YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
9 päivänä marraskuuta 1995 *

Asiassa C-426/93,

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään Ministerialrat Ernst Röder, liittovaltion talousministeriö, avustajanaan asianajaja Hans-Jörg Niemeyer, Bryssel,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Jill Aussant ja oikeudellinen neuvonantaja Klaus Borchers, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston ylijohtaja Bruno Eynard, 100 boulevard Konrad Adenauer,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Jürgen Grunwald, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jossa vaaditaan tilastointiin tarkoitettujen yritysrekisterien laatimisen yhteensovittamisesta yhteisössä 22 päivänä heinäkuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2186/93 (EYVL L 196, s. 1) kumoamista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaoston puheenjohtajat D. A. O. Edward ja G. Hirsch, tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 15.3.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.6.1995 pidetyssä käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Saksan liittotasavalta on nostanut 21.10.1993 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään kannekirjelmällä ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen alakohdan perusteella kanteen tilastointiin tarkoitettujen yritysrekis-

terien laatimisen yhteensovittamisesta yhteisössä 22 päivänä heinäkuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2186/93 (EYVL L 196, s. 1, jäljempänä asetus) kumoamiseksi.

2 ETY:n perustamissopimuksen 213 artiklaan perustuvassa asetuksessa velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön tilastotarkoituksiin yksi tai useampi yhdenmukainen rekisteri niiden määritelmien ja sen kattavuuden mukaisesti, kuin tässä asetuksessa säädetään (1 artikla).

3 Rekisteri kattaa 3 artiklan mukaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yritykset, jotka osallistuvat markkinahintaisen bruttokansantuotteen muodostamiseen, näistä yrityksistä vastuussa olevat oikeudelliset yksiköt ja näistä yrityksistä riippuvaiset paikalliset yksiköt. Tietyt kotitaloudet on jätetty rekistereiden ulkopuolelle, mutta sitä vastoin niihin voidaan valinnaisesti sisällyttää maa- ja metsätaloutta, kalastusta ja kalanviljelyä harjoittavia sekä julkiseen hallintoon, maanpuolustukseen ja sosiaaliturvaan liittyviä yrityksiä. Sellaisten pienyritysten, joilla ei ole tilastollista merkitystä jäsenvaltioille, ottamisesta rekisteriin päätetään 9 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen.

4 Yritykset, oikeudelliset yksiköt ja paikalliset yksiköt rekisteröidään liitteessä I (2 kohta) määrätyn aikataulun mukaisesti siten, että yritykset on merkittävä rekisteriin ennen 1.1.1996 ja oikeudelliset ja paikalliset yksiköt ennen 1.1.1997. Oikeudellisten yksikköjen rekisteröiminen erikseen on joka tapauksessa valinnaista edellyttäen, että kaikki näitä yksikköjä koskevat tiedot otetaan yrityksiä koskeviin rekistereihin (3 kohta).

5 Asetuksen 4 artiklassa viitataan liitteeseen II, jossa luetellaan rekisteriin merkittävät tiedot. Näitä ovat erityisesti yrityksen nimi ja osoite, sen oikeudellinen

muoto, päätoimiala, työtekijöiden määrä, sen nettoliikevaihto (valinnainen, mikäli liikevaihto ei ylitä kahta miljoonaa ecua) sekä sen nettovarat (valinnainen). Luettelon tietyt kohdat on saatettava ajan tasalle vähintään kerran vuodessa (5 artiklan 1 kohta).

6 Jos komissio 9 artiklassa tarkoitetun komitean lausunnon saatuaan sitä pyytää, jäsenvaltioiden on kerättävä tilastotiedot rekistereistä ja toimitettava ne Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle (6 artikla).

7 Kansallisille tilastolaitoksille on 7 artiklassa annettu valta kerätä kansallisissa säännöksissä säädettyjen edellytysten mukaisesti yritysrekisteriä varten tietoja kansalliselta alueelta kerätyistä hallinnollisista tai oikeudellisista tiedostoista.

8 Asetuksen täytäntöönpanotavoista päätetään 9 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Neuvoston 19 päivänä kesäkuuta 1989 tekemällä päätöksellä 89/382/ETY, Euratom (EYVL L 181, s. 47) perustetun Euroopan yhteisöjen tilasto-ohjelmia käsittelevän komitean annettua lausuntonsa komissio voi päättää välittömästi sovellettavista toimenpiteistä. Mikäli ne poikkeavat komitean lausunnosta, neuvosto voi määräenemmistöllä päättää asiasta toisin.

9 Saksan liittotasavalta valittaa, että neuvosto on pitänyt perustamissopimuksen 213 artiklaa asetuksen oikeudellisena perustana. Se katsoo lisäksi, että asetuksella loukataan suhteellisuusperiaatetta.

Virheellistä oikeudellista perustaa koskeva peruste

10 Saksan hallitus vetoaa pääasiallisesti siihen, että perustamissopimuksen 213 artikla ei voi muodostaa neuvoston päätöksen autonomista oikeudellista perustaa.

11 Ensinnäkin jo itse 213 artiklan sanamuodosta käy ilmi, että tätä määräystä sovelletaan ainoastaan yhdessä muiden määräysten kanssa, sillä siinä annetaan komissiolle oikeus kerätä tietoja vain "sille uskottujen tehtävien hoitamiseksi". Tässä määräyksessä ei sitä paitsi määrätä minkäänlaisesta menettelytavasta, jota neuvoston olisi noudatettava silloin, kun se määrittelee komission tietojenkeruuoikeuden rajoitukset ja edellytykset, vaan siinä asetetaan neuvostolle vain velvollisuus toimia "tämän perustamissopimuksen määräysten mukaisesti". Se seikka, ettei 213 artikla sisällä menettelytapasäännöksiä, vahvistaa tämän artiklan riippuvuutta niistä perustamissopimuksen muista määräyksistä, joissa tällaisista menettelytavoista on määrätty.

12 Toiseksi 213 artiklassa on tarkoitettu määrätä siitä, että silloin kun neuvosto toimii perustamissopimuksessa olevien, toimivaltaa antavien määräysten nojalla, se voi päättää sellaisista täydentävistä toimenpiteistä, joiden nojalla komissio voi hankkia itselleen tarvitsemiaan tietoja. Myös näiden toimenpiteiden on perustuttava siihen toimivallan antavaan määräykseen, joka on itse toimenpiteen oikeudellinen perusta. Saksan hallitus katsoo, että neuvosto on itsekin hyväksynyt tämän perustelun vahvistaessaan komission työsuunnitelman yhteisön luonnonvaroja ja ympäristön tilaa koskevien tietojen keräämistä, yhteensovittamista ja keskinäistä riippuvuutta koskevaa koeluontoista hanketta varten. Neuvosto on itse asiassa 27 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyssä neuvoston päätöksessä 85/338/ETY (EYVL L 176, s.14) käyttänyt perustana ETY:n perustamissopimuksen 235 artiklaa. Tämän jälkeen neuvosto on 22.3.1990 yhtenäisasiakirjan voimaantulon jälkeen tehdyllä päätöksellä 90/150/ETY (EYVL L 81, s. 38), jolla muutettiin päätöstä 85/338, käyttänyt

perustana 130 s artiklaa. Sikäli kun tietojen kerääminen ja toimittaminen oli olennainen osa tätä säännöstöä, neuvoston olisi pitänyt viitata myös 213 artiklaan, jos se olisi pitänyt tätä artiklaa kyseisen säännöstön oikeudellisena perustana.

13 Kolmanneksi se käsitys, jonka mukaan 213 artikla ei anna neuvostolle valtaa antaa säädöksiä, vahvistuu, jos tätä artiklaa verrataan muihin perustamissopimuksessa oleviin, toimivallan antaviin määräyksiin. Määräyksillä, joissa annetaan toimivalta antaa aineellisoikeudellisia säädöksiä — kuten 49 ja 57 artikla, 63 artiklan 2 kohta, 69, 75, 87 tai 100 a artikla — on yhteistä se, että niissä edellytetään toimielinten toimivan yhteistyössä. Ne muistuttavat rakenteeltaan hyvin paljon toisiaan, ja niiden sisältämät menettelytapoja koskevat säännöt, joiden perusteella neuvosto antaa säädöksiä komission ehdotuksesta ja — yleensä — kuultuaan talous- ja sosiaalikomiteaa samoin kuin Euroopan parlamenttia tai yhteistyössä tämän viimeksi mainitun kanssa, ovat samanlaisia. Komissio on siis varsin vahvasti sidoksissa neuvostoon ja näin on myöskin niissä toimivallan antavissa määräyksissä, joissa poiketaan komission yksinomaisesta aloitteenteko-oikeudesta — kuten perustamissopimuksen 126 ja 153 artikla — joiden mukaan neuvosto voi antaa säädöksiä vasta komissiota kuultuaan. Sen sijaan 213 artiklassa ei määrätä komissiolla olevasta esitysoikeudesta, Euroopan parlamentin kuulemisesta tai yhteistyöstä sen kanssa, eikä talous- ja sosiaalikomitean osallistumisesta.

14 Neljänneksi Saksan hallitus katsoo, että riidanalaisen määräyksen asema perustamissopimuksen järjestelmässä osoittaa samoin, ettei siinä myönnetä neuvostolle valtaa antaa säädöksiä. Itse asiassa 213 artikla ei sisälly perustamissopimuksen osaan "Yleiset määräykset ja loppumääräykset", jossa on 235 artiklaa lukuun ottamatta ainoastaan perustamissopimuksen muita määräyksiä täydentämään tarkoitettuja sääntöjä, kun taas toimivallan antavilla määräyksillä on aina suora, konkreettinen kohde.

15 Näitä perusteluja ei voida hyväksyä.

16 ETY:n perustamissopimuksen 213 artikla kuuluu näin:

"Komissio voi sille uskottujen tehtävien hoitamiseksi, niissä rajoissa ja niillä edellytyksin, jotka neuvosto tämän sopimuksen määräysten mukaisesti vahvistaa, hankkia kaikki tarvittavat tiedot ja toimittaa kaikki tarvittavat tarkastukset."

17 Kuten neuvosto on huomauttanut, viitataan sillä tarkennuksella, jonka mukaan tämän toimielimen on toimittava "tämän sopimuksen määräysten mukaisesti", erityisesti ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklaan, jossa luetellaan ne eri toimenpiteet, joihin neuvosto ja komissio voivat ryhtyä perustamissopimuksessa niille uskottujen tehtävien täyttämiseksi. Näiden toimenpiteiden joukkoon kuuluvat asetukset.

18 Sen osalta, ettei 213 artiklassa määrätä äänestysmenettelystä, on todettava, ettei tämä estä perustamasta neuvoston säädöstä tähän määräykseen. Itse asiassa, kuten komissio on huomauttanut, perustamissopimuksen 148 artiklan 1 kohta, jonka mukaan "jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, neuvosto tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä" olisi tarpeeton, jos erityisen äänestystä koskevan säännön puuttuminen jostakin perustamissopimuksen määräyksestä estäisi tätä määräystä olemasta neuvoston toimenpiteen oikeudellisena perustana. Tätä päätelmää ei voi kumota se, että perustamissopimuksen 213 artiklassa ei määrätä komission aloiteoikeudesta eikä Euroopan parlamentin tai talous- ja sosiaalikomitean osallistumisesta. Itse asiassa, kuten neuvosto aivan oikein on korostanut, on riidatonta, että perustamissopimuksen muut määräykset, kuten esimerkiksi 217 artikla, voivat olla neuvoston tekemän toimenpiteen oikeudellisena perustana, vaikkei niissä määrätäkään muiden toimielinten osallistumisesta päätöksentekomenettelyyn.

19 Lisäksi 213 artiklassa olevasta ilmauksesta "sille uskottujen tehtävien hoitamiseksi" käy ilmi, että tässä säännöksessä komissiolle annetaan yleinen toimivalta kaikkien

tarvittavien tietojen hankkimiseen, minkä vuoksi — toisin kuin Saksan hallitus on väittänyt — neuvostolla ei ole velvollisuutta perustaa tällaisia toimenpiteitä sellaisiin perustamissopimuksen eri määräyksiin, joissa komissiolle annetaan erityisiä tehtäviä. Sitä paitsi, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 24 kohdassa korostanut, se, että neuvoston olisi annettava useita tietojen keräämistä koskevia säännöksiä erilaisten menettelysääntöjen mukaisesti, olisi vähintäänkin epäjohdonmukaista erityisesti sen vuoksi, että tietyn tyyppiset tiedot kattavat komission toiminnan eri alueita.

20 On lisättävä, että 213 artiklan sijainti perustamissopimuksen kuudennessa osassa, joka on otsikoitu "Yleiset määräykset ja loppumääräykset" ja johon kiistämättömästi sisältyy muita säädösten antamiseen valtuuttavia määräyksiä, selittyy myöskin sillä komission yleisluonteisella toimivallalla, joka sillä on sen kerätessä tietoja.

21 Neuvoston aikaisempaa käytäntöä koskevan perustelun osalta on ainoastaan muistutettava, että pelkän neuvoston käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksen määräyksistä eikä se voi tämän vuoksi luoda sellaista ennakkotapausta, joka sitoisi muita toimielimiä (ks. esim. asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 855, 24 kohta).

22 Edellä lausutusta seuraa, että 213 artikla voi yksinään olla neuvoston antaman säädöksen oikeudellisena perustana.

23 Toissijaisesti Saksan hallitus vetoaa siihen, että vaikka 213 artikla voisikin yksinään olla neuvoston antaman säädöksen itsenäisenä oikeudellisena perustana, neuvoston ei kuitenkaan olisi pitänyt perustaa riidanalaista asetusta tähän määräykseen. Itse asiassa tässä määräyksessä annetaan neuvostolle ainoastaan valta vahvistaa komis-

sion tietojenkeruuta ja sen toimittamista suoraan sääntelevillä säännöksillä se, missä rajoissa ja millä edellytyksillä komissio voi kerätä jäsenvaltioissa oleviin yritysrekistereihin sisältyviä tietoja. Sitä vastoin 213 artikla ei kata ensimmäisen, tietojen keräämistä edeltävän vaiheen aikana tapahtuvaa rekistereiden luomista ja jo olemassa olevien rekistereiden yhdenmukaistamista. Asetuksen oleelliset tavoitteet ovat kuitenkin juuri tällaisia.

24 Tältä osin Saksan hallitus huomauttaa ensimmäisestä ja kymmenennestä perustelukappaleesta käyvän ilmi, että tietojen vertailukelpoisuuden parantamiseksi asetuksessa yhdenmukaistetaan rekistereiden sisältö yhteisillä määritelmillä ja yhdenmukaisilla tilastoyksiköillä. Lisäksi jo asetuksen otsikosta, jossa puhutaan tilastointiin tarkoitettujen yritysrekisterien laatimisen "yhteensovittamisesta yhteisössä", käy ilmi, ettei asetusta ensisijaisesti sovelleta komission tietojen hankintaan, vaan sen tarkoituksena on olemassa olevien rekistereiden lähentäminen toisiinsa ja/tai uusien rakenteiden luominen. Samalla tavoin asetuksen aineellis-oikeudellisten sääntöjen tarkoituksena on olennaisilta osiltaan järjestää rekistereiden luominen tai yhdenmukaistaminen (1—5 artiklat), jotta komissio voisi myöhemmin kerätä tarvittavat tiedot. Vastaavasti, vaikka joissakin asetuksen perustelukappaleissa mainitaankin tilastotietojen luovuttamisesta, asetuksessa on todellisuudessa vain yksi komission tietojenkeruuta koskeva säännös, nimittäin 6 artikla, jossa tälle toimielimelle annetaan oikeus pyytää jäsenvaltiota keräämään tilastotiedot rekistereistä ja toimittamaan tulokset Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle.

25 Saksan hallitus lisää, että neuvoston tähän saakka noudattaman menettelytavan mukaan muut kuin tietojen saantia koskevat pyynnöt eivät voi ainakaan yksinomaisesti perustua 213 artiklaan. Näin esimerkiksi neuvosto otti perusteeksi sekä 235 että 213 artiklan tehdessään yhteisön tietojärjestelmän perustamisesta mereen laskettavien hydrokarbidien aiheuttaman saastumisen valvonnassa ja vähentämisessä 3 päivänä joulukuuta 1981 tehdyn neuvoston päätöksen 81/971/ETY (EYVL L 355, s. 52), jossa ei rajoituttu vain sääntelemään komission tietojensaantipyyntöä vaan säädettiin myöskin uusien rakenteiden käyttöönottamisesta.

26 Lopuksi Saksan hallitus katsoo, että koska oikeudellisen säädöksen tärkein tavoite yleensä ilmenee sen ensimmäisestä perustelukappaleesta, on todettava, että asetuksen kaikkein tärkeimpänä tavoitteena on edistää yhteismarkkinoiden vakiinnuttamista ja toimintaa sekä yrityksiä koskevien tilastotietojen yhdenmukaistamista; asetus, jossa viitataan yhteismarkkinoiden luomiseen tai toimintaan, kuuluu kuitenkin tämän vuoksi perustamissopimuksen 100 a artiklan soveltamisalaan.

27 Myöskin nämä perustelut on hylättävä.

28 Ensinnäkään mikään perustamissopimuksen 213 artiklan sisällössä ei tue sitä tulkintaa, jonka mukaan tässä määräyksessä valtuutettaisiin komissio vain keräämään sellaisia tietoja, jotka jo sisältyvät jäsenvaltioiden olemassa oleviin rekistereihin. Kuten neuvosto on huomauttanut, tällainen rajoittava tulkinta tekisi komission harjoittamasta tietojenkeruusta näennäisen tai ainakin rajoittaisi tämän keruun pienimpään yhteiseen nimittäjään sillä seurauksella, että komission olisi mahdotonta täyttää tehtäväänsä.

29 Yhteisöjen toimivaltajärjestelmää koskevan, hyvin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993, Kok. 1993, s. I-939, 7 kohta) toimenpiteen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin, oikeudellisesti valvottavissa oleviin seikkoihin. Näihin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimenpiteen tavoite ja sisältö.

30 Tarkoitetun tavoitteen osalta todetaan ensimmäisessä perustelukappaleessa, että "yhteismarkkinat lisäävät tarvetta parantaa tilastojen vertailukelpoisuutta, jotta tilastot vastaisivat yhteisön tarpeita, ja sen vuoksi yrityksille ja muille tilastoyksiköille on annettava yhteiset määritelmät ja kuvaukset". Kolmannessa perustelukap-

paleessa korostetaan, että "yritysten rakenteesta tarvitaan yhä enemmän tietoa, mutta nykyiset yhteisön tilastot eivät pysty täyttämään tätä tarvetta", ja neljännessä esitetään, että "tilastointiin käytettävät yritysrekisterit ovat tarpeellinen väline yhteisyrityksistä, osakkuuksista, takaisinostoista, sulautumisista tai yritysvaltauksista johtuvien taloudessa tapahtuvien rakennemuutosten seuraamiseksi".

31 Asetuksen sisällön osalta on korostettava, että vaikka suurin osa sen säännöksistä koskeekin yhdenmukaisten rekistereiden käyttöönottamista, tämän yhdenmukaistamisen tavoitteena on se, että komissio voisi tämän jälkeen asetuksen 6 artiklan mukaisesti kerätä luotettavia tietoja niiden erilaisten tehtävien täyttämiseksi, jotka sille perustamissopimuksessa on annettu.

32 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 37 ja 38 kohdassa, ne komission tehtävät, joiden hoitamista yhdenmukaisten perusteiden mukaan luodut tilastot helpottavat, voidaan päätellä asetuksen liitteen II säännösten mukaisesti rekistereihin merkittyjen tietojen luonteesta. Näin sellaiset tiedot, jotka koskevat tietyllä alalla toimivien aktiivisten yritysten lukumäärää, tiettyjen yritysten markkinaosuutta tai tietyllä alalla työllistetyn henkilöstön määrää, auttavat komissiota suorittamaan monia niistä erityisistä tehtävistä, jotka sille on annettu esimerkiksi ympäristön, teollisuuden tai sosiaalipolitiikan alueilla ja jotka liittyvät huomattavasti laajempaan alueeseen kuin pelkkään yhteismarkkinoiden toimintaan.

33 Edellä lausutuista seikoista käy ilmi, että asetuksen tavoite ja sisältö huomioon ottaen sen pääasiallisena tarkoituksena on yritysrekistereiden luominen, jotta komissio voisi tehokkaasti täyttää ne erilaiset tehtävät, jotka sille on perustamissopimuksessa annettu. Vaikka ei voidakaan kieltää sitä, että asetuksella on myös vaikutuksia sisämarkkinoiden luomiseen ja toimintaan, nämä vaikutukset ovat kuiten-

kin toisarvoisia yllä kuvattuun pääasialliseen tavoitteeseen nähden; tästä seuraa, että — toisin kuin Saksan hallitus väittää — perustamissopimuksen 100 a artikla ei voi olla asetuksen antamisen oikeudellinen perusta. Itse asiassa, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, pelkästään se seikka, että jokin säädös saattaa vaikuttaa sisämarkkinoiden luomiseen ja toimintaan, ei oikeuta käyttämään 100 a artiklaa tämän säädöksen oikeudellisena perustana (ks. erityisesti edellä mainitussa asiassa komissio v. neuvosto annettu tuomio, 18 ja 19 kohta).

34 Neuvoston aikaisempaa käytäntöä koskevan perustelun osalta riittää, että muistutetaan siitä tämän tuomion 21 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan pelkän neuvoston käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksen määräyksistä eikä se voi tämän vuoksi luoda sellaista ennakkotapausta, joka sitoisi toimielimiä.

35 Näissä olosuhteissa on katsottava, että asetus on pätevästi annettu, kun sen ainoana perusteena on ollut perustamissopimuksen 213 artikla. Virheellisestä oikeudellisesta perustasta esitetty peruste on tämän vuoksi hylättävä.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva peruste

36 Saksan hallituksen mukaan asetus loukkaa suhteellisuusperiaatetta kahdella tavalla.

37 Ensiksikin asetuksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja 3 artiklassa sekä sen liitteessä II luetellaan tiettyjä tietoja, jotka on rekisteröitävä, vaikka ne eivät ole tarpeen perustelukappaleissa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

38 Saksan hallituksen mukaan näin on ensinnäkin "oikeudellisten yksiköiden" rekisteröintivelvollisuuden ja niitä koskevien lukuisten tietojen osalta. Itse asiassa tilastoyksiköistä yhteisön tuotantojärjestelmän havainnointia ja analyysia varten 15 päivänä maaliskuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 696/93 (EYVL L 76, s. 1) mukaan, johon asetuksen 2 artiklassa viitataan tämän käsitteen määrittelemisen osalta, yhteisön talouden seuranta ja analysointi perustuvat "tilastoyksikköihin", jotka on määritelty tämän viimeksi mainitun asetuksen liitteen 1 jaksossa olevassa luettelossa, jossa ei mainita "oikeudellisia yksikköjä", jotka muodostavat vain yhden "tilastoyksikköjen" määrittelemisessä käytetyistä kolmesta kriteeristä. Koska "oikeudellisia yksikköjä" ei ole olemassa tilastoyksikköinä asetuksen N:o 696/93 tarkoittamassa merkityksessä, mikään ei pakota keräämään niitä koskevia erityisiä tietoja.

39 Saksan hallitus lisää, että vaikka "oikeudellisia yksikköjä" pidettäisiinkin "yritys"-nimisen tilastoyksikön tunnistamiskeinona, niiden itsenäinen ja erillinen kirjaaminen rekisteriin on turhaa. Riittää, että asetuksesta käy jokaisen yrityksen osalta ilmi rekisteröitävät tiedot ja että jäsenvaltioille jätetään vapaus koota nämä tiedot käyttäen mahdollisesti apuna tiettyjä oikeudellisiin yksikköihin liittyviä tietoja.

40 Saksan hallituksen mukaan ei myöskään ole tarpeen kirjata rekistereihin yrityksen kokoa osoittavina kriteereinä liikevaihtoa ja työllistetyn henkilöstön määrää. Itse asiassa tilastolliselta kannalta katsoen riittää hyvinkin, että mainitaan työllistetyn henkilöstön määrä, sillä tämä kuvastaa selkeästi yrityksen taloudellista merkitystä ja kokoa. Sitä paitsi tietyillä taloudellisilla aloilla, kuten pankki- ja vakuutusalalla, liikevaihto on sellainen seikka, jonka tilastollinen merkitys on kyseenalainen.

41 Näitä perusteluita ei voida hyväksyä.

42 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun määritellään sitä, onko jokin yhteisön oikeuden säännös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on

tarkistettava, voidaanko säännöksessä säädettyjen keinojen avulla saavuttaa tarkoitetut tavoitteet ja ovatko keinot tarpeellisia kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. esim. yhdistetyt asiat 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84, Rau ym. v. komissio, tuomio 11.3.1987, Kok. 1987, s. 1069, 34 kohta).

43 Vaikka on totta, ettei oikeudellinen yksikkö esiinny niiden kahdeksan yksikön joukossa, jotka on lueteltu edellä mainitun asetuksen N:o 696/93 liitteen 1 jaksossa kohdassa "tuotantojärjestelmän tilastoyksiköt yhteisössä", ei tästä kuitenkaan aiheudu välttämättä sitä, että se olisi merkityksetön tilastollisten tarkoitusten kannalta tarkasteltuna.

44 Kuten komissio on huomauttanut, oikeudellisella yksiköllä on määräävä osa samassa liitteessä mainitun tilastollisen yksikön "yritys" määritelmässä, jonka mukaan se "vastaa pienintä oikeudellisten yksiköiden ryhmää, joka muodostaa sellaisen organisatorisen tavaroiden ja palvelujen tuotantoyksikön, joka on tietyssä määrin itsenäinen päätöksenteossaan, erityisesti käytettävissään olevien voimavarojensa osalta" (III jakson a osa). Tämän vuoksi — toisin kun Saksan hallitus väittää — oikeudellisten yksiköiden rekisteröintiä on pidettävä tarpeellisena sen tavoitteen toteuttamiseksi, jonka mukaan on tarpeen ottaa käyttöön yritysten rakennetta kuvaavia rekistereitä (kolmas perustelukappale), ja yhteisyrityksistä, osakkuuksista, takaisinostoista, sulautumisista tai yritysvaltauksista johtuvien taloudessa tapahtuvien rakennemuutosten seuraamiseksi (neljäs perustelukappale). Tämän lisäksi asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan oikeudellisten yksiköiden rekisteröiminen erikseen on valinnaista edellyttäen, että kaikki näitä yksiköitä koskevat tiedot otetaan yrityksiä koskeviin rekistereihin.

45 Mitä tulee siihen, onko yrityksen liikevaihtoa tarpeen rekisteröidä sen kokoa osoittavana tekijänä, on ainoastaan todettava, että sen merkitseminen rekisteriin on valinnaista silloin, kun liikevaihto ei ylitä 2 miljoonaa ecua, ja että tämän lisäksi merkitseminen on omiaan väistämättömästi lisäämään arvioiden luotettavuutta,

kun taas työllistettyjen henkilöiden lukumäärän mainitseminen ei välttämättä kuvasta yrityksen taloudellista merkitystä ja kokoa.

46 Toiseksi Saksan hallitus vetoaa siihen, että asetuksessa ei ole riittävästi otettu huomioon niitä taloudellisia seurauksia, joita jäsenvaltioille aiheutuu siitä, että rekistereitä yhdenmukaistetaan ja/tai luodaan yhtenäisten tilastojen saamiseksi yhteisöön. Se, miten paljon rekisterien käyttöönottamiseen ja jatkuvaan päivittämiseen on käytettävä rahaa ja aikaa, ei ole minkäänlaisessa asianmukaisessa suhteessa asetuksessa asetettuun tavoitteeseen ja rekistereiden käyttöönottamisella saavutettaviin etuihin nähden.

47 Perustelujensa tueksi Saksan hallitus vetoaa *Statistisches Bundesamt*in (liittotasavallan tilastolaitos) Saksan liittotasavallassa tekemään tutkimukseen "tilastollisiin tarkoituksiin laadittavien syventävien ja yhdenmukaistettujen yritysrekistereiden kehittämisestä ja hoidosta", josta sen mukaan käy ilmi, että yrityksiä koskevan rekisterin luomisesta aiheutuvat kustannukset, jotka tässä tapauksessa oli laskettu vuoden 1977 perusteella, ovat erittäin korkeita ja että 75 prosenttia näistä kuluista aiheutuisi henkilöstökuluista.

48 Saksan hallituksen esittämiä perusteluja ei voida hyväksyä.

49 Tältä osin on todettava, että Saksan hallitus ei ole näyttänyt toteen, että edellä mainitulla tutkimuksella — joka tehtiin tietyillä talouden alueilla vuoteen 1977 perustuvien tietojen pohjalta — on merkitystä riidanalaisen asetuksen toimeenpanon kannalta; tämä olisi ollut tarpeen erityisesti sen vuoksi, että tietotekniikan kehittyessä asetuksessa tarkoitetut, rekistereiden luomisesta ja päivittämisestä aiheutuvat

henkilöstökustannukset vähenevät huomattavasti. Lisäksi — kuten neuvosto aivan oikein on korostanut — asetuksen 7 artiklassa säädetty menettely, jonka mukaan kaikille kansallisille tilastolaitoksille annetaan oikeus kerätä tilastotarkoituksiin tässä asetuksessa tarkoitettuja tietoja kansalliselta alueelta kerätyistä hallinnollisista tai oikeudellisista tiedostoista, myötävaikuttaa samoin siihen, että uusien rekistereiden luomisesta aiheutuvia kustannuksia voidaan hyvin merkittävästi vähentää.

50 Lopuksi on todettava, että Saksan hallitus ei ole näyttänyt toteen, että mainittujen yritysrekistereiden luomiseen ja päivittämiseen liittyvät kustannukset olisivat ilmeisessä epäsuhteessa niihin siitä yhteisölle koituviin etuihin nähden, että sen käytettävissä on luotettavia tilastotietoja sen toteuttaessa sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvia erilaisia tavoitteita.

51 Tämän vuoksi suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta esitetty peruste on hylättävä.

52 Koska mitään Saksan hallituksen esittämistä perusteista ei ole voitu hyväksyä, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

53 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Neuvosto on vaatinut, että Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska viimeksi mainittu on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman artiklan 4 kohdan 1 alakohdan mukaisesti Euroopan yhteisöjen komissio, joka on asiassa väliintulijana, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan yhteisöjen komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Rodríguez Iglesias Edward Hirsch

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray

Jann Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä marraskuuta 1995.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti