2013:675, točka 52 in navedena sodna praksa; C-130/10, *Parlament proti Svetu*, EU:C:2012:472, točka 42; C-411/06, *Komisija proti Parlamentu in Svetu*, EU:C:2009:518, točka 45 in navedena sodna praksa.

1. Uvodne ugotovitve

23. Kot je pravna služba Sveta že opozorila v več mnenjih⁹, niti Pogodbi niti relevantna sodna praksa Sodišča ne zagotavljajo natančne opredelitve ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, katere ciljem, kot je določeno v tretjem odstavku člena 174 PDEU, je podrejen člen 175 PDEU. Področje uporabe člena 174 PDEU ni omejeno na določene sektorje in je opredeljeno funkcionalno, glede na svoje cilje, in ne glede na naravo sektorjev¹⁰. V tem smislu je Sodišče izjavilo, da so določbe Pogodb v zvezi s kohezijsko politiko programske narave¹¹.
24. Pojem kohezijske politike je še posebej širok in vključujoč¹² in glede na svojo programsko naravo zakonodajalcu daje obsežno diskrecijsko pravico, kako doseči kohezijske cilje.
25. Poleg tega v tretjem odstavku člena 175 PDEU ni določena oblika, ki bi jo lahko imele „posebne dejavnosti zunaj skladov“, ki jih predvideva¹³. Takšne *posebne dejavnosti* lahko zajemajo veliko število ukrepov finančne pomoči, ki lahko pozitivno vplivajo na socialne in gospodarske razmere v določeni regiji ali na določenem ozemlju in ne nazadnje v celotni Uniji, prek vse večje ekonomske, socialne in teritorialne konvergenca in homogenosti ter ekonomskega, socialnega in teritorialnega razvoja in napredka¹⁴.

⁹ Glej zlasti nedavni mnenji glede predloga o Evropski stabilizacijski funkciji za naložbe, dok. 5347/19, točka 24 in naprej, ter glede predloga o programu za podporo reformam, dok. 6582/19, točka 19 in naprej.

¹⁰ Glej tudi mnenje pravne službe Sveta v dok. 14745/16, točka 19.

¹¹ Zadeva C-149/96, Portugalska republika proti Svetu Evropske unije, EU:C:1999:574, točka 86.

¹² Glej mnenje generalnega pravobranilca Bota v zadevi C-166/07, *Mednarodni sklad za Irsko (IFI)*, navedeno zgoraj, točka 90. Glej tudi mnenje pravne službe Sveta v opombi 9.

¹³ Zadeva C-166/07, *Mednarodni sklad za Irsko (IFI)*, navedena zgoraj, točka 45.

¹⁴ Zadeva C-166/07, *Mednarodni sklad za Irsko (IFI)*, navedena zgoraj, točki 52 in 53.

26. Vendar glede na splošni pomen pojma *dejavnost* v Pogodbah¹⁵ tretji odstavek člena 175 PDEU ne more biti omejen na ukrepe finančne pomoči. Če je cilj *posebne dejavnosti* uresničevanje kohezijskih ciljev, ima lahko tudi obliko najrazličnejših instrumentov, kot so mehanizmi upravnega sodelovanja ali regulativni instrumenti, ki določajo postopkovna ali materialnopravna pravila ali uvajajo pravice, obveznosti in celo ustanavljajo pravne osebe¹⁶.
27. Čeprav lahko zakonodajalec EU na podlagi tretjega odstavka člena 175 PDEU izvaja najrazličnejše dejavnosti, pri teh dejavnosti vseeno velja nekaj jasno določenih omejitev.
28. Prvič, člen 3(3) PEU ter člena 174 in 175 PDEU vzpostavljajo enostransko razmerje med kohezijo in drugimi politikami Unije. Medtem ko Pogodbi zahtevata oblikovanje in izvajanje politik Unije, zlasti izvajanje notranjega trga, ki bodo prispevale k uresnitvi poglobitnega cilja ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, pa kohezijskih *dejavnosti* ni mogoče uvesti s prevladujočim ciljem uresničevanja ciljev Unije na drugih področjih politik.

¹⁵ Glej na primer člen 5 PEU, člen 2(5) PDEU in člen 6 PDEU.

¹⁶ Ta pravna podlaga je bila na primer uporabljena za vzpostavitev pravne ureditve za združenja javnih organov različnih držav članic, ki imajo pravno osebnost in ki jim je bilo poverjeno spodbujanje čezmejnega sodelovanja (evropsko združenje za teritorialno sodelovanje, glej Uredbo (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS), (UL L 210, 31.7.2006, str. 19). Ta pravna ureditev vključuje materialnopravna in postopkovna pravila za ustanovitev, organizacijo in razpustitev združenja ter določbe o pravu, ki se uporablja, in pristojni jurisdikciji. Pravna služba Sveta je potrdila, da je bil tretji odstavek člena 159 PES – ki je bil preštevilčen v tretji odstavek člena 175 PDEU – ustrezna pravna podlaga za sprejetje pravne ureditve, saj je pojem *posebna dejavnost* še posebej širok in ne bi mogel biti omejen le na ukrepe operativne narave. Glej dok. 15253/04, točko 11 in naprej, zlasti točki 12 in 13.

Tretji odstavek člena 175 PDEU jasno določa, da *posebne dejavnosti*, ki jih zakonodajalec EU lahko sprejme zunaj skladov, da bi dosegli kohezijske cilje, ne smejo posegati v „*ukrepe, sprejete v okviru drugih politik Unije*“. Zato te *posebne dejavnosti* zaradi doseganja kohezijskih ciljev ne morejo spremeniti pravnih instrumentov, sprejetih v okviru drugih politik Unije, od njih odstopati ali omejiti njihovega področja uporabe, prav tako pa njihov prevladujoči cilj ne more biti urejanje vprašanj, ki sodijo na področje uporabe drugih pravnih podlag iz Pogodb, tudi kadar bi bili taki posebni ukrepi omejeni na čezmejne situacije¹⁷. Tretji odstavek člena 175 PDEU ima torej podredno naravo v primerjavi z drugimi pravnimi podlagami iz Pogodb in ukrepi, sprejetimi v okviru drugih takih politik Unije.

29. Sodišče je to potrdilo z izjavo, da se kohezijska politika izvaja „*na podlagi zakonodajnega okvira [Unije] in katerih vsebina ne presega področja uporabe politike Unije o ekonomski in socialni koheziji*“.¹⁸
30. Drugič, cilj kohezijske politike je doseči ekonomsko, socialno in ozemeljsko konvergenco ter homogenost med vsemi državami članicami Unije, ne pa med njihovo podskupino. Vendar to ne preprečuje izvajanja določenega kohezijskega ukrepa samo v zvezi z nekaterimi državami članicami ali nekaterimi njihovimi regijami, ki so do njega upravičene zaradi svojega posebnega objektivnega položaja.
31. Ustreznost tretjega odstavka člena 175 PDEU kot pravne podlage predloga je zato treba oceniti na osnovi navedenega.

¹⁷ Pravna služba Sveta je to omejitev nedavno pojasnila v posebnem kontekstu razmerja med kohezijsko politiko in politiko ekonomskega usklajevanja in te ugotovitve tu veljajo *mutatis mutandis*. Glej mnenji iz opombe 9.

¹⁸ Glej zadevo C-166/07, Evropski parlament proti Svetu, Mednarodni sklad za Irsko, EU:C:2009:499, točka 46.

2. *Preučitev cilja predloga*

32. Deklarirani cilj predloga je reševanje pravnih ovir, ki zavirajo izvajanje čezmejnih infrastrukturnih projektov ali zagotavljanje čezmejnih storitev splošnega gospodarskega pomena, s tem pa tudi polni potencial čezmejnih regij. Te regije so v tretjem odstavku člena 174 PDEU opredeljene kot regije, ki jim mora kohezijska politika nameniti posebno pozornost (glej v tem smislu člen 1 predloga in uvodne izjave 4 do 6 ter strani 1 in 2 obrazložitvenega memoranduma).
33. V preambuli predloga je poudarjeno, da obstoječe oblike finančne podpore v okviru skladov EU ne omogočajo, da bi se v celoti obravnavale potrebe čezmejnih regij, ki gospodarsko dosegajo slabše rezultate in imajo večje težave pri dostopu do javnih storitev ter večja in dražja upravna bremena. ¹⁹ V preambuli je navedeno, da so razhajanja in podvajanja v pravnih in upravnih ureditvah, ki se uporabljajo za čezmejne projekte, eden od glavnih razlogov za te težave. ²⁰
34. Predlog zato vzpostavlja jasno povezavo med reševanjem pravnih ali upravnih ovir, ki vplivajo na določene projekte in storitve, ter uresničevanjem gospodarskega, socialnega in teritorialnega razvoja čezmejnih regij kot dela širše kohezijske politike Unije. Njegov cilj torej jasno ustreza cilju kohezijske politike, kot je določen v Pogodbah.

3. *Preučitev vsebine predloga*

35. Drugo vprašanje je, ali se deklarirani cilji predloga ustrezno odražajo v njegovi vsebini, zaradi česar je predlagani mehanizem pravi kohezijski instrument, ali pa je navedeni mehanizem morda sestavljen iz elementov, katerih izvajanje bi presegalo uresničevanje kohezijskih ciljev ali z njimi ne bi bilo povezano. V zvezi s tem je treba preučiti (i) pravni učinek predvidenega mehanizma in (ii) njegovo področje uporabe.

¹⁹ Uvodne izjave 4, 5 in 6 ter strani 1 in 2 obrazložitvenega memoranduma.

²⁰ Uvodna izjava 4 in stran 2 obrazložitvenega memoranduma.

(i) *Pravni učinki predvidenega mehanizma*

36. Kot je pojasnjeno zgoraj (točka 24 in naprej), ima zakonodajalec EU zelo široko polje proste presoje pri sprejemanju ukrepov, ki se mu zdijo potrebni za doseganje ciljev kohezije. Ti ukrepi se ne bi smeli razumeti, kot da so omejeni na zagotavljanje financiranja (kar je zagotovo najbolj običajen kohezijski ukrep), temveč da se lahko razširijo na druge vrste ukrepov, vključno z vzpostavitvijo okvira za regulativno usklajevanje med državami članicami, da bi se odpravile pravne in upravne ovire, ki preprečujejo izvajanje skupnih projektov v čezmejnih regijah.
37. Vendar pa se kohezijski instrument ne sme uporabiti za to, da se dvostranskim ureditvam, sklenjenim med državami članicami (kot so tiste, predvidene v predlogu), podelijo pravni učinki, značilni za pravo EU. Z aktom sekundarne zakonodaje EU ni mogoče pretvoriti pravnih aktov držav članic v pravne akte EU, kot če bi bili del sistema virov prava EU. Učinkovita uporaba prava Unije je sicer odvisna od nacionalnih pravnih sistemov in držav članic, ki „[sprejmejo] vse ukrepe notranjega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije“ (člen 291(1) PDEU)²¹, vendar se z aktom sekundarne zakonodaje EU nacionalnim zakonodajalcem in organom ne more podeliti naloga, da akte sprejemajo namesto institucij in organov Unije. Tako sprejemanje bi pomenilo neke vrste „fiduciarno“ uporabo nacionalnega prava namesto prava Unije, kar bi bilo v nasprotju s ključno lastnostjo prava EU kot ločenega pravnega reda: Unija ne bi mogla uporabiti vseh sredstev za zagotovitev avtonomije svojega pravnega reda, kot so zmožnost spremembe njegovih predpisov ali odstopanja od njih, kakor se ji zdi primerno, ali uporaba instrumentov uporabe in izvrševanja (vključno s pravnimi sredstvi), da bi zagotovila polni učinek svojega pravnega reda.

²¹ Glej tudi drugi pododstavek člena 4(3) PEU.

38. Poleg tega se načelo primarnosti prava EU, v skladu s katerim ima pravo EU prevlado nad nacionalnim pravom držav članic, uporablja za razmerje med pravom, ki izhaja iz Pogodb, in nacionalnim pravom in se ne more uporabljati za urejanje razmerja med zadevnima pravnima redoma dveh držav članic. Uporaba prava ene države članice v drugi državi članici, da bi se premagale pravne ali upravne ovire (kot je predvideno v predlogu) mora temeljiti na izrecnem soglasju teh držav članic.

Pravni red EU, zlasti na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah, vključuje pravne akte, ki določajo, katero pravo različnih držav članic se uporablja v posebnih primerih kolizije zakonov (kot so pogodbeni in nepogodbena obligacijska razmerja, razveza zakonske zveze in prenehanje življenjske skupnosti ter mednarodno dedovanje), ti akti pa temeljijo na pravnih podlagah Pogodbe, ki določajo sprejetje ukrepov v zvezi s kolizijo zakonov (kot je člen 81(2)(c) PDEU). Ta pravila ne predvidevajo vključitve prava ene države članice v pravni red druge države članice (kot je predvideno v predlogu), ampak so namenjeni določitvi, kateri od nasprotujočih si zakonov se uporablja v danem primeru²².

²² Glej Uredbo (ES) št. 593/2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbeni obligacijski razmerja (Rim I), (UL L 177, 4.7.2008, str. 6), Uredbo (ES) št. 864/2007 o pravu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti (Rim II), (UL L 199, 31.7.2007, str. 40), Uredbo (EU) št. 1259/2010 z dne 20. decembra 2010 o izvajanju okrepljenega sodelovanja na področju prava, ki se uporablja za razvezo zakonske zveze in prenehanje življenjske skupnosti (UL L 343, 29.12.2010, str. 10), Uredbo (EU) št. 650/2012 o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju in izvrševanju odločb in sprejemljivosti in izvrševanju javnih listin v dednih zadevah ter uvedbi evropskega potrdila o dedovanju (UL L 201, 27.7.2012, str. 107).

39. Upoštevajoč navedeno, mehanizem državi članici ne sme predpisati obveznosti, da za vključitev in uporabo prava druge države članice rezervira celotno področje svojega nacionalnega prava, niti ne sme predpisati pravnih učinkov različnih instrumentov, predvidenih z mehanizmom, v nacionalnem pravu, razen če bi se o tem dogovorili zadevni državi članici.

Vendar se lahko v predlogu določijo načini in postopki usklajevanja, na podlagi katerih se bodo države članice vzajemno dogovorile o odpravljanju pravnih ovir, da bi se dosegli cilji kohezije, vključno z obveznostjo držav članic, ki uporabljajo mehanizem, da ustanovijo organe, kot so čezmejne koordinacijske točke (člen 5 predloga). V predvideni uredbi bi zato lahko določili obveznosti, kot je vzpostavitev čezmejnih koordinacijskih točk (člen 5 predloga), katerih namen je doseči takšno usklajevanje.

40. To ugotovitev iz prejšnjega odstavka še dodatno podkrepljuje dejstvo, da se lahko predlog uporablja tudi za „službe splošnega pomena“ v smislu člena 14 PDEU. Pozornost bi bilo treba nameniti razlagalnim določbam Protokola (št. 26) o storitvah splošnega pomena, v skladu s katerim skupne vrednote Unije glede navedenih storitev splošnega gospodarskega pomena vključujejo *„bistveno vlogo in široko polje proste presoje nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju storitev splošnega gospodarskega pomena, in sicer čim bolj v skladu s potrebami uporabnikov“* (poudarek dodan, glej prvo alineo člena 1 Protokola). V členu 2 Protokola je tudi potrjeno, da *„[d]oločbe Pogodb nikakor ne vplivajo na pristojnost držav članic, da zagotavljajo, naročajo in organizirajo negospodarske storitve splošnega pomena“*.

41. Predlagani mehanizem je zato treba oceniti glede na ta načela. V predlogu so predvidene tri vrste ukrepov z različnimi pravnimi učinki (glej zgornje točke **Error! Reference source not found.** in naprej): tako imenovani hitri postopek (uporablja se, kadar je pravna ovira za čezmejni projekt upravna določba ali praksa, ki jo država članica lahko sama odpravi) ter sprejemanje izjav in zavez.
42. Države članice v okviru hitrega postopka in izjav ostanejo edine pristojne za odločanje glede privolitve v uporabo prava druge države članice na svojem ozemlju ali zavrnitve take uporabe. Hitri postopek zgolj vzpostavlja postopkovno obveznost države članice, da razmisli o obstoječih nacionalnih upravnih praksah. Kar zadeva izjave, je vsaka država članica svojim zadevnim zakonodajalcem dolžna predložiti uradni predlog le, da se ustrezno spremenijo nacionalne pravne določbe, nacionalni zakonodajalec pa se sam odloči, ali tak predlog sprejme ali zavrne, ter posledično določi ustrezne pravne učinke, ki bi jih morebitna uporaba prava druge države članice imela v njegovem pravnem redu (glej člen 14(3) predloga).
43. Pravna služba Sveta zato meni, da tako hitri postopek kot tudi izjava glede na njun pravni učinek vzpostavljata mehanizme usklajevanja, ki ostajajo znotraj omejitev, povezanih z uporabo tretjega odstavka člena 175, kot je pojasnjeno zgoraj (točke 28 do 30).
44. Za zaveze velja drugačna ugotovitev. Z določitvijo pravnih učinkov teh zavez, ki so opredeljene kot „samodejno izvršljive“ (člen 1(2)(a) predloga) – torej jih lahko neposredno uveljavljajo posamezniki in subjekti –, in s tem, da imajo prevlado nad nacionalnim pravom zadevne države članice (zaveze imajo učinek odstopanja od veljavnih nacionalnih določb, vključno z zakonodajnimi²³), bi se določbam nacionalne zakonodaje v skladu predlogom na ozemlju druge države članice podelili pravni učinki, ki so značilni za pravo EU, kot sta neposredni učinek in primarnost.

²³ Glej obrazložitveni memorandum, stran 7, in uvodno izjavo 19 predloga.

45. Vendar, kot je pojasnjeno zgoraj (glej točke 37 do 40), da bi mehanizem ostal usklajevalen, bi morale pravne učinke navedenih zavez določiti zadevne države članice in ne predvidena uredba. A postopek, ki se uporablja za osnutek zavez, je zelo nejasen: ko pobudnik sproži postopek, nobena določba predloga državi članici prevzemnici ne podeljuje svobode, da ne prevzame zaveze, v skladu s katero bi se zanjo uporabljalo pravo države članice prenosnice²⁴.

(ii) *Področje uporabe*

46. Mehanizem se uporablja v primerih, če bi [uporaba] „pravnih določb“ [ene od držav članic] „pomenila pravno oviro, ki bi zavirala izvajanje skupnega projekta (...)“ (člen 1(1) predloga, poudarek dodan. „Pravne določbe“ in „pravne ovire“ so v predlogu široko in splošno opredeljene, enostavno s sklicevanjem na čezmejne projekte, v primeru katerih bi se bodisi uporabljale ali pojavile. Pravne ovire se nanašajo na vse pravne določbe, tudi zakonodajne in upravne določbe ter upravne prakse, ki se nanašajo na načrtovanje, razvoj, kadrovske strukture, financiranje ali delovanje skupnega projekta in zavirajo svojstven potencial obmejnih regij pri čezmejnem udejstvovanju.
47. V skladu s tem bi se predlog uporabljal v primeru vseh morebitnih pravnih ovir, ne glede na njihovo naravo, ki bi vplivale na izvedbo skupnega projekta, ne glede na vsebino tega projekta in sektorja, v katerega spada. Glede na dejstvo, da se mehanizem lahko nedorečeno uporablja za katero koli področje ali zadevo, bi se njegovo področje uporabe lahko razširilo na druga, nekohezijska področja, za katera lahko Pogodbi določita posebne pristojnosti in postopke EU ali za katera Unija sploh ne bi bila pristojna.

²⁴ Zdi se, da je možnost uporabe *ad hoc* pravne rešitve znotraj pravnega okvira države članice prevzemnice omejena na primere, ko v pravnem okviru države članice prenosnice ni ustrezne pravne določbe (glej člen 14(1)(g) predloga).

48. Vendar pa, kakor je navedeno zgoraj, „posebne dejavnosti“, ki jih zakonodajalec EU lahko sprejme zunaj skladov, da bi dosegli kohezijske cilje iz tretjega odstavka člena 175 PDEU, ne smejo posegati v „ukrepe, sprejete v okviru drugih politik Unije“, niti se te dejavnosti ne smejo uporabiti s prevladujočim ciljem doseganja ciljev Unije na drugih področjih politike niti raztezati prek področja uporabe kohezijske politike Unije.
49. To lahko ponazorimo z nekaterimi primeri. Predlog bi se lahko uporabljal v zvezi z ovirami, ki izhajajo iz civilnega procesnega prava dveh držav članic, za katero Pogodbi v členu 81 PDEU vzpostavljata poseben okvir sodelovanja (pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah); uporabljal bi se lahko za pravne ovire, ki izhajajo iz uporabe različnih davčnih režimov, za katere Pogodbi določata pristojnosti za harmonizacijo (glej člena 113 in 115 PDEU); lahko pa bi se uporabljal tudi v zvezi s socialno politiko, za katero člen 151 PDEU določa posebna pravila in postopke, vključno s sprejetjem ukrepov za spodbujanje sodelovanja med državami članicami (glej člen 153(2)(a) in člen 156 PDEU).
50. Poudariti je treba, da s tem, ker bi se predlagani mehanizem uporabljal le za čezmejne primere, ni mogoče izključiti prekrivanja z drugimi politikami Unije. Medtem ko čezmejne regije sodijo med tiste regije, ki jim kohezijska politika namenja posebno pozornost (tretji pododstavek člena 174 PDEU), to samo po sebi ni dovolj za utemeljitev, da vsak ukrep, ki je naslovljen ali bi lahko vplival na to vrsto regij, samodejno spada na področje uporabe kohezijske politike in ne drugih politik (kot so tiste, opredeljene v prejšnjem odstavku).

51. Neopredeljeno področje uporabe predloga je pomembno tudi z vidika njegovega razmerja do pravnih sredstev, določenih v Pogodbah, za obravnavo kršitev prava EU pred Sodiščem (člena 258 in 259 PDEU). Pravna ovira iz predloga lahko dejansko prav tako pomeni kršitev prava EU (na primer diskriminacija na podlagi državljanstva ali omejitev svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev), odstranitve te ovire iz nacionalnega pravnega reda držav članic pa ne bi bilo mogoče zagotoviti le z uporabo predvidene uredbe. Ni mogoče izključiti, da ukrep države članice ne bi bil hkrati podvržen tako tožbi glede kršitve, ki jo sproži Komisija, kot tudi postopku, določenem v predvideni uredbi.
52. Nazadnje je treba preučiti tudi geografski področje uporabe predloga. V skladu s členom 4(3) predloga lahko države članice mehanizem uporabijo tudi v čezmejnih regijah med eno ali več državami članicami in eno ali več tretjimi državami. Čeprav ni neobičajno, da se s kohezijskim instrumentom podpirajo dejavnosti, ki se izvajajo v tretjih državah, zlasti v primeru čezmejnega sodelovanja²⁵, s področjem uporabe kohezijske politike niti z nobeno drugo pristojnostjo EU ni mogoče predpisovati načina, na katerega bi se morale države članice pogajati in sklepati sporazume s tretjimi državami, ali določanja učinkov, ki bi jih tak sporazum moral imeti, v svojem notranjem pravnem redu.

²⁵ Primer tega je zlasti cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“ iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Uredba (EU) št. 1299/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o posebnih določbah za podporo cilju „evropsko teritorialno sodelovanje“ iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (UL L 347, 20.12.2013, str. 259).

B. Prostovoljna narava in izbira pravnega instrumenta

1. Prostovoljna narava

53. V skladu s členom 4(1) predloga se „[d]ržava članica (...) odloči ali za mehanizem ali za obstoječe načine reševanja pravnih ovir, ki zavirajo izvajanje skupnih projektov v čezmejnih regijah (...)“. Ta določba je oblikovana tako, da državam članicam dejansko pušča izbiro glede uporabe uredbe ali uporabe alternativnih obstoječih sredstev, ki so jih že uvedle. To pomeni, da omogoča sistem odločanja glede vključitve in izvzetja.
54. Instrument kohezije, kot je predvidena uredba, državam članicam ne more omogočati odločitve glede vključitve in izvzetja. Z izjemo specifičnih in jasno opredeljenih področij, določenih za omejeno število držav članic in le v primarni zakonodaji, odločitve o področju uporabe instrumenta EU ne morejo biti odvisne od posameznih držav članic²⁶. Načeloma se pravo Unije enotno uporablja za vse države članice Unije²⁷. Države članice ne morejo uveljavljati odstopanj, razen če je to izrecno določeno v primarni zakonodaji ali če so zadevna odstopanja začasna, temeljijo na objektivnih merilih ter so objektivno utemeljena²⁸. To ne izključuje možnosti, da se uredba EU lahko uporablja samo za skupino držav članic. Vendar pa mora vsako takšno omejevanje temeljiti na posebnih okoliščinah, ki zadevne države članice objektivno in značilno ločujejo od drugih in ki so relevantne za cilje predloga in zadevno področje pristojnosti EU²⁹.

²⁶ Kot je poudarjeno v mnenju pravne službe Sveta z dne 2. aprila 2008, „[p]ravo Skupnosti v nasprotju z mednarodnim javnim pravom ne dovoljuje, da države članice z enostranskimi izjavami spreminjajo njegovo uporabo“ zunaj okvira specifičnih mehanizmov okrepljenega sodelovanja (dokument 8038/08, odstavek 2). Glej tudi mnenje pravne službe Sveta z dne 25. aprila 2018, dokument 8334/18, odstavek 29.

²⁷ O enotni uporabi prava Unije v vseh državah članicah glej združene zadeve 205 do 215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH in drugi proti Zvezni republiki Nemčiji*, EU:C:1983:233, točka 17; zadevo 182/84, *Kazenski postopek proti Miro BV*, EU:C:1985:470, točka 14.

²⁸ Glej mnenje pravne službe Sveta z dne 19. februarja 2019, dokument 6582/19, odstavek 58.

²⁹ Glej mnenje pravne službe Sveta z dne 15. januarja 2019, dokument 5347/19, odstavek 49 in naprej.

55. V obravnavanem primeru ni nobenega odstopanja, ki bi v zvezi s kohezijsko politiko izhajalo iz primarnega prava; cilj kohezijske politike je odprava razlik med vsemi državami članicami in njihovimi regijami. Zato se kohezijski akt uporablja za vse države članice Unije. Možnost uporabe alternativnih načinov za reševanje čezmejnih ovir v tem primeru ne bi bila posledica objektivnih okoliščin, značilnih za zadevno mejo ali dano državo članico, temveč bi bila posledica politične izbire stopnje sodelovanja, ki jo želijo doseči države članice.
56. Enaka ugotovitev velja tudi, če bi bila možnost „izvzetja“ omejena na primere, ko že obstajajo alternativni načini sodelovanja za določeno mejo, kar bi pomenilo izbiro med ohranitvijo obstoječe ureditve ali sprejetjem novega mehanizma EU. Čeprav ni mogoče izključiti, da bi z dejstvom, da so na voljo alternativni načini sodelovanja, lahko upravičili začasno odstopanje od uporabe akta EU (zlasti da bi zadevnim državam članicam omogočili prilagoditev okvira sodelovanja novemu mehanizmu EU), bi neomejeno in neopredeljeno izvzetje državam članicam omogočilo stalno izvajanje različnih ravni čezmejnega sodelovanja.
57. Zgornje vprašanje enotne uporabe uredbe bi bilo treba razlikovati od vprašanja njenih poznejših učinkov. Ko bo uredba sprejeta in veljavna, bo vzpostavila mehanizem, ki bo veljal za vse države članice. Kot pri drugih kohezijskih aktih, se države članice lahko nato same odločijo za uveljavljanje pravic in obveznosti iz kohezijskega akta ali pa zahtevajo aktivacijo mehanizma, skladno z upravičenostjo, načrtovanjem programov ali drugimi pogoji, ki jih akt določa. Države članice bi se tako lahko še naprej in za vsak primer posebej same odločale za uporabo okvira usklajevanja, ki ga določa predlagana uredba, in za sprejetje uporabe prava druge države članice v smislu, pojasnjenem zgoraj (glej točke 39, 42 in 43). Besedilo člena 4(1) predloga bi bilo treba spremeniti, da bo odražalo takšen pristop in da bo pojasnjeno, da tak pristop ne pomeni sistema vključitve ali izvzetja.

2. Izbira pravnega instrumenta

58. Zastavljeno je bilo vprašanje, ali bi sprejetje predlaganega mehanizma v obliki direktive privedlo do drugačne ugotovitve glede možnosti prostovoljnega sodelovanja držav članic.
59. Dejstvo, da se področje uporabe direktive v nasprotju s področjem uporabe uredbe lahko omeji le na nekatere države članice³⁰, ne spremeni zgoraj navedenih ugotovitev iz točk 54 in naprej, ker je treba morebitno omejitev direktive na nekatere države članice prav tako objektivno utemeljiti in utemeljitev jasno predstaviti v preambuli akta.³¹
60. Zato razlogi, ki jih je Komisija navedla za prostovoljno naravo mehanizma, in sicer nujnost spoštovanja ustavne in institucionalne ureditve držav članic ter načela subsidiarnosti, nimajo podlage. Nobeden od teh dveh elementov ni veljavna utemeljitev za možnost izvzetja iz pravnega instrumenta EU.
61. Možnosti prostovoljnega sodelovanja v instrumentu torej ne bi bilo mogoče doseči z uporabo direktive.
62. Opozoriti je treba, da Pogodbi v primeru, da ne bi bilo mogoče pridobiti zadostne podpore za sprejetje instrumenta, ki se uporablja za vse države članice, predvidevata možnost okrepljenega sodelovanja le med nekaterimi državami članicami, pod pogojem, da so izpolnjeni vsebinski in postopkovni pogoji iz člena 20 PEU in členov 326 do 336 PDEU.

³⁰ Glej drugi odstavek člena 288 PDEU: „*Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči (...)*“.

³¹ Glej mnenje pravne službe Sveta z dne 25. aprila 2018, dok. 8334/18.

IV. SKLEPNA UGOTOVITEV

63. Glede na zgornjo analizo bi bilo treba zaradi uporabe tretjega odstavka člena 175 PDEU kot pravne podlage predloga v predlog vnesti nekaj bistvenih sprememb:
- a. Mehanizem bi bilo treba prilagoditi, da bi postal instrument za usklajevanje med državami članicami, omejen na vzpostavitev metod in postopkov, v okviru katerih bi se države članice skupaj dogovorile o odpravi pravnih in upravnih ovir za uresničenje ciljev kohezije; To bi zlasti pomenilo, da mora sklepanje zavez temelji na soglasju držav članic in da države članice same določijo pravne učinke teh zavez v nacionalnem pravu.
 - b. Stvarno področje uporabe predloga, in sicer pravne in upravne ovire, nacionalne pravne določbe in skupni projekti, za katere se predlog uporablja, bi bilo treba opredeliti dovolj natančno, da ne bi posegalo v izvajanje drugih pristojnosti in ukrepov, sprejetih v okviru drugih politik Unije, niti vplivalo na institucionalno ravnovesje, kot je določeno v Pogodbah.
 - c. Pojasniti bi bilo treba, da predlog ne posega v pravna sredstva, ki jih Pogodbi določata za obravnavo kršitev prava EU s strani držav članic.
 - d. Področje uporabe predloga bi moralo biti omejeno na urejanje čezmejnega sodelovanja med državami članicami Unije. Čezmejno sodelovanje s tretjimi državami bi moralo biti izključeno.
64. Možnost prostovoljnega sodelovanja na način, kot je trenutno določen v členu 4(2) predloga, ni združljiva s Pogodbama. Mehanizem se mora enotno uporabljati za vse države članice. Besedilo bi bilo treba prilagoditi, da bi bilo jasno, da se mehanizem uporablja za vse države članice, da pa se same odločijo, ali ga uporabijo ali ne oziroma sprožijo v danem primeru, skladno s pogoji iz uredbe.
65. Če bi bil predlagani mehanizem sprejet v obliki direktive, njegovega področja uporabe ne bi bilo mogoče omejiti le na nekatere države članice.