FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 15. juni 1995 *

1. I denne sag har Forbundsrepublikken Tyskland nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 2186/93 af 22. juli 1993 om oprettelse i statistiske øjemed af EF-samordnede registre over foretagender [1]. Forordningen er udstedt under henvisning til traktatens artikel 213; Forbundsrepublikken Tyskland stemte imod. Artikel 213 har følgende ordlyd:

»Med henblik på gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget den, kan Kommissionen med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat af Rådet i overensstemmelse med denne traktats bestemmelser, indhente alle nødvendige oplysninger og foretage alle nødvendige undersøgelser.«

Forordning nr. 2186/93's indhold

2. Forordning nr. 2186/93 pålægger medlemsstaterne i statistiske øjemed at oprette et eller flere harmoniserede registre (artikel 1). I artikel 3, stk. 1, defineres registrenes anvendelsesområde som omfattende alle foretagender [2], som udøver økonomisk aktivitet, der bidrager til bruttonationalproduktet angivet i markedspriser (BNP), de retlige enheder, som er ansvarlige for disse foretagender, og de lokale enheder, som henhører under disse foretagender. For så vidt angår definitionen af udtrykket »foretagende«, »retlig enhed« og »lokal enhed« henvises i artikel 2 til bilaget til Rådets forordning (EØF) nr. 696/93 af 15. marts 1993 om de statistiske enheder til observation og analyse af det produktive system i Det Europæiske Fællesskab [3]. Skønt definitionerne er komplicerede, kan de kort beskrives således. En *retlig enhed* er en juridisk eller fysisk person, der som selvstændig udøver en økonomisk aktivitet. Et *foretagende* består af en kombination af retlige enheder (eller en enkelt retlig enhed), som udgør en organisatorisk enhed, der producerer varer og tjenesteydelser, og som i et vist omfang har fri beslutningsret. En *lokal enhed* er et foretagende eller en del af et foretagende (f.eks. værksted, fabrik, butik, kontor, mine, lager) beliggende på et geografisk identificerbart sted.

3. Visse aktiviteter er udtrykkeligt udelukket fra forordningens anvendelsesområde, navnlig den del af husholdningers produktion, som anvendes til eget forbrug, hvorimod spørgsmålet om registrering af foretagender på områderne landbrug, jagt, skovbrug,

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 196, s. 1.

2 — Vedrører alene forordningens engelsksprogede version.

3 — EFT L 76, s. 1.

fiskeri, offentlig administration, forsvar og tvungen social sikring overlades til medlemsstaternes skøn (artikel 3, stk. 1, andet og tredje afsnit, sammenholdt med Rådets forordning (EØF) nr. 3037/90 af 9.10.1990 om den statistiske nomenklatur for økonomiske aktiviteter i De Europæiske Fællesskaber [4]).

4. I artikel 4 bestemmes, at de registrerede enheder skal forsynes med et identifikationsnummer og de i bilag II anførte oplysninger. I henhold til bilag II skal registreringerne vedrørende en retlig enhed bl.a. indeholde et identifikationsnummer, enhedens navn og/eller firmanavn samt adresse, oprettelsestidspunktet for juridiske personer eller administrativ godkendelse som erhvervsdrivende for fysiske personer og enhedens retlige form. Registreringerne vedrørende de lokale enheder skal bl.a. indeholde et identifikationsnummer, enhedens navn og adresse, en aktivitetskode og antallet af ansatte. Registreringerne vedrørende et foretagende skal bl.a. indeholde et identifikationsnummer, identifikationsnummer/numre på den/de retlige enheder, som er juridisk grundlag for foretagendet, en aktivitetskode, foretagendets størrelse bestemt efter antallet af beskæftigede, nettoomsætningen, værdien af salget af varer og tjenesteydelser samt nettoaktiver.

4 — EFT L 293, s. 1.

5. Når Kommissionen efter udtalelse fra Udvalget for Det Statistiske Program anmoder herom, skal medlemsstaterne anvende registret til statistiske formål og fremsende resultaterne heraf til De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor (artikel 6).

6. Ifølge artikel 7 kan det statistiske kontor i en medlemsstat til statistiske formål og på de vilkår, der er fastsat i den nationale lovgivning, indsamle oplysninger, som er indeholdt i dets eget lands administrative eller juridiske registre.

7. Endelig indeholder artikel 8, 9 og 10 bestemmelser vedrørende gennemførelsen af forordningen.

8. Sagsøgeren har påberåbt sig tre hovedanbringender til støtte for annullationspåstanden: For det første kan traktatens artikel 213 ikke udgøre en selvstændig hjemmel for udstedelsen af retsakter; for det andet og subsidiært er artikel 213 ikke en egnet hjemmel for den anfægtede forordning; for det tredje er forordningens bestemmelser i hvert fald i strid med proportionalitetsprincippet.

9. Kommissionen har interveneret til støtte for Rådets påstande.

Første annullationsanbringende: Artikel 213 kan ikke udgøre en selvstændig juridisk hjemmel

10. Den tyske regering har anført, at traktatens artikel 213 ikke indeholder en selvstændig juridisk hjemmel til at udstede retsakter. Denne opfattelse støttes på fire grunde: a) artikel 213's ordlyd, b) bestemmelsens funktion, c) en sammenligning med andre bestemmelser i traktaten, der hjemler lovgivningskompetence, og d) artikel 213's placering i traktatens systematik. Jeg vil kort gennemgå de argumenter, den tyske regering har fremført vedrørende disse punkter.

a) *Artikel 213's ordlyd*

11. Sagsøgeren gør gældende, at ordlyden af artikel 213 klart viser, at artiklen ikke udgør en selvstændig juridisk hjemmel, men er en bestemmelse, som kun finder anvendelse sammen med andre bestemmelser. Kommissionen har kun ret til at indsamle oplysninger »med henblik på gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget den«. Den tyske regering mener derfor, at denne ret forudsætter, at en opgave er overdraget Kommissionen ifølge en anden bestemmelse. Efter den tyske regerings opfattelse er det afgørende, at artikel 213 ikke indeholder procedureregler, der er bindende for Rådet, når det fastsætter begrænsningerne og betingelserne for Kommissionens ret til at indhente oplysninger. I artikel 213 præciseres det blot, at Rådet skal handle »i overensstemmelse med denne traktats bestemmelser«. Mangelen på procedureregler bekræfter ifølge den tyske regering, at artikel 213 er afhængig af andre bestemmelser i traktaten; grunden til, at den procedure, der skal følges ved anvendelsen af artikel 213, ikke er nævnt, er, at det netop er proceduren i den bestemmelse, som overdrager den opgave, til hvis gennemførelse oplysningerne er nødvendige, der skal anvendes.

b) *Artikel 213's funktion*

12. Sagsøgeren gør gældende, at artikel 213's funktion er rent supplerende. Bestemmelsen gør det klart, at Kommissionen har kompetence til at indhente de oplysninger, den har behov for til at løse de opgaver, der er overdraget den. I henhold til traktatens artikel 4 handler fællesskabsinstitutionerne inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt dem ved traktaten. Hvis Kommissionen har behov for oplysninger til gennemførelse af en opgave, den har fået overdraget ved en bestemt bestemmelse i traktaten, indeholder denne bestemmelse hjemmelen for en retsakt, udstedt af Rådet, vedrørende Kommissionens ret til at indsamle de pågældende oplysninger.

13. Sagsøgeren har som et eksempel nævnt Kommissionens behov for oplysninger på

det miljøpolitiske område. Denne form for oplysninger kan være nødvendige, for at Kommissionen kan vurdere f.eks. konsekvenserne af forureningen i forskellige dele af Fællesskabet. Rådet kan derfor i henhold til traktatens artikel 130 S bemyndige Kommissionen til at indhente de nødvendige oplysninger. Artikel 213's funktion er således at gøre det klart, at en bestemmelse som traktatens artikel 130 S ligeledes indeholder hjemmel til at vedtage foranstaltninger, som vedrører indsamling af oplysninger.

c) *Sammenligning med andre bestemmelser i traktaten*

15. Sagsøgeren sammenligner artikel 213 med andre bestemmelser i traktaten, som er hjemmelsbestemmelser, navnlig EØF-traktatens artikel 49, 57, artikel 63, stk. 2, artikel 69, 75, 87 og 100 A.

14. Ifølge sagsøgeren har Rådet tidligere haft den samme holdning, hvilket bekræftes af Rådets beslutning 85/338/EØF af 27. juni 1985 [5] om vedtagelse af et arbejdsprogram for Kommissionen vedrørende et forsøgsprojekt for indsamling, koordinering og afstemning af oplysninger om miljø og naturressourcer i Fællesskabet, som ændret ved Rådets beslutning 90/150/EØF af 22. marts 1990 [6]. Den første beslutning blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 235 [7]. Ændringsbeslutningen, der er truffet efter ikrafttrædelsen af den europæiske fælles akt, blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 130 S. Efter regeringens opfattelse henviste Rådet ikke til artikel 213, fordi det ikke anså den for en hensigtsmæssig hjemmel.

16. I henhold til disse bestemmelser træffer Rådet afgørelse på forslag af Kommissionen og i almindelighed efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt efter høring af Europa-Parlamentet eller i samarbejde med dette.

17. Artikel 213 har efter sagsøgerens opfattelse en fuldstændig anden struktur end de nævnte bestemmelser. Den siger blot, at Rådet i overensstemmelse med traktaten fastlægger de begrænsninger og betingelser, hvorunder Kommissionen har kompetence til at indhente oplysninger. Kommissionen har ikke ret til at fremsætte forslag. Artikel 213 indeholder intet om høring af eller samarbejde med Europa-Parlamentet, eller om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs medvirken.

5 — EFT L 176, s. 14.

6 — EFT L 81, s. 38.

7 — Artikel 235 bestemmer:
»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.«

d) *Artikel 213's placering i traktatens systematik*

18. Endelig viser artikel 213's placering i traktatens systematik ifølge sagsøgeren, at bestemmelsen ikke giver Rådet kompetence til at udstede bindende retsakter. Bestemmelsen indgår i den del, der indeholder »Almindelige og afsluttende bestemmelser«, som bortset fra artikel 235 udelukkende er bestemmelser, der har til formål at supplere andre forskrifter i traktaten. De traktatbestemmelser derimod, som tildeler kompetence til at lovgive, angår altid direkte et konkret sagsområde, f.eks. fri udveksling af tjenesteydelser eller harmonisering af lovgivninger.

19. Ingen af de anførte argumenter er efter min opfattelse overbevisende.

20. For så vidt angår først ordlyden af artikel 213 giver bestemmelsen udtrykkeligt Rådet adgang til at afgrænse den kompetence, der er tillagt Kommissionen til at indsamle oplysninger, og til at fastsætte betingelserne for udøvelsen af denne kompetence. Rådet skal fastsatte sådanne begrænsninger og betingelser »i overensstemmelse med denne traktats bestemmelser«. Denne formulering skal læses, som om den først og fremmest henviser til traktatens artikel 189, der definerer de forskellige instrumenter (herunder forordninger), som Rådet og Kommissionen har til rådighed ved gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget dem i henhold til traktaten. I artikel 213 er det derfor forudsat, at Rådet kan udstede retsakter som f.eks. forordninger.

21. At der ikke findes særlige procedureregler i artikel 213, er ikke til hinder for, at artiklen kan udgøre en selvstændig hjemmel. Dette hul er lukket ved traktatens artikel 148, stk. 1, hvori bestemmes:

»Medmindre andet er fastsat i denne traktat, træffes Rådets afgørelser med et flertal af medlemmernes stemmer.«

22. Sagsøgeren har ikke fremført noget overbevisende argument til støtte for, at artikel 148, stk. 1, ikke bør finde anvendelse, når Rådet lovgiver med henblik på at fastsætte begrænsningerne og betingelserne for Kommissionens indsamling af oplysninger i henhold til artikel 213. Artikel 148, stk. 1, er tværtimod overflødig, såfremt det antages, at en traktatbestemmelse ikke kan danne selvstændig hjemmel, når den ikke indeholder procedureregler.

23. For så vidt angår argumentet om, at artikel 213's funktion udelukkende er supplerende, er det naturligvis korrekt, at Kommissionens ret til at indsamle oplysninger ikke findes i et tomrum; denne ret kan ikke adskilles fra de beføjelser, som Kommissionen er tillagt i forskellige bestemmelser i traktaten, hvor den pålægges konkrete opgaver på områder som landbrug, transport, konkurrencepolitik, miljøbeskyttelse, det indre marked osv. Retten til at indsamle oplysninger er underordnet og en hjælpefunktion på den måde, at Kommissionen må formodes at kunne gennemføre sine opgaver på disse områder mere effektivt, såfremt den har adgang til præcise oplysninger.

24. Fejlen i sagsøgerens argumentation skyldes det forhold, at indsamling af oplysninger er en funktion, der er fælles for flere områder, eller — for at anvende det udtryk, Rådet og Kommissionen har brugt i sagen — en funktion af horisontal karakter. Visse typer oplysninger kan have interesse for mere end en sektor. Oplysninger om industriens struktur kan f.eks. være af betydning for konkurrencepolitikken, det indre marked og miljøbeskyttelsesområdet. Såfremt det antages, at artikel 213 ikke kan være selvstændig hjemmel, vil Rådet ikke være i stand til at udstede en fælles retsakt, som regulerer Kommissionens ret til at indsamle oplysninger, der er relevante for mere end en sektor. Det er ofte upraktisk at udstede en retsakt under henvisning til flere forskellige bestemmelser i traktaten, fordi de procedureregler, der er fastlagt i de forskellige bemyndigelsesbestemmelser, ikke er identiske. Såfremt artikel 213 ikke kan anvendes, består det eneste alternativ (bortset fra artikel 235, som kun kan anvendes, hvis ingen anden traktatbestemmelse indeholder den fornødne kompetence [8]) i at træffe en række adskilte foranstaltninger under henvisning til de forskellige traktatbestemmelser, der vedrører de enkelte politikområder. Det vil i hvert fald være ulogisk at tvinge Rådet til at udstede en række retsakter på grundlag af forskellige bestemmelser i traktaten, når det af praktiske grunde er nødvendigt med en enkelt retsakt, der så sammenhængende som muligt regulerer Kommissionens almindelige beføjelse til at indhente de oplysninger, der er nødvendige ved gennemførelsen af de mangeartede opgaver, den har fået overdraget ved traktaten.

25. Af samme grund kan det ikke udledes af artikel 213's placering i traktatens systematik, at bestemmelsen ikke kan være en selvstændig hjemmel. Tværtimod er placeringen af artikel 213 i »Almindelige og afsluttende bestemmelser« en logisk konsekvens af den horisontale karakter, der er karakteristisk for indsamlingen af oplysninger, idet adgangen til præcise oplysninger er væsentlig, såfremt Kommissionen skal løse de opgaver på rette måde, der er tillagt den i de enkelte dele af traktaten. I øvrigt er flere andre bestemmelser i denne del af traktaten, der er lovgivningsgrundlag, nemlig artikel 217, artikel 223, stk. 2 og 3, og artikel 235.

8 — Jf. dom af 11.6.1991, forenede sager C-51/89, C-90/89 og C-94/89, Det Forenede Kongerige m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 2757, præmis 6.

26. For så vidt angår modsætningen mellem artikel 213 og andre bemyndigelsesbestemmelser i traktaten, er denne efter min opfattelse uden betydning. Det er åbenbart, at de procedureregler, der er fastsat i forskellige bestemmelser i traktaten, er meget forskellige. Rækkevidden af den lovgivningskompetence, disse bestemmelser tildeler, afhænger af deres ordlyd og formål og ikke af, om Europa-Parlamentet eller Det Økonomiske og Sociale Udvalg i større eller mindre grad deltager. Såfremt en manglende deltagelse fra Europa-Parlamentets side anses for usædvanlig, er der tale om et spørgsmål, som hører hjemme på en regeringskonference i henhold til artikel N i traktaten om Den Europæiske Union. Det er interessant, at artikel 213's ordlyd ikke er blevet ændret, hverken ved den europæiske fælles akt eller ved traktaten om Den Europæiske Union. Jeg skal ligeledes bemærke, at Europa-Parlamentet ikke har interveneret i denne sag for at gøre gældende, at Rådet har undergravet Parlamentets beføjelser ved at anvende en hjemmelsbestemmelse, som ikke tillægger Parlamentet nogen funktion.

27. Endelig for så vidt endelig angår sagsøgerens argument om Rådets tidligere praksis, nemlig det forhold, at beslutning 85/338 blev vedtaget under henvisning til artikel 235, hvorimod beslutningen om ændring heraf henviser til artikel 130 S, medfører dette på ingen måde, at artikel 213 ikke kan være selvstændig hjemmel. Tværtimod taler institutionernes praksis i overvældende grad for, at retsakter kan udstedes alene på grundlag af artikel 213. Rådet har anført, at i perioden fra 1960 til 1993 er ca. 50 retsakter blevet udstedt alene under henvisning til artikel 213, og at ingen af disse retsakter nogensinde er blevet anfægtet med den begrundelse, at den pågældende artikel ikke kan være selvstændig hjemmel. Kommissionen anførte under den mundtlige forhandling, at den virksomhed, der udføres af Kommissionens Statistiske Kontor, sker i henhold til bestemmelser, der er vedtaget på grundlag af artikel 213. Selv om institutionernes praksis ikke kan ændre retsvirkningerne af traktatens bestemmelser, hvilket Rådet har erkendt, er det vanskeligt at se bort fra en fast og ubestridt praksis, der strækker sig over mere end 30 år. Den pågældende praksis er et overbevisende vidnesbyrd til støtte for den opfattelse, at retsakter kan udstedes under henvisning til artikel 213.

28. Af de ovenfor anførte grunde er jeg af den opfattelse, at den anfægtede forordning ikke kan annulleres med den begrundelse, at artikel 213 ikke kan være en selvstændig hjemmel.

Andet annullationsanbringende: Artikel 213 er ikke en hensigtsmæssig hjemmel

29. Sagsøgeren anfører, at uanset om artikel 213 principielt måtte indeholde en selvstændig hjemmel, er bestemmelsen ikke et hensigtsmæssigt retligt grundlag for den anfægtede forordning. Efter sagsøgerens opfattelse burde forordningen for at være udstedt med

føje i henhold til artikel 213 have indskrænket sig til at give Kommissionen adgang til at indsamle de oplysninger, der befinder sig i de eksisterende registre over foretagender. Sagsøgeren anfører, at forordningen går videre, og at dens hovedformål er at skabe et instrument til harmonisering af registre over foretagender i medlemsstaterne. Sagsøgeren henviser til forordningens første betragtning, hvorefter »gennemførelsen af enhedsmarkedet gør det yderligere påkrævet at forbedre sammenligneligheden af de statistikker, der udarbejdes for at dække behovene på fællesskabsplan«. Sagsøgeren anfører ligeledes, at forordningen indeholder 11 artikler, hvoraf kun en (nemlig artikel 6) direkte angår medlemsstaternes fremsendelse af oplysninger til Kommissionen; hovedparten af forordningens tekst vedrører oprettelse og vedligeholdelse af harmoniserede registre over foretagender i medlemsstaterne. Den korrekte hjemmel var ifølge sagsøgeren traktatens artikel 100 A, idet forordningens væsentligste formål er at støtte enhedsmarkedets oprettelse og funktion. Sagsøgeren mener at have støtte for sin opfattelse i den praksis, som Rådet tidligere har fulgt; Rådets beslutning 81/971/EØF af 3. december 1981 om indførelse af et fællesskabsinformationssystem vedrørende kontrol med og formindskelse af forurening af havet med carbonhydrider [9] er vedtaget under henvisning til traktatens artikel 213 og 235; Rådets forordning (EØF) nr. 3330/91 af 7. november 1991 om statistikker og udveksling af goder mellem medlemsstater [10] er udstedt under henvisning til traktatens artikel 100 A. Sagsøgeren anfører, at den anfægtede forordning ikke kan udstedes under samtidig henvisning til artikel 100 A og artikel 213, idet de to bestemmelser indeholder forskellige procedurer. Det er sagsøgerens opfattelse under henvisning til dommen af 11. juni 1991, Kommissionen mod Rådet (»titandioxid«) [11], at forordningen, da det er umuligt at anvende en dobbelt hjemmel, burde være udstedt alene under henvisning til artikel 100 A for at undgå at tilsidesætte andre institutioners rettigheder (nemlig Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg).

30. Jeg har følgende bemærkninger til disse punkter.

31. For det første er jeg ikke enig med sagsøgeren i, at artikel 213 (forudsat at bestemmelsen kan anvendes som hjemmel) kun kan være hjemmel for retsakter, der giver Kommissionen kompetence til at indhente oplysninger, som medlemsstaterne allerede er i besiddelse af, navnlig oplysninger, der findes i eksisterende registre. Det er en selvfølgelighed, men jeg vil alligevel gøre opmærksom på, at for at medlemsstaterne kan fremsende oplysninger til Kommissionen, må oplysningerne først forefindes. Den anfægtede forordning hviler på den erkendelse, at såfremt Kommissionen skal have adgang til brugbare statistikker, må de nødvendige oplysninger først indsamles i medlemsstaterne efter ensartede kriterier. Såfremt artikel 213 sammenholdes med traktatens artikel 5, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgaver, kan man vel med rimelighed forvente, at de nationale myndigheder bistår

9 — EFT L 355, s. 52.

10 — EFT L 316, s. 1.

11 — Sag C-300/89, Sml. I, s. 2867.

Kommissionen med den opgave, der består i at indsamle oplysninger efter ensartede kriterier. Da rækkevidden af de forpligtelser, der pålægges medlemsstaterne, rejser et spørgsmål om proportionalitet (som det tredje anbringende handler om), skal jeg på dette sted kun anføre, at det uden tvivl er for snævert et synspunkt at mene, at der ifølge artikel 213 ikke kan kræves andet af medlemsstaterne, end at de udtager oplysninger fra eksisterende registre og sender dem til Bruxelles.

32. Det står fast, at valget af hjemmel for en retsakt skal ske på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for domstolskontrol. De relevante forhold er foranstaltningens formål og indhold [12].

33. Det kan ikke nægtes, at den anfægtede forordnings betragtninger er noget vagt formuleret for så vidt angår formålet med forordningen. I første betragtning anføres, at »gennemførelsen af enhedsmarkedet gør det yderligere påkrævet at forbedre sammenligneligheden af de statistikker, der udarbejdes for at dække behovene på fællesskabsplan«, og »med henblik på denne forbedring bør der fastlægges fælles definitioner og kendetegn vedrørende de foretagender og andre enheder, hvis aktiviteter indgår i statistikker«. Ifølge tredje betragtning er der »et stigende behov for oplysninger om virksomhedernes strukturer, og dette behov kan ikke dækkes med de eksisterende fællesskabsstatistikker«. I fjerde betragtning anføres, at »registre i statistiske øjemed over foretagender er et nødvendigt middel til opfølgning af strukturelle ændringer i økonomien, som følger af foranstaltninger som samarbejdsaftaler, partnerskaber, opkøb, fusioner, overtagelser«.

34. Betragtningerne angiver ikke de aktivitetssektorer, hvor Fællesskabet har behov for forbedrede statistikker, og anfører ikke, hvilke af Kommissionens opgaver der vil blive lettet ved oprettelsen af registre over foretagender i statistiske øjemed. Rådet og Kommissionen fremhæver i deres skriftlige indlæg, at Kommissionens almindelige opgaver er defineret i traktatens artikel 155, der har følgende ordlyd:

»For at sikre fællesmarkedets funktion og udvikling skal Kommissionen:

— drage omsorg for gennemførelsen af de i denne traktat indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne træffes af institutionerne

— rette henstillinger og afgive udtalelser om de i denne traktat omhandlede forhold, hvis traktaten udtrykkeligt fastsætter dette, eller hvis Kommissionen skønner det nødvendigt

12 — Ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 10.

— have beføjelse til selvstændigt at træffe beslutninger og til at medvirke ved tilblivelsen af Rådets og Europa-Parlamentets retsakter på de i denne traktat fastsatte betingelser

— udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter.«

Rådet gør gældende, at den anfægtede forordning skal være en hjælp for Kommissionen ved gennemførelsen af dens almindelige opgaver; det bliver navnlig lettere for Kommissionen at kontrollere det indre markeds funktion, hvortil kontrol med industristrukturen (f.eks. for så vidt angår kontrol med fusioner) og virksomhedernes konkurrencesituation hører. Rådet fremhæver forordningens »horisontale« karakter og anfører, at registrene over foretagender vil sætte Kommissionen i stand til at følge udviklingen på alle områder for erhvervsmæssig aktivitet og foreslå foranstaltninger inden for hver enkelt af de områder, hvor Fællesskabet står for en politik.

35. Under den mundtlige forhandling fremhævede Kommissionens befuldmægtigede statistiske oplysningers betydning for Kommissionen, idet han beskrev information som alfa og omega for Kommissionen; statistiske oplysninger er faktisk så vigtige for Kommissionen, at dens Statistiske Kontor (Eurostat) udgør en særskilt enhed, der har 800 ansatte og er uafhængig af de tjenestegrene, som administrerer fællesskabspolitikken på de forskellige områder.

36. Det er efter min opfattelse beklageligt, at forordningens betragtninger ikke klart angiver, hvilke af Kommissionens særlige opgaver der skal lettes ved oprettelsen af registrene over foretagender. Indsamling af oplysninger er ikke et mål i sig selv; der er simpelthen tale om et middel til at nå et mål. En retsakt, der giver Kommissionen bemyndigelse til at indsamle oplysninger, kan kun støttes på artikel 213, såfremt oplysningerne er nødvendige »med henblik på gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget (Kommissionen)«.

37. Trods denne mangel ved betragtningerne (der som bekendt ikke har givet anledning til et anbringende om annullation som følge af utilstrækkelig begrundelse) er det efter min opfattelse dog muligt at udlede, hvilke kommissionsopgaver som løses lettere ved hjælp af nøjagtige statistikker, der udarbejdes på grundlag af ensartede kriterier, når man ser på karakteren af de oplysninger, der skal indføres i registrene i henhold til bilag II til forordningen. De registre, som ifølge forordningen skal oprettes, vil på en måde være et fotografi af den industrielle struktur i hele Fællesskabet. Registrene vil f.eks. indeholde oplysninger om antallet af aktive foretagender i en bestemt branche, hvilken retlig struktur de har, hvilken rolle offentligretlige

foretagender eller små og mellemstore virksomheder spiller, graden af koncentration, visse foretagenders markedsandel eller antallet af beskæftigede i en bestemt branche i et bestemt geografisk område osv.

38. Det siger sig selv, at adgang til oplysninger af denne karakter, der er indsamlet på grundlag af ensartede kriterier, vil hjælpe Kommissionen med at gennemføre mange af de særlige opgaver, der er overdraget den. Dette er f.eks. tilfældet for så vidt angår overvågningen af enhedsmarkedet, men denne opgave er på ingen måde den eneste. Uden på nogen måde at forsøge at lave en udtømmende liste, skal jeg som eksempler nævne konkurrencepolitikken (traktatens tredje del, afsnit V), social- og arbejdsmarkedspolitikken, uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom (afsnit VII), industri (Afsnit XIII) og økonomisk og social samhørighed (afsnit XIV). På alle disse områder vil Kommissionen kunne udføre sine opgaver på en mere effektiv måde, såfremt den har adgang til brugbare statistikker (dvs. statistikker, der er udarbejdet på grundlag af ensartede kriterier), som afspejler den industrielle struktur i hele Fællesskabet. Da betydningen af det ved forordningen indførte registersystem rækker langt ud over grænserne for enhedsmarkedet og direkte eller indirekte berører mange af de politikker, hvor Kommissionen ifølge traktaten skal spille en rolle, er det tvivlsomt, om artikel 100 A kunne have været rette hjemmel for forordningen.

39. Artikel 100 A kunne efter min opfattelse kun have været rette hjemmel, såfremt hovedformålet med forordningen er at harmonisere nationale lovgivninger og fremgangsmåder vedrørende indsamlingen af statistiske oplysninger, navnlig med henblik på at sikre det indre markeds effektive funktion. Hvis harmoniseringselementet i forordningen derimod er noget sekundært, og forordningens hovedformål er at sikre, at Kommissionen opnår de statistiske oplysninger, der sætter den i stand til at gennemføre sine mangfoldige opgaver i henhold til traktaten, må artikel 213 nødvendigvis være rette hjemmel.

40. Sagsøgeren anfører, at forordningens hovedformål er harmonisering, fordi hovedparten af de elleve artikler beskriver de foranstaltninger, som skal træffes af nationale myndigheder for at oprette harmoniserede registre over foretagender, hvorimod kun en bestemmelse (artikel 6) drejer sig om medlemsstaternes forpligtelse til på Kommissionens anmodning at anvende registret til statistiske formål og fremsende resultatet heraf til Kommissionens Statistiske Kontor.

41. Dette argument er ikke overbevisende. Som jeg allerede har anført, forudsætter enhver fremsendelse af statistiske oplysninger til Kommissionen naturligvis, at sådanne

oplysninger nu en gang er udarbejdet. For at oplysningerne kan anvendes til statistiske formål, er det naturligvis klart, at de skal være indsamlet på grundlag af ensartede kriterier. Det er derfor ikke særlig forbavsende, at mange af forordningens materielle bestemmelser anvendes til at fastsætte fælles regler for indsamling af de pågældende oplysninger. Dette ændrer intet ved, at forordningens *raison d'être* er at gøre det muligt for Kommissionen at opnå brugbare data om virksomhedsstrukturen i Fællesskabet. Det er faktisk vanskeligt at se, til hvilken nytte det er at pålægge medlemsstaterne at udarbejde harmoniserede registre over foretagender, såfremt oplysningerne i registrene ikke stilles til rådighed for Kommissionen eller en anden fællesskabsinstitution. En harmonisering er nemlig kun nødvendig, fordi den giver Kommissionen brugbare oplysninger om situationen i medlemsstaterne, og således bevirker, at Kommissionen er bedre informeret, når den udøver de beføjelser, den har ifølge traktaten.

42. Der er en væsentlig forskel mellem den harmonisering, som den anfægtede forordning drejer sig om, og den i traktatens artikel 100 A forudsete harmonisering. Formålet med artikel 100 A, på samme måde som artikel 100, er at fjerne de hindringer for samhandelen, der følger af forskelle i de nationale lovgivninger, som f.eks. forskellige regler om produktion af varer eller om reklame. Udstedelsen af ensartede bestemmelser fjerner automatisk sådanne hindringer og bidrager således direkte til oprettelsen af det indre marked. En harmonisering af registre over foretagender har ikke samme tætte sammenhæng med det indre marked. Den fjerner ikke i sig selv hindringer for samhandelen. Den giver blot Kommissionen mulighed for at udføre sine talrige opgaver med den sagkundskab, som udelukkende kommer af at være i besiddelse af nøjagtige og omfattende oplysninger. Dette bekræfter, at artikel 213 passer bedre som hjemmel for den anfægtede forordning end artikel 100 A.

43. For så vidt angår Rådets tidligere praksis er der efter min opfattelse væsentlige forskelle mellem den anfægtede forordning og de to rådsretsakter, som sagsøgeren henviser til. Det fremgår klart af den første af disse retsakter (beslutning 81/971), at hovedformålet ikke består i at iværksætte en informationsstrøm fra medlemsstaterne til Kommissionen, men en udveksling af informationer mellem medlemsstaterne via Kommissionen. I artikel 1 indføres nemlig et informationssystem, »*således at medlemsstaternes kompetente myndigheder kan råde* over de nødvendige data til kontrol med og formindskelse af forurening af havet med carbonhybrider« (min fremhævelse). Artikel 213 alene synes ikke at være en hensigtsmæssig hjemmel for en sådan foranstaltning. En yderligere grund til, at beslutningen støttes såvel på artikel 235 som på artikel 213, er, som Rådet har anført, at der dengang — før vedtagelsen af den europæiske fælles akt — var tvivl om Fælles-

skabets kompetence på miljøbeskyttelsesområdet.

Tredje annullationsanbringende: Forordningen er i strid med proportionalitetsprincippet

44. For så vidt angår den anden retsakt, som sagsøgeren har henvist til (forordning nr. 3330/91), fremgår det af forordningens betragtninger og ordlyd, at den har en væsentlig snævrere sammenhæng med det indre marked end den anfægtede forordning. I artikel 1 pålægges Fællesskabet og medlemsstaterne således at udarbejde statistikker over udveksling af goder mellem medlemsstaterne. Første betragtning til forordningen viser, at behovet for oprettelsen af et nyt statistisk system er en direkte konsekvens af indførelsen af det indre marked. Som følge af fjernelsen af de fysiske grænser mellem medlemsstaterne kan der ikke længere indhentes oplysninger om udveksling af goder mellem medlemsstaterne ved hjælp af kontrol ved de indre grænser. Artikel 100 A er derfor en hensigtsmæssig hjemmel for fuldstændigt harmoniserede statistikker over udveksling af goder. Dernæst bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 14 er forpligtet til at fastsætte sanktioner for de oplysningspligtige, som undlader at afgive de i henhold til forordningen krævede statistiske oplysninger. Der kunne næppe i en retsakt udstedt på grundlag af traktatens artikel 213 være pålagt enkeltpersoner forpligtelser, hvis manglende gennemførelse kunne sanktioneres.

45. Resultatet heraf er, at den anfægtede forordning ikke kan annulleres med den begrundelse, at traktatens artikel 213 ikke udgør en hensigtsmæssig hjemmel.

46. Sagsøgeren anfører, at proportionalitetsprincippet er et almindeligt princip i fællesskabsretten, der er blevet kodificeret i artikel 3 B, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som affattet ved traktaten om Den Europæiske Union. I bestemmelsen fastsættes følgende:

»Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål.«

Sagsøgeren gør gældende, at det følger af proportionalitetsprincippet, at en fællesskabsforanstaltning skal være egnet til at nå det tilstræbte mål, og at medlemsstaterne ikke må pålægges unødvendige eller i forhold til det tilsigtede mål uforholdsmæssige byrder.

47. Efter sagsøgerens opfattelse er den anfægtede forordning i strid med proportionalitetsprincippet på to punkter. For det første kræver forordningen, at en række unødvendige oplysninger indføres i registrene

over foretagender, nemlig a) oplysninger vedrørende »retlige enheder«, der ikke er relevante til statistiske formål, og b) ikke alene antallet af beskæftigede i foretagenderne, men også deres omsætning. For det andet er efter sagsøgerens opfattelse omkostningerne ved at oprette registrene urimeligt høje.

48. Sagsøgeren begrunder sin opfattelse af, at retlige enheder ikke er relevante for statistiske formål, med, at disse enheder ikke er nævnt i forordning nr. 696/93 om de statistiske enheder til observation og analyse af det produktive system i Det Europæiske Fællesskab [13]. Sagsøgeren antager derfor, at registrering af oplysninger om retlige enheder i registrene over foretagender kun kan tjene andre formål end statistiske. Dette bekræftes også af den anfægtede forordnings ottende betragtning, hvorefter der med registrene skal tilvejebringes midler til opfølgning af oplysninger fra foretagenderne i henhold til Rådets fjerde og syvende selskabsretsdirektiv.

49. Sagsøgeren finder, at det er unødvendigt at registrere omsætningen i registrene over foretagender, idet en omtale af antallet af beskæftigede ud fra et statistisk synspunkt i tilstrækkelig grad afspejler en virksomheds størrelse og betydning; i øvrigt er omsætningen inden for visse erhvervsområder (f.eks. banker og forsikringsselskaber) et urealistisk kriterium.

50. Efter sagsøgerens opfattelse står omkostningerne ved at oprette registre over virksomheder ikke i forhold til de fordele, som oprettelsen af harmoniserede statistikker i Fællesskabet kan give. Denne opfattelse underbygges af en undersøgelse af mulighederne for at oprette og anvende harmoniserede, generelle virksomhedsregistre, der er foretaget af Statistisches Bundesamt. I henhold hertil ville gennemsnitsomkostningerne pr. virksomhed, beregnet på grundlag af 1977-priser, være 23 DM for oprettelsen af registret og 11 DM for den løbende vedligeholdelse heraf. De samlede registeromkostninger ville beløbe sig til 43,7 mio. DM, hvorved der ikke er taget hensyn til inflationen eller forøgelsen af Forbundsrepublikkens område som følge af foreningen af de to Tysklande. Sagsøgeren skønner, at oprettelsen af registret ville tage mellem fem og syv år.

51. Min holdning til disse punkter er følgende.

52. Proportionalitetsprincippet finder uden tvivl anvendelse i denne sag og er udtrykt i artikel 213, hvorefter Kommissionen er beføjet til at indhente alle oplysninger og foretage alle undersøgelser, der er *nødvendige* med

13 — Jf. ovenfor, note 3.

henblik på gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget den. Jeg mener imidlertid ikke, at forordningen kan annulleres på grund af en overtrædelse af proportionalitetsprincippet, fordi det kræves, at oplysninger om »retlige enheder« optages i registrene over foretagender. Efter min opfattelse kan det ikke udledes af forordning nr. 696/93, at retlige enheder ikke er relevante til statistiske formål. I afdeling I i bilaget til denne forordning opregnes otte »statistiske enheder vedrørende det produktive system«, der omfatter foretagendet og den lokale enhed, men ikke den retlige enhed. Disse statistiske enheder defineres på grundlag af de kriterier, der er anført i afdeling II i bilaget. Et af disse kriterier er den retlige enhed. I afdeling III, afsnit A, defineres et foretagende som »den mindste kombination af retlige enheder. Det er en organisatorisk enhed, som producerer varer og tjenesteydelser, og som i et vist omfang har fri beslutningsret med hensyn til anvendelsen af sine ressourcer i den daglige drift«. Den retlige enhed er således et væsentligt element i definitionen af et foretagende, og et nøglebegreb såvel i den anfægtede forordning som i forordning nr. 696/93. At betegne retlige enheder som irrelevante ved den statistiske overvågning af foretagender svarer på en måde til at sige, at elektroner og protoner er uden betydning ved en beskrivelse af universet, fordi alt består af atomer.

53. Bortset fra de tekniske argumenter på grundlag af en analyse af forordning nr. 696/93 er det efter min opfattelse klart, at retlige enheder — der ganske enkelt er juridiske personer eller fysiske personer, der som selvstændige udøver en økonomisk aktivitet — er relevante i forbindelse med oprettelsen af et register over foretagender, der bl.a. skal afspejle »virksomhedernes struktur« [14] og »strukturelle ændringer i økonomien, som følger af foranstaltninger som samarbejdsaftaler, partnerskaber, opkøb, fusioner, overtagelser« [15].

54. Sagsøgerens argument om, at det er unødvendigt, ved siden af antallet af beskæftigede også at registrere virksomhedernes omsætning, er efter min opfattelse lige så ubegrundet. Det er i denne sammenhæng tilstrækkeligt at bemærke, at omsætningen og antallet af beskæftigede i almindelighed er anerkendt som de to nøglekriterier ved vurderingen af et foretagendes størrelse. Sagsøgeren anfører med rette, at omsætningen kan være et vildledende kriterium i nogle sektorer, men det er lige så sandt, at antallet af beskæftigede kan være lige så vildledende i andre sektorer. Som Rådet dernæst har anført, kan betydningen af arbejdsstyrken som pålidelig indikation af et foretagendes relative betydning formindskes som et resultat af strukturelle ændringer i erhvervslivet. Endelig er, som Kommissionen har anført, registrering af omsætningen valgfri for de foretagender, hvis omsætning ikke overstiger 2 mio. ECU. På denne måde kan den anfæg-

14 — Jf. tredje betragtning til den anfægtede forordning.
15 — Jf. fjerde betragtning.

tede forordning siges at have taget tilstrækkeligt hensyn til kravene om forholdsmæssighed.

55. For så vidt angår den af den anfægtede forordning forårsagede finansielle byrde, er det ikke let på grundlag af de oplysninger og argumenter, som parterne har fremført, at nå frem til sikre antagelser vedrørende omkostningerne ved at oprette omfattende registre over foretagender. Endnu sværere er det at måle de fordele, som sådanne registre kan forventes at medføre. Der er uden tvivl fordele herved. Som anført af Kommissionen og Rådet er nogle af disse fordele beskrevet i den undersøgelse, som sagsøgeren har henvist til. Hertil hører, at et omfattende register gør det overflødigt at foretage bestemte undersøgelser, navnlig undersøgelser vedrørende de enkelte sektorer.

56. Jeg er på ingen måde overbevist om, at sagsøgeren har ret i, at omkostningerne ved oprettelsen af et omfattende register over foretagender kan anslås præcist ved simpelthen at ekstrapolere resultaterne i Statistisches Bundesamt's undersøgelse. Denne undersøgelse drejer sig kun om bestemte sektorer i erhvervslivet. Sagsøgeren ser bort fra muligheden af, at der kan være stordriftsfordele ved at tilvejebringe et omfattende register, og at visse oplysninger kan hentes i eksisterende registre, hvilket der udtrykkeligt er givet adgang til i artikel 7 i den anfægtede forordning. Sagsøgeren hævder ganske vist, at der ikke findes tilsvarende registre i Forbundsrepublikken, men det er vanskeligt at tro, at myndighederne i et land med en lang tradition for fornuftig administration ikke allerede er i besiddelse af en del af de nødvendige oplysninger. Det er måske ganske betegnende, at sagsøgeren ikke tager hensyn til de fremskridt, der er sket på edb-området siden 1977. Da 75% af de anslåede omkostninger ved oprettelsen af et register er personaleomkostninger, er det rimeligt at antage, at der kan foretages væsentlige besparelser ved at anvende moderne dataforarbejdningsteknik. Det fremgår af selve undersøgelsen (på s. 129), at de løbende omkostninger ved ajourføringen af registret kan nedbringes væsentligt takket være fremskridt på edb-området. Jeg skal endelig erindre om, at registreringen for visse typer foretagender er valgfri, og at beslutningen om ikke at registrere små virksomheder træffes efter fremgangsmåden i artikel 9 i forordningen (jf. artikel 3, stk. 1, sidste afsnit).

57. Jeg er på denne baggrund af den opfattelse, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at omkostningerne ved at oprette registre over foretagender som krævet i den anfægtede forordning er uforholdsmæssige i forhold til

de fordele, som Fællesskabet og medlemsstaterne får ved at have adgang til præcise statistiske oplysninger om erhvervsstrukturen i hele Fællesskabet.

58. Derfor kan den anfægtede forordning efter min opfattelse ikke annulleres på grund af en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Forslag til afgørelse

59. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at afsige følgende dom:

1) Rådet frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger, bortset fra Kommissionens omkostninger som intervenient.

3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger i forbindelse med interventionen.