CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 15 juni 1995 *

1. In de onderhavige procedure verzoekt de Bondsrepubliek Duitsland de nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 2186/93 van de Raad van 22 juli 1993 betreffende de communautaire coördinatie van de inrichting van ondernemingsregisters voor statistische doeleinden. [1] Deze verordening werd vastgesteld op de grondslag van artikel 213 van het Verdrag, met tegenstem van de Bondsrepubliek Duitsland. Artikel 213 luidt als volgt:

„Voor de vervulling van de haar opgedragen taken kan de Commissie, binnen de grenzen en de voorwaarden door de Raad overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag vastgesteld, alle gegevens verzamelen en alle noodzakelijke verificaties verrichten."

De bewoordingen van verordening nr. 2186/93

2. Verordening nr. 2186/93 van de Raad verplicht de Lid-Staten, voor statistische doeleinden een of meer geharmoniseerde registers in te richten (artikel 1). Krachtens artikel 3, lid 1, worden in het register opgenomen alle ondernemingen die een economische activiteit uitoefenen die een bijdrage vormt voor het bruto binnenlands produkt tegen marktprijzen (BBP), de juridische eenheden die voor hen verantwoordelijk zijn en de lokale eenheden die van hen afhankelijk zijn. Voor de definitie van de termen „onderneming", „juridische eenheid" en „lokale eenheid" verwijst artikel 2 naar een bijlage bij verordening (EEG) nr. 696/93 van de Raad van 15 maart 1993 inzake de statistische eenheden voor waarneming en analyse van het produktiestelsel in de Gemeenschap. [2] De definities zijn niet eenvoudig, maar de situatie kan als volgt worden samengevat. Een *juridische eenheid* is een rechtspersoon of natuurlijk persoon die zelfstandig een economische activiteit verricht. Een *onderneming* is een combinatie van juridische eenheden (of één juridische eenheid), welke een organisatorische eenheid vormt die goederen en diensten voortbrengt en die een zekere zelfstandige beslissingsbevoegdheid heeft. Een *lokale eenheid* is een onderneming of een deel daarvan (bij voorbeeld een werkplaats, fabriek, magazijn, kantoor, mijn of opslagplaats), gelegen op een geografisch bepaalde plaats.

3. Bepaalde activiteiten zijn van de werkingssfeer van de verordening uitdrukkelijk uitgesloten, met name de produktie van goederen door gezinshuishoudingen voor eigen gebruik, terwijl het opnemen in het register van ondernemingen in de land- en bosbouw,

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB 1993, L 196, blz. 1.

2 — PB 1993, L 76, blz. 1.

de jacht, de visserij, het openbaar bestuur, de verdediging en de verplichte sociale verzekering, aan de beslissingsbevoegdheid van de Lid-Staten wordt overgelaten [artikel 3, lid 1, tweede en derde streepje, in samenhang met verordening (EEG) nr. 3037/90 van de Raad van 9 oktober 1990 inzake de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap [3]].

4. Volgens artikel 4 krijgen de in het register opgenomen eenheden een identificator en worden zij beschreven overeenkomstig de bepalingen van bijlage II. Volgens bijlage II moet van een juridische eenheid in het register onder meer worden opgenomen een identificatienummer, naam en adres van de eenheid, de datum van de juridische oprichting voor rechtspersonen of van de administratieve erkenning als economisch subject voor natuurlijke personen, en de rechtsvorm van de eenheid. De registratie van een plaatselijke eenheid omvat onder meer een identificatienummer, naam en adres van de eenheid, een code voor de economische activiteit van de eenheid en het aantal werknemers. De registratie van een onderneming omvat onder meer een identificatienummer, de identificatienummer(s) van de juridische eenheid (eenheden) die als juridische ondersteuning van de onderneming dient (dienen), een code voor de activiteit, de omvang van de onderneming berekend op basis van het aantal werkzame personen, het nettobedrag van de omzet die het resultaat is van de verkoop van goederen en diensten, en de nettoactiva.

5. Wanneer de Commissie na advies van het Comité statistisch programma hierom verzoekt, maken de Lid-Staten statistische analyses van het register en geven ze de resultaten daarvan door aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen (artikel 6).

6. Artikel 7 machtigt de nationale bureaus voor de statistiek, voor statistische doeleinden informatie in de op hun nationale grondgebied samengestelde administratieve of juridische bestanden te verzamelen volgens de in de nationale wetgeving vastgelegde voorwaarden.

7. Ten slotte bevatten de artikelen 8, 9 en 10 bepalingen voor de uitvoering van de verordening.

8. De verordening wordt op drie hoofdpunten aangevochten: in de eerste plaats dat artikel 213 geen autonome rechtsgrondslag is voor de vaststelling van wetgevingshandelingen, in de tweede plaats, subsidiair, dat artikel 213 niet de juiste rechtsgrondslag is voor de aangevochten verordening, en in de derde plaats, dat de bepalingen van de verordening hoe dan ook strijdig zijn met het evenredigheidsbeginsel.

9. De Commissie heeft geïntervenieerd tot ondersteuning van de Raad.

3 — PB 1990, L 293, blz. 1.

De eerste nietigheidsgrond: artikel 213 is geen autonome rechtsgrondslag

10. De Duitse regering stelt, dat artikel 213 van het Verdrag geen autonome rechtsgrondslag voor wetgeving kan vormen. Deze stelling berust op vier elementen: a) de bewoordingen van artikel 213, b) de functie van het artikel, c) een vergelijking van dit artikel met andere bepalingen van het Verdrag op grond waarvan wetgeving kan worden vastgesteld, en d) de plaats van artikel 213 in het stelsel van het Verdrag. Ik zal de argumenten van de Duitse regering onder deze opschriften in het kort bespreken.

a) *De bewoordingen van artikel 213*

11. Verzoekster stelt, dat reeds uit de tekst van artikel 213 blijkt, dat deze bepaling geen autonome rechtsgrondslag is, maar een voorschrift dat in samenhang met andere bepalingen moet worden toegepast. Het recht om gegevens te verzamelen is de Commissie gegeven „voor de vervulling van de haar opgedragen taken". Dit recht veronderstelt dan ook, dat de Commissie bij een andere bepaling een taak is opgedragen. Doorslaggevend is volgens de Duitse regering, dat artikel 213 geen procedurevoorschrift bevat dat de Raad bij de vaststelling van de grenzen en de voorwaarden van het recht van de Commissie om gegevens te verzamelen, in acht moet nemen. Artikel 213 verplicht de Raad enkel, „overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag" te handelen. Het ontbreken van procedurevoorschriften bevestigt volgens verzoekster, dat dit artikel afhankelijk is van andere bepalingen van het Verdrag; de reden dat niet wordt vermeld, welke procedure op grond van artikel 213 moet worden gevolgd is, dat die procedure wordt bepaald door het voorschrift waarin de taak wordt opgedragen waarvoor de informatie wordt gevraagd.

b) *De functie van artikel 213*

12. Verzoekster betoogt, dat artikel 213 een uitsluitend aanvullende functie heeft. Uit dit artikel blijkt, dat de Commissie zich de gegevens kan verschaffen die zij nodig heeft voor de vervulling van de haar opgedragen taken. Ingevolge artikel 4 van het Verdrag handelen de gemeenschapsinstellingen binnen de grenzen van de hun door het Verdrag verleende bevoegdheden. Indien de Commissie informatie nodig heeft om een taak te verrichten die haar bij een specifieke bepaling van het Verdrag is opgedragen, biedt die bepaling de rechtsgrondslag voor een handeling van de Raad waarbij het recht van de Commissie om informatie te verzamelen, wordt geregeld.

13. Verzoekster haalt als voorbeeld het geval aan, dat de Commissie informatie nodig had

op het gebied van het milieubeleid. Dergelijke informatie kan nodig zijn opdat de Commissie bij voorbeeld de gevolgen van verontreiniging in de verschillende delen van de Gemeenschap kan beoordelen. De Raad kan de Commissie op grond van artikel 130 S van het Verdrag machtigen, de nodige informatie te verzamelen. De functie van artikel 213 van het Verdrag is derhalve, duidelijk te maken, dat een bepaling als artikel 130 S van het Verdrag ook het treffen van maatregelen betreffende het verzamelen van informatie mogelijk maakt.

14. Volgens verzoekster is de Raad in het verleden van dezelfde gedachte uitgegaan, zoals wordt bevestigd door beschikking 85/338/EEG van 27 juni 1985 [4] inzake de vaststelling van een werkprogramma voor de Commissie betreffende een proefproject voor het verzamelen van, het coördineren van en het brengen van samenhang in de informatie inzake de toestand van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen in de Gemeenschap, zoals gewijzigd bij beschikking 90/150/EEG van 22 maart 1990. [5] Eerstgenoemde beschikking was gebaseerd op artikel 235 van het Verdrag. [6] De wijzigingsbeschikking is vastgesteld na de inwerkingtreding van de Europese Akte, en is gebaseerd op artikel 130 S van het Verdrag. Volgens verzoekster heeft de Raad artikel 213 niet als grondslag genoemd, omdat hij van mening was, dat artikel 213 geen rechtsgrondslag bood.

4 — PB 1985, L 176, blz. 14.

5 — PB 1990, L 81, blz. 38.

6 — Artikel 235 bepaalt:
„Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen der Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen."

c) *Vergelijking met andere bepalingen van het Verdrag*

15. Verzoekster vergelijkt artikel 213 met andere bepalingen van het Verdrag die een rechtsgrondslag bieden, met name de artikelen 49, 57, 63, lid 2, 69, 75, 87 en 100 A.

16. Volgens deze bepalingen handelt de Raad op voorstel van de Commissie en in het algemeen na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité, benevens na raadpleging van of in samenwerking met het Europees Parlement.

17. Volgens verzoekster heeft artikel 213 een geheel andere structuur dan genoemde bepalingen. Het bepaalt slechts, dat de Raad overeenkomstig het Verdrag de grenzen en voorwaarden van de bevoegdheid van de Commissie tot het verzamelen van informatie mag vaststellen. De Commissie heeft niet het recht, voorstellen in te dienen. Het artikel voorziet niet in raadpleging van of samenwerking met het Europees Parlement, en het Economisch en Sociaal Comité speelt evenmin een rol.

d) *De plaats van artikel 213 in het systeem van het Verdrag*

18. Ten slotte bevestigt volgens verzoekster de plaats van artikel 213 in het stelsel van het Verdrag, dat het de Raad geen wetgevende bevoegdheid verleent. Het artikel staat in het deel „Algemene en slotbepalingen", dat afgezien van artikel 235 regels bevat ter aanvulling van andere normen van het Verdrag. De bepalingen van het Verdrag die machtigen tot het vaststellen van wetgevende handelingen daarentegen verwijzen steeds rechtstreeks naar een concreet doel, bij voorbeeld het vrij verrichten van diensten of de harmonisering van wettelijke regelingen.

19. Ik vind geen van bovenstaande argumenten overtuigend.

20. Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 213 betreft, machtigt deze bepaling de Raad uitdrukkelijk, de grenzen van de bevoegdheid van de Commissie tot het verzamelen van informatie en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid vast te stellen. Deze grenzen en voorwaarden moeten door de Raad worden vastgesteld „overeenkomstig de bepalingen van [het] Verdrag". Dit moet allereerst worden begrepen als een verwijzing naar artikel 189 van het Verdrag, dat de verschillende instrumenten (waaronder verordeningen) vaststelt waarover de Raad en de Commissie beschikken om de hen ingevolge het Verdrag opgedragen taken te vervullen. Artikel 213 houdt derhalve in, dat de Raad wetgevingshandelingen, zoals verordeningen, kan vaststellen.

21. Het ontbreken van procedurevoorschriften in artikel 213 verhindert niet, dat deze bepaling als autonome rechtsgrondslag fungeert. In deze leemte wordt voorzien door artikel 148, lid 1, van het Verdrag, dat bepaalt:

„Voor zover in dit Verdrag niet anders is bepaald, neemt de Raad zijn besluiten met volstrekte meerderheid van stemmen van zijn leden."

22. Verzoekster heeft geen overtuigend argument aangevoerd waarom artikel 148, lid 1, niet van toepassing zou zijn wanneer de Raad wettelijke regels stelt ter vaststelling van de grenzen en voorwaarden voor het verzamelen van informatie door de Commissie ingevolge artikel 213. Integendeel, artikel 213 zou overbodig zijn indien men ervan zou uitgaan, dat het ontbreken van specifieke procedurevoorschriften betekent dat een bepaling van het Verdrag niet als autonome rechtsgrondslag kan fungeren.

23. Wat het argument betreft dat artikel 213 louter een aanvullende functie heeft, is het uiteraard waar, dat het recht van de Commissie om informatie te verzamelen, niet in de ruimte zweeft; het kan niet los worden gezien van de bevoegdheden van de Commissie tot handelen ingevolge de verschillende verdragsbepalingen waarbij haar specifieke taken worden opgedragen op gebieden als de landbouw, het vervoer, de mededingingspolitiek, de milieubescherming, de interne markt enzovoort. Het verzamelen van informatie is een accessoir en ondersteunend recht in die zin dat de Commissie haar taken op al die gebieden waarschijnlijk doeltreffender zal verrichten, wanneer zij toegang heeft tot exacte informatie.

24. De fout in verzoeksters redenering is, dat het verzamelen van informatie een overkoepelende functie is, ofwel — in de door de Raad en de Commissie in deze procedure gebruikte formulering — een horizontale functie. Informatie van een bepaald type kan van belang zijn voor meer dan één sector van activiteit. Informatie over de structuur van een industrie kan bij voorbeeld relevant zijn voor de mededingingspolitiek, de interne markt en de milieubescherming. Zou men ervan uitgaan, dat artikel 213 geen autonome rechtsgrondslag kan zijn, dan zou de Raad geen enkele handeling kunnen vaststellen ten aanzien van het recht van de Commissie om informatie te verzamelen op meer dan één gebied van activiteit. Het zou vaak ondoenlijk zijn, een handeling te baseren op meerdere uiteenlopende bepalingen van het Verdrag, daar de door de verschillende rechtsgrondslagen voorgeschreven procedureregels niet dezelfde zijn. Het enige alternatief (afgezien van artikel 235, waarop enkel een beroep kan worden gedaan indien geen andere bepaling in het Verdrag als rechtsgrondslag kan dienen [7]) indien artikel 213 niet kon worden gebruikt, zou dan een reeks afzonderlijke handelingen zijn, gebaseerd op uiteenlopende bepalingen van het Verdrag die betrekking hebben op de specifieke beleidskwesties. Het zou stellig onlogisch zijn, wanneer de Raad een aantal handelingen betreffende het verzamelen van gegevens telkens volgens andere procedurevoorschriften zou moeten vaststellen, wanneer praktisch gezien slechts één handeling nodig is, die zo samenhangend mogelijk de algemene bevoegdheid van de Commissie regelt om de informatie te verzamelen die zij nodig heeft om haar uiteenlopende taken ingevolge het Verdrag te verrichten.

25. Om dezelfde reden kan uit de plaats van artikel 213 in het stelsel van het Verdrag niet worden afgeleid, dat deze bepaling geen autonome rechtsgrondslag is. Integendeel, het feit dat artikel 213 in de „Algemene en slotbepalingen" staat, is een logisch gevolg van het horizontale karakter van informatieverzameling, aangezien het beschikken over exacte informatie van levensbelang is, wil de Commissie de haar in de specifieke onderdelen van het Verdrag opgedragen taken naar behoren kunnen vervullen. Bovendien vormen nog verschillende andere bepalingen in dit onderdeel van het Verdrag een grondslag voor wetgeving, te weten de artikelen 217, 223, leden 2 en 3, en 235.

7 — Arrest van 11 juni 1991, gevoegde zaken C-51/89, C-90/89 en C-94/89, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1991, blz. I-2757, r. o. 6.

26. Het onderscheid tussen artikel 213 en andere verdragsbepalingen die als wetgevingsgrondslag dienen, is mijns inziens niet van belang. Dat de in de verschillende verdragsbepalingen neergelegde procedurevoorschriften onderling aanzienlijk verschillen, behoeft geen betoog. De omvang van de bij die bepalingen verleende wetgevingsbevoegdheid hangt af van hun formulering en strekking, en niet van de mate van betrokkenheid van het Parlement of het Economisch en Sociaal Comité. Voor zover het feit dat het Parlement geen rol speelt ongerijmd wordt geacht, zou dit ingevolge artikel N van het Verdrag betreffende de Europese Unie een onderwerp van bespreking kunnen zijn in een intergouvernementele conferentie. Ik wijs erop, dat noch bij de Europese Akte, noch bij het Verdrag betreffende de Europese Unie wijziging is gebracht in de tekst van artikel 213. Ook zij erop gewezen, dat het Europees Parlement niet in de procedure heeft geïntervenieerd om te betogen dat door het beroep van de Raad op een rechtsgrondslag waarbij het Parlement geen rol is toegekend, zijn prerogatieven zijn aangetast.

27. Ten slotte verzoeksters betoog gebaseerd op de vroegere praktijk van de Raad. Het feit dat beschikking 85/338 is gebaseerd op artikel 235 en de beschikking tot wijziging daarvan op artikel 130 S, betekent geenszins dat artikel 213 geen autonome rechtsgrondslag kan zijn. Integendeel, alles in de praktijk van de instellingen wijst erop, dat het mogelijk is wetgeving uitsluitend op artikel 213 te baseren. De Raad heeft erop gewezen, dat tussen 1960 en 1993 circa 50 handelingen zijn vastgesteld op de uitsluitende basis van artikel 213 en dat geen daarvan is aangevochten op grond dat dit artikel geen autonome rechtsgrondslag zou zijn. De Commissie heeft ter terechtzitting verklaard, dat het werk van haar Bureau voor de Statistiek is gebaseerd op handelingen vastgesteld op basis van artikel 213. Ofschoon naar de Raad erkent de praktijk van de instellingen de tekst van het Verdrag niet kan wijzigen, kan aan een 30 jaar lang gevestigde en onbetwiste praktijk niet licht voorbij worden gegaan. Deze praktijk pleit sterk vóór de opvatting dat wetgeving kan worden gebaseerd op artikel 213.

28. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening, dat de bestreden verordening niet ongeldig kan worden verklaard op grond dat artikel 213 geen autonome rechtsgrondslag vormt.

De tweede nietigheidsgrond: artikel 213 is niet de juiste rechtsgrondslag

29. Verzoekster stelt, dat zo artikel 213 in beginsel al een autonome rechtsgrondslag kan zijn, het niet de juiste rechtsgrondslag voor de in geding zijnde verordening is. Om behoorlijk op artikel 213 te kunnen zijn gebaseerd had de verordening de Commissie enkel mogen machtigen tot het verzamelen

van gegevens bij bestaande ondernemingsregisters. Volgens verzoekster gaat de verordening verder en is haar voornaamste doel, een instrument te creëren voor de harmonisering van ondernemingsregisters in de Lid-Staten. Zij haalt de eerste overweging van de considerans aan, waarin wordt verklaard, dat „het voor de interne markt van belang is de statistieken ten behoeve van de Gemeenschap beter vergelijkbaar te maken". Ook wijst verzoekster erop, dat de verordening elf artikelen bevat, waarvan er slechts één (artikel 6) rechtstreeks betrekking heeft op de overdracht van informatie van de Lid-Staten aan de Commissie; het grootste deel van de verordening betreft het inrichten en bijwerken van geharmoniseerde registers in de Lid-Staten. De juiste rechtsgrondslag zou volgens verzoekster artikel 100 A van het Verdrag zijn geweest, aangezien de verordening in hoofdzaak tot doel had, bij te dragen tot de totstandbrenging en de werking van de interne markt. Verzoekster ziet in de vroegere praktijk van de Raad een bevestiging van haar opvatting; beschikking 81/971/EEG van de Raad van 3 december 1981 tot instelling van een communautair informatiesysteem voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door olie [8], is vastgesteld op basis van zowel artikel 235 als artikel 213; en verordening (EEG) nr. 3330/91 van de Raad van 7 november 1991 betreffende de statistieken van het goederenverkeer tussen Lid-Staten [9], is vastgesteld op basis van artikel 100 A van het Verdrag. Volgens verzoekster kan de in geding zijnde verordening niet zijn vastgesteld op basis van zowel artikel 100 A als artikel 213, wegens de procedurele verschillen tussen deze bepalingen. Met een beroep op het „titaandioxyde"-arrest [10] betoogt zij, dat gezien de onmogelijkheid van een dubbele rechtsgrondslag, de verordening uitsluitend op artikel 100 A had moeten worden gebaseerd, teneinde te voorkomen dat de rechten van andere instellingen (het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité) worden aangetast.

30. Mijn opvatting over deze punten is de volgende.

31. In de eerste plaats kan ik het niet eens zijn met verzoeksters argument dat artikel 213 (gesteld dat het als rechtsgrondslag kan worden gekozen) enkel als rechtsgrondslag kan dienen voor handelingen waarbij de Commissie wordt gemachtigd gegevens te verzamelen die zijn opgenomen in bestaande registers. Op gevaar af een open deur in te trappen, merk ik op, dat informatie om door de Lid-Staten aan de Commissie te kunnen worden doorgegeven, eerst moet bestaan. De bestreden verordening onderkent, dat wil de Commissie kunnen beschikken over bruikbare statistieken, de noodzakelijke informatie eerst volgens uniforme criteria in de Lid-Staten moet worden verzameld. Indien artikel 213 wordt gelezen in samenhang met artikel 5 van het Verdrag, dat de Lid-Staten ertoe verplicht de vervulling van de taak van

8 — PB 1981, L 355, blz. 52.

9 — PB 1991, L 316, blz. 1.

10 — Arrest van 11 juni 1991, zaak C-300/89, Commissie/Raad, Jurispr. 1991, blz. I-2867.

de Commissie te vergemakkelijken, lijkt het niet onredelijk, van de nationale autoriteiten te verwachten dat zij de Commissie bijstaan in de taak om volgens uniforme criteria informatie te verzamelen. Ofschoon de mate waarin dit van de Lid-Staten kan worden gevergd, vragen van evenredigheid opwerpt (die in de derde nietigheidsgrond aan de orde komen), merk ik op dit punt slechts op, dat het stellig een te enge opvatting zou zijn, dat van de Lid-Staten ingevolge artikel 213 niet kan worden gevergd, meer te doen dan informatie uit bestaande registers te halen en naar Brussel op te sturen.

32. Het is vaste rechtspraak, dat de keuze van de juiste rechtsgrondslag voor een wetgevingshandeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren het doel en de inhoud van de handeling. [11]

33. Het valt niet te ontkennen, dat de considerans van de bestreden verordening wat vaag is ten aanzien van het doel van de handeling. In de eerste overweging van de considerans van de verordening wordt verklaard, dat het „voor de interne markt van belang is de statistieken ten behoeve van de Gemeenschap beter vergelijkbaar te maken en dat daartoe gemeenschappelijke definities en beschrijvingen van de ondernemingen en andere statistische eenheden over wier economische activiteiten statistieken worden opgesteld, moeten worden gehanteerd". In de derde overweging wordt verklaard, dat „de behoefte aan informatie over de structuur van de ondernemingen toeneemt en dat hieraan bij de huidige stand van de communautaire statistiek niet kan worden voldaan", terwijl volgens de vierde overweging „ondernemingsregisters die voor statistische doeleinden kunnen worden gebruikt, onontbeerlijk zijn voor het volgen van structurele veranderingen in de economie ten gevolge van allianties, partnerschappen, overnames of fusies".

34. In de considerans wordt niet gespecificeerd, voor welke soorten van activiteiten de Gemeenschap verbeterde statistieken nodig heeft en niet gezegd, welke taken van de Commissie worden vergemakkelijkt door het inrichten van ondernemingsregisters voor statistische doeleinden. De Raad en de Commissie wijzen er in hun schriftelijke opmerkingen op, dat de algemene taken van de Commissie worden omschreven in artikel 155 van het Verdrag, luidende:

„Ten einde de werking en de ontwikkeling van de interne markt te verzekeren

— ziet de Commissie toe op de toepassing zowel van de bepalingen van dit Verdrag als van de bepalingen welke de instellingen krachtens dit Verdrag vaststellen,

— doet de Commissie aanbevelingen of brengt zij adviezen uit over de in dit Verdrag behandelde onderwerpen, indien het Verdrag dit uitdrukkelijk voorschrijft of indien zij dit noodzakelijk acht,

11 — Zie arrest Commissie/Raad, aangehaald in voetnoot 10, r. o. 10.

— heeft de Commissie een eigen beslissingsbevoegdheid en werkt zij mede aan de totstandkoming van de handelingen van de Raad en van het Europees Parlement overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag,

— oefent de Commissie de bevoegdheden uit welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt."

De Raad stelt, dat de bestreden verordening de Commissie zal helpen die algemene taken te vervullen; in het bijzonder zal de Commissie beter in staat zijn het functioneren van de interne markt te observeren, hetgeen ook betekent het observeren van de structuur van de industrie (bij voorbeeld voor het toezicht op fusies) en de mededingingssituatie van ondernemingen. De Raad beklemtoont het „horizontale" karakter van de verordening en houdt staande dat de ondernemingsregisters de Commissie in staat zullen stellen, de ontwikkelingen in alle sectoren van economische activiteit te volgen en maatregelen voor te stellen op elk specifiek beleidsgebied waarvoor de Gemeenschap verantwoordelijk is.

35. Ter terechtzitting wees de Commissie met nadruk op het belang dat statistische gegevens voor haar hebben en omschreef zij informatie als de levensader van de Commissie en de kern van haar bestaan; statistische informatie is zelfs zo belangrijk, dat het Bureau voor de Statistiek van de Commissie (Eurostat) een aparte eenheid vormt, onafhankelijk van de met de verschillende beleidsgebieden belaste diensten, en met een personeelsbestand van 800 personen.

36. Het valt naar mijn mening te betreuren, dat de considerans van de verordening niet duidelijk verklaart, welke specifieke taken van de Commissie zullen worden vergemakkelijkt door de inrichting van ondernemingsregisters. Het verzamelen van informatie is geen doel op zichzelf; het is een middel tot een bepaald doel. Een maatregel die de Commissie in staat stelt, informatie te verzamelen, kan alleen dan op artikel 213 worden gebaseerd indien de informatie vereist is „voor de vervulling van de haar opgedragen taken".

37. Ondanks de ontoereikendheid van de considerans (die overigens geen aanleiding is geweest tot een bezwaar wegens ontoereikende motivering) is het mijns inziens mogelijk, uit de aard van de overeenkomstig bijlage II van de verordening in de registers op te nemen gegevens af te leiden, welke taken van de Commissie zullen worden verlicht door de volgens uniforme criteria opgestelde exacte statistieken. De beoogde registers zullen als het ware een foto van de structuur van de industrie in de gehele Gemeenschap opleveren. Zo zal het mogelijk zijn, uit de registers af te leiden, hoeveel ondernemingen in een bepaalde economische sector actief zijn, wat hun rechtsvorm is, welke rol wordt gespeeld door staatsondernemingen of

ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf, welke concentratiegraad er bestaat, wat het marktaandeel van bepaalde ondernemingen is, hoeveel werknemers in een bepaalde economische sector werkzaam zijn, hoeveel werknemers werkzaam zijn op een bepaalde lokatie, enzovoort.

38. Het spreekt voor zich, dat de beschikking over zulke informatie, verzameld volgens uniforme criteria, de Commissie zal helpen bij de vervulling van vele van de haar opgedragen specifieke taken. Het toezicht op de markt is een van die taken, maar beslist niet de enige. Zonder naar volledigheid te streven noem ik bij voorbeeld mededingingsbeleid (titel V van het derde deel van het Verdrag), sociale politiek, onderwijs, beroepsopleiding en jeugd (titel VIII), industrie (titel XIII) en economische en sociale samenhang (titel XIV). Op al deze gebieden zal de Commissie haar taken efficiënter vervullen indien zij beschikt over bruikbare statistieken (dat wil zeggen statistieken die volgens uniforme criteria zijn opgesteld), die de structuur van de industrie in de gehele Gemeenschap weergeven. Aangezien het door de verordening ingevoerde systeem van registers derhalve veel verder gaat dan de interne markt en direct of indirect betrekking heeft op vele beleidsgebieden waarop de Commissie ingevolge het Verdrag een rol te spelen heeft, is het twijfelachtig of artikel 100 A van het Verdrag een passende rechtsgrondslag voor de verordening had kunnen zijn.

39. Mijns inziens had artikel 100 A van het Verdrag alleen dan een passende rechtsgrondslag voor de verordening kunnen zijn, indien de verordening in hoofdzaak was bedoeld ter harmonisering van de nationale wettelijke regelingen en praktijken betreffende de verzameling van statistische informatie, in het bijzonder om het goed functioneren van de interne markt te verzekeren. Indien daarentegen het in de verordening vervatte harmoniseringselement ondergeschikt is en het er in de verordening in wezen om gaat, te verzekeren dat de Commissie statistische informatie ontvangt om haar in staat te stellen haar veelsoortige functies ingevolge het Verdrag te vervullen, dan moet artikel 213 de passende rechtsgrondslag zijn.

40. Verzoekster betoogt, dat harmonisering de belangrijkste doelstelling van de verordening is, omdat de meeste van de elf artikelen bepalen, welke stappen de nationale autoriteiten moeten nemen om geharmoniseerde ondernemingsregisters in te richten, en slechts één bepaling (artikel 6) betrekking heeft op de verplichting van de Lid-Staten, op verzoek van de Commissie statistische analyses van het register te maken en de resultaten ervan aan het Bureau voor de Statistiek van de Commissie mee te delen.

41. Dit argument overtuigt mij niet. Zoals reeds gezegd, voordat statistische gegevens aan de Commissie kunnen worden meegedeeld, moeten die gegevens eerst bestaan. Wil

informatie voor statistische doeleinden van nut zijn, dan moet zij uiteraard worden verzameld volgens uniforme criteria. Het is dus niet verrassend, dat veel van de inhoudelijke bepalingen van de verordening zijn gewijd aan het stellen van gemeenschappelijke regels voor het verzamelen van de betrokken informatie. Dit doet er niet aan af, dat de bestaansreden van de verordening is, de Commissie in staat te stellen, bruikbare gegevens te verkrijgen over de structuur van de ondernemingen in de Gemeenschap. Het valt immers moeilijk in te zien, welk nut het zou hebben van de Lid-Staten te verlangen dat zij geharmoniseerde ondernemingsregisters inrichten, indien de in die registers opgenomen informatie niet ter beschikking wordt gesteld van de Commissie of een andere gemeenschapsinstelling. Harmonisering is enkel noodzakelijk omdat de Commissie daardoor over bruikbare informatie kan beschikken over de situatie in de Lid-Staten en aldus bij het uitoefenen van de haar bij het Verdrag verleende bevoegdheden beter geïnformeerd is.

42. Er is een significant verschil tussen de in de bestreden verordening nagestreefde harmonisering en het type harmonisering bedoeld in artikel 100 A van het Verdrag. In artikel 100 A gaat het er evenals in artikel 100 om, belemmeringen van de handel door verschillen in de nationale wetgeving uit de weg te ruimen, bij voorbeeld verschillen in de voorschriften voor de produktie van goederen of voor reclame. De vaststelling van uniforme voorschriften lost dergelijke belemmeringen vanzelf op en draagt daardoor rechtstreeks bij aan de totstandkoming van de interne markt. De harmonisatie van ondernemingsregisters vertoont niet hetzelfde nauwe verband met de interne markt. Deze harmonisatie alleen ruimt geen belemmeringen voor de handel uit de weg. Zij stelt slechts de Commissie in staat, haar vele taken te vervullen op basis van het inzicht dat uitsluitend voortkomt uit het beschikken over nauwkeurige en volledige informatie. Dit bevestigt, dat artikel 213 een passender rechtsgrondslag voor de bestreden verordening is dan artikel 100 A.

43. Wat de vroegere praktijk van de Raad betreft, zijn er naar mijn mening wezenlijke verschillen tussen de bestreden verordening en de twee handelingen van de Raad waarnaar verzoekster verwijst. De eerste van deze handelingen (beschikking 81/971) was gezien haar bewoordingen duidelijk niet bedoeld om een informatiestroom op gang te brengen van de Lid-Staten naar de Commissie, maar een uitwisseling van informatie tussen de Lid-Staten via de Commissie. Zo wordt bij artikel 1 een informatiesysteem ingesteld dat *„de bevoegde instanties van de Lid-Staten de beschikking moet geven* over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door olie" (cursivering van mij). Artikel 213 alleen lijkt daarvoor geen toereikende rechtsgrondslag. Nog een reden om de beschikking naast artikel 213 ook op grond van artikel 235 vast te stellen, was, dat er, gelijk de Raad heeft aangevoerd, destijds enige twijfel bestond over de bevoegdheid van de Gemeenschap in verband met de bescher-

ming van het milieu, vóór de vaststelling van de Europese Akte.

44. De tweede handeling waarnaar verzoekster verwijst (verordening nr. 3330/91), is blijkens de considerans en artikel 1 van deze verordening veel nauwer verbonden met de interne markt dan de bestreden verordening. Zo verlangt artikel 1 van de Gemeenschap en de Lid-Staten dat zij statistieken van het goederenverkeer tussen de Lid-Staten opstellen. Blijkens de eerste overweging van de considerans vindt de behoefte aan een nieuw systeem voor het opstellen van statistieken rechtstreeks haar oorsprong in de voltooiing van de interne markt: na de opheffing van de fysieke grenzen kon de informatie over het goederenverkeer tussen de Lid-Staten niet meer worden verkregen door middel van controles aan de binnengrenzen. Artikel 100 A was dan ook een passende rechtsgrondslag voor een volledig geharmoniseerd systeem voor het verzamelen van statistieken over het goederenverkeer. Ik wijs er bovendien op, dat artikel 14 van de verordening de Lid-Staten verplicht sancties vast te stellen voor informatieplichtigen voor de statistiek die niet voldoen aan de verplichtingen die hun bij de verordening zijn opgelegd. Het valt moeilijk in te zien, hoe een handeling gebaseerd op artikel 213 van het Verdrag aan particulieren verplichtingen zou kunnen opleggen die met sancties worden bedreigd.

45. Ik concludeer, dat de bestreden verordening niet ongeldig kan worden verklaard op grond dat artikel 213 van het Verdrag daarvoor niet de juiste rechtsgrondslag is.

De derde nietigheidsgrond: de verordening is strijdig met het evenredigheidsbeginsel

46. Verzoekster merkt op, dat het evenredigheidsbeginsel een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht is, dat is neergelegd in artikel 3 B, derde alinea, EG-Verdrag, zoals gewijzigd bij het Verdrag betreffende de Europese Unie. Deze bepaling luidt:

„Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken."

Verzoekster stelt, dat ingevolge het evenredigheidsbeginsel een gemeenschapshandeling een geschikt middel ter verwezenlijking van het nagestreefde doel moet zijn en de Lid-Staten niet meer mag belasten dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk of evenredig is.

47. Volgens verzoekster is de bestreden verordening in twee opzichten strijdig met het evenredigheidsbeginsel. In de eerste plaats wordt daarin de opneming in de ondernemingsregisters van niet-noodzakelijke informatie verlangd, te weten a) gegevens betref-

fende de „juridische eenheden", die volgens haar voor statistische doeleinden niet ter zake doen, en b) de omzet van ondernemingen en het aantal werknemers. In de tweede plaats zijn de kosten van de inrichting van de registers volgens verzoekster te hoog.

48. Haar standpunt dat de juridische eenheden voor statistische doeleinden niet ter zake doen, baseert verzoekster op het feit dat zij niet worden genoemd in verordening nr. 696/93 van de Raad inzake de statistische eenheden voor waarneming en analyse van het produktiestelsel in de Gemeenschap. [12] Op grond daarvan gaat verzoekster ervan uit, dat de opneming van gegevens betreffende juridische eenheden alleen een ander dan statistisch doel kan hebben. Dit ziet zij bevestigd in de achtste overweging van de considerans van de bestreden verordening, volgens welke de ondernemingsregisters een middel zullen zijn om toe te zien op de nauwkeurigheid van de door ondernemingen verschafte informatie ingevolge de Vierde en de Zevende richtlijn van de Raad inzake het vennootschapsrecht.

49. Volgens verzoekster is het niet noodzakelijk de omzet in de ondernemingsregisters op te nemen, daar uit statistisch oogpunt het aantal werknemers een voldoende indicatie geeft van de grootte en het economisch belang van de onderneming; voorts is in bepaalde sectoren (bij voorbeeld bij banken en verzekeringen) de omzet een onrealistisch criterium.

50. Verzoekster is van mening, dat de kosten van de inrichting van ondernemingsregisters niet in verhouding staan tot de voordelen die het bestaan van geharmoniseerde gemeenschapsstatistieken kan bieden. Dit standpunt is gebaseerd op een onderzoek van het Statistische Bundesamt naar de haalbaarheid van de inrichting en het onderhoud van geharmoniseerde ondernemingsregisters. Volgens dit onderzoek, dat is berekend op basis van de prijzen in het jaar 1977, zouden de gemiddelde kosten per onderneming voor de inrichting van het register 23 DM en voor de instandhouding ervan 11 DM bedragen. De totale kosten van het register zouden 43,7 miljoen DM bedragen, zonder rekening te houden met de inflatie of de vergroting van het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland als gevolg van de Duitse eenwording. Verzoekster schat, dat met de inrichting van het register vijf tot zeven jaar zou zijn gemoeid.

51. Mijn opvatting over deze punten is als volgt.

52. Het evenredigheidsbeginsel is stellig van toepassing en komt tot uitdrukking in artikel 213 zelf, dat de Commissie machtigt tot het verzamelen van gegevens en het verrichten van alle *noodzakelijke* verificaties voor

12 — Aangehaald in voetnoot 2.

de vervulling van de haar opgedragen taken. Ik meen evenwel niet, dat de verordening op evenredigheidsgronden kan worden aangevochten op grond dat zij bepaalt dat in de ondernemingsregisters informatie over „juridische eenheden" wordt opgenomen. Mijns inziens kan uit verordening nr. 696/93 niet worden afgeleid, dat juridische eenheden voor statistische doeleinden niet relevant zijn. In de lijst van acht „statistische eenheden van het produktiestelsel" in deel I van de bijlage bij de verordening komen wel de onderneming en de plaatselijke eenheid voor maar niet de juridische eenheid. Deze statistische eenheden zijn omschreven op grond van criteria, neergelegd in deel II van de bijlage. Een daarvan is de juridische eenheid. Deel III, onderdeel A, definieert de onderneming als de „kleinste combinatie van juridische eenheden (...) Zij is een organisatorische eenheid die goederen en diensten voortbrengt en die een zekere zelfstandige beslissingsbevoegdheid heeft, met name ten aanzien van de bestemming van haar vlottende middelen." Aldus is de juridische eenheid een bepalend bestanddeel van de onderneming, die een van de sleutelbegrippen is in zowel de bestreden verordening als verordening nr. 696/93. Te zeggen, dat juridische eenheden voor een statistisch overzicht van ondernemingen niet relevant zijn, lijkt wel wat op de stelling dat elektronen en protonen voor een beschrijving van het heelal niet relevant zijn, omdat alles uit atomen bestaat.

53. Nog los van de technische argumenten op grond van een analyse van verordening nr. 696/93, is volgens mij zonneklaar, dat juridische eenheden — die niets anders zijn dan rechtspersonen en natuurlijke personen die zelfstandig een economische activiteit verrichten — relevant zijn voor de inrichting van een ondernemingsregister dat onder meer „de structuur van de ondernemingen" [13] moet weergeven, alsook „structurele veranderingen in de economie als gevolg van allianties, partnerschappen, overnames of fusies en dergelijke". [14]

54. Evenzeer ongegrond is verzoeksters argument dat in de registers niet zowel de omzet als het aantal werknemers behoeft te worden opgenomen. Opgemerkt zij slechts, dat de omzet en het aantal werknemers algemeen worden aanvaard als de twee belangrijkste criteria om de omvang van een onderneming te meten. Verzoekster wijst er weliswaar terecht op, dat de omzet in bepaalde sectoren een misleidend criterium kan zijn, maar de omvang van het personeelsbestand van een onderneming kan in andere sectoren even misleidend zijn. Bovendien is het personeelsbestand, gelijk de Raad heeft opgemerkt, als gevolg van de structurele veranderingen in de economie mogelijk niet meer zo'n betrouwbare indicatie van de relatieve omvang van een onderneming. Een laatste punt, waarop de Commissie de aandacht vestigt, is dat de vermelding van de omzet voor ondernemingen met een omzet

13 — Zie de derde overweging van de considerans van de bestreden verordening.

14 — Zie de vierde overweging van de considerans.

lager dan twee miljoen ECU facultatief is. Dit is als een voldoende tegemoetkoming aan het evenredigheidsvereiste te beschouwen.

55. Wat de financiële belasting betreft die door de bestreden verordening wordt veroorzaakt, is het niet eenvoudig, op basis van de door partijen geleverde informatie en argumenten tot duidelijke conclusies te komen omtrent de kosten van de inrichting van volledige ondernemingsregisters. Nog moeilijker is het, de voordelen die van dergelijke registers mogen worden verwacht, in financiële termen uit te drukken. Zulke voordelen zijn er zeker. Gelijk de Commissie en de Raad aanvoeren, zijn enkele van die voordelen beschreven in het door verzoekster aangehaalde haalbaarheidsonderzoek. Daartoe behoort ook het feit dat door een volledig register bepaalde onderzoeken, in het bijzonder onderzoeken met betrekking tot specifieke sectoren, overbodig zullen worden.

56. Ik ben er in genen dele van overtuigd, dat verzoekster er terecht van uitgaat dat de kosten van de inrichting van een volledig ondernemingsregister nauwkeurig kunnen worden geraamd door de resultaten van het door het Statistische Bundesamt uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek te extrapoleren. Dat onderzoek had alleen betrekking op bepaalde economische sectoren. In verzoeksters benadering wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat bij de inrichting van een volledig register zekere schaalvoordelen te behalen zijn en dat bepaalde informatie uit bestaande registers kan worden gehaald, hetgeen door artikel 7 van de bestreden verordening uitdrukkelijk wordt toegestaan. Verzoekster stelt weliswaar, dat er in Duitsland geen vergelijkbare registers bestaan, maar het valt moeilijk te geloven, dat de autoriteiten in een land met zulk een lange traditie van grondige administratie niet reeds de beschikking hebben over een deel van de noodzakelijke gegevens. Het meest veelzeggend is misschien nog, dat verzoekster geen rekening houdt met de vooruitgang van de gegevensverwerking sinds 1977. Aangezien 75 % van de geraamde kosten van de inrichting van de registers uit personeelskosten bestaat, mag men redelijkerwijs aannemen, dat door het gebruik van geavanceerde informaticatechnieken aanzienlijke besparingen kunnen worden bereikt. In het haalbaarheidsonderzoek zelf wordt (op blz. 129) erkend, dat de kosten van het bijwerken van het register veel lager kunnen uitvallen door ontwikkelingen op het gebied van de elektronische gegevensverwerking. Ten slotte moet worden bedacht, dat de opneming van bepaalde soorten ondernemingen facultatief is en dat kan worden besloten, kleine ondernemingen uit te sluiten door middel van de procedure van artikel 9 van de verordening (zie artikel 3, lid 1, laatste alinea).

57. Gezien bovenstaande overwegingen ben ik van mening, dat verzoekster niet heeft weten aan te tonen, dat de kosten van de inrichting van de ondernemingsregisters niet in verhouding staan tot de voordelen die de Gemeenschap en de Lid-Staten waarschijnlijk zullen ontlenen aan de beschikbaarheid

van exacte statistische informatie over de structuur van de economie in de gehele Gemeenschap.

58. De bestreden verordening kan mijns inziens dan ook niet worden nietig verklaard op grond van het evenredigheidsbeginsel.

Conclusie

59. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) het beroep te verwerpen;

2) verzoekster in de kosten te verwijzen, behalve die van interveniënte;

3) te verstaan, dat de Commissie als interveniënte haar eigen kosten zal dragen.