ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 15ης Ιουνίου 1995 *

1. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζητεί την ακύρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2186/93 του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 1993, σχετικά με τον κοινοτικό συντονισμό της ανάπτυξης μητρώων επιχειρήσεων για στατιστικούς σκοπούς [1]. Ο κανονισμός αυτός θεσπίστηκε βάσει του άρθρου 213 της Συνθήκης, με αρνητική ψήφο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Το άρθρο 213 έχει ως εξής:

«Για να εκπληρώσει τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί, η Επιτροπή δύναται να συλλέγει κάθε πληροφορία και να προβαίνει σε όλους τους αναγκαίους ελέγχους εντός των ορίων και υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζει το Συμβούλιο κατά τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης.»

Περιεχόμενο του κανονισμού 2186/93

2. Ο κανονισμός 2186/93 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να δημιουργούν, για στατιστικούς σκοπούς, ένα ή περισσότερα εναρμονισμένα μητρώα (άρθρο 1). Στο άρθρο 3, παράγραφος 1, προσδιορίζεται το περιεχόμενο των μητρώων, υπό την έννοια ότι σ' αυτά περιλαμβάνονται όλες οι επιχειρήσεις [2] που ασκούν οικονομική δραστηριότητα που συμβάλλει στη δημιουργία του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε αγοραίες τιμές (ΑΕΠ), οι νομικές μονάδες που ευθύνονται γι' αυτές και οι τοπικές μονάδες που εξαρτώνται από αυτές. Όσον αφορά τον ορισμό των λέξεων «επιχείρηση», «νομική μονάδα» και «τοπική μονάδα», το άρθρο 2 παραπέμπει σε παράρτημα του κανονισμού (ΕΟΚ) 696/93 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 1993, για τις στατιστικές μονάδες παρατήρησης και ανάλυσης του παραγωγικού συστήματος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα [3]. Μολονότι οι ανωτέρω ορισμοί είναι περίπλοκοι, θα μπορούσα να τους συνοψίσω ως εξής: η *νομική μονάδα* είναι νομικό ή φυσικό πρόσωπο που ασκεί οικονομική δραστηριότητα ιδίω δικαιώματι. Μια *επιχείρηση* αποτελείται από τον συνδυασμό νομικών μονάδων (ή μιας και μόνης νομικής μονάδας) που απαρτίζει μια οργανωτική μονάδα παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών και η οποία διαθέτει ορισμένο βαθμό αυτονομίας σε επίπεδο λήψεως αποφάσεων. Η *τοπική μονάδα* αντιστοιχεί σε μια επιχείρηση ή ένα τμήμα της (π.χ. εργαστήριο, εργοστάσιο, κατάστημα, γραφείο, ορυχείο ή αποθήκη) που βρίσκεται σε καθορισμένη γεωγραφική θέση.

3. Ορισμένες δραστηριότητες ρητώς αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού, ιδίως η παραγωγή αγαθών από νοικοκυριά προς ιδίαν κατανάλωση, ενώ τα κράτη μέλη έχουν τη διακριτική ευχέρεια να περιλαμβάνουν επιχειρήσεις που εμπίπτουν

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ 1993, L 196, σ. 1.

2 — Αφορά μόνο το αγγλικό κείμενο.

3 — ΕΕ 1993, L 76, σ. 1.

στους τομείς της γεωργίας, του κυνηγιού, της δασοκομίας, της αλιείας, της δημοσίας διοικήσεως, της άμυνας και της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως [άρθρο 3, παράγραφος 1, δεύτερο και τρίτο εδάφιο, σε συνδυασμό με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3037/90 του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 1990, για τη στατιστική ονοματολογία των οικονομικών δραστηριοτήτων στην Κοινότητα [4]].

4. Το άρθρο 4 προβλέπει ότι οι καταχωρούμενες μονάδες προσδιορίζονται από έναν κωδικό αριθμό και περιγραφικά στοιχεία που καθορίζονται στο παράρτημα ΙΙ. Σύμφωνα με το παράρτημα ΙΙ, οι καταχωρήσεις που αφορούν μια νομική μονάδα πρέπει να περιλαμβάνουν inter alia έναν κωδικό αριθμό αναγνώρισης, το όνομα και τη διεύθυνση της μονάδας, την ημερομηνία νομικής σύστασης εφόσον πρόκειται για νομικά πρόσωπα ή την ημερομηνία διοικητικής έγκρισης ως οικονομικού παράγοντα εφόσον πρόκειται για φυσικά πρόσωπα και τη νομική μορφή της μονάδας. Η καταχώρηση μιας τοπικής μονάδας πρέπει να περιλαμβάνει, inter alia, έναν κωδικό αριθμό αναγνώρισης, το όνομα και τη διεύθυνση της μονάδας, κωδικό δραστηριότητας της μονάδας και το μέγεθος του εργατικού δυναμικού. Η καταχώρηση μιας επιχειρήσεως πρέπει να περιλαμβάνει, inter alia, έναν κωδικό αριθμό αναγνώρισης, τον κωδικό αριθμό αναγνώρισης της νομικής μονάδας (ή των νομικών μονάδων) που παρέχει (ή παρέχουν) νομική υποστήριξη στην επιχείρηση, κωδικό δραστηριότητας της επιχειρήσεως, το μέγεθος της επιχειρήσεως μετρούμενο βάσει του αριθμού των απασχολούμενων ατόμων, το καθαρό ποσό κύκλου εργασιών που παράγεται από την πώληση αγαθών και υπηρεσιών και το καθαρό ενεργητικό.

4 — ΕΕ 1990, L 293, σ. 1.

5. Όταν η Επιτροπή, αφού λάβει τη γνώμη της επιτροπής στατιστικού προγραμματισμού, διατυπώσει σχετικό αίτημα, τα κράτη μέλη προβαίνουν σε στατιστικές αναλύσεις του μητρώου και διαβιβάζουν τα αποτελέσματα στη Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρο 6).

6. Το άρθρο 7 παρέχει τη δυνατότητα σε κάθε εθνική στατιστική υπηρεσία να συλλέγει, για στατιστικούς σκοπούς, τις πληροφορίες που αναφέρει ο παρών κανονισμός στα διοικητικά ή νομικά αρχεία που δημιουργούνται στο εθνικό έδαφος σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζει το εθνικό δίκαιο.

7. Τέλος, τα άρθρα 8 έως 10 περιλαμβάνουν διατάξεις σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού.

8. Τρεις είναι οι κύριοι λόγοι ακυρώσεως που προβάλλει η προσφεύγουσα: πρώτον, ότι το άρθρο 213 της Συνθήκης δεν αποτελεί αυτόνομη νομική βάση για τη λήψη νομοθετικών μέτρων· δεύτερον, σε περίπτωση που τούτο δεν γίνει δεκτό, ότι το άρθρο 213 δεν αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση για τον αμφισβητούμενο κανονισμό· τρίτον, ότι, εν πάση περιπτώσει, οι διατάξεις του κανονισμού συνιστούν παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

9. Η Επιτροπή άσκησε παρέμβαση υπέρ του Συμβουλίου.

Ο πρώτος λόγος ακυρώσεως: το άρθρο 213 δεν αποτελεί αυτοτελή νομική βάση

10. Η Γερμανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι το άρθρο 213 της Συνθήκης δεν αποτελεί αυτοτελή για τη θέσπιση νομικών κανόνων βάση. Ο ισχυρισμός αυτός βασίζεται σε τέσσερα στοιχεία: α) το γράμμα του άρθρου 213, β) ο τρόπος που λειτουργεί το άρθρο αυτό, γ) τη σύγκριση με άλλες διατάξεις της Συνθήκης επί των οποίων είναι δυνατόν να στηρίζονται νομικοί κανόνες και δ) τη θέση του άρθρου 213 στο σύστημα της Συνθήκης. Στη συνέχεια των προτάσεών μου θα περιγράψω συνοπτικώς τα γερμανικά επιχειρήματα βάσει των ανωτέρω τεσσάρων στοιχείων.

α) *Το γράμμα του άρθρου 213*

11. Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι από το γράμμα του άρθρου 213 προκύπτει σαφώς ότι το άρθρο αυτό δεν αποτελεί αυτοτελή νομική βάση αλλά μάλλον κανόνα ο οποίος πρέπει να εφαρμόζεται σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις. Το δικαίωμα που έχει η Επιτροπή να συλλέγει πληροφορίες της έχει δοθεί «για να εκπληρώσει τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί». Επομένως, κατά την Γερμανική Κυβέρνηση, το δικαίωμα αυτό εξαρτάται από το έργο που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή βάσει άλλης διατάξεως. Κατά την εν λόγω Κυβέρνηση, αποφασιστικό στοιχείο αποτελεί η απουσία στο άρθρο 213 οποιουδήποτε διαδικαστικού κανόνα που πρέπει να ακολουθείται από το Συμβούλιο όταν αυτό θεσπίζει τα όρια και τις προϋποθέσεις του δικαιώματος της Επιτροπής σχετικά με τη συλλογή πληροφοριών. Το άρθρο 213 περιορίζεται στο να ορίζει ότι το Συμβούλιο οφείλει να ενεργεί «κατά τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης». Η απουσία διαδικαστικών κανόνων, υποστηρίζει η προσφεύγουσα, επιβεβαιώνει την εξάρτηση του άρθρου αυτού από άλλες διατάξεις της Συνθήκης: ο λόγος για τον οποίο δεν γίνεται μνεία της διαδικασίας που πρέπει να ακολουθείται βάσει του άρθρου 213 είναι ότι η κατάλληλη και εφαρμοστέα διαδικασία είναι αυτή που περιλαμβάνεται στη διάταξη βάσει της οποίας ανατίθεται το έργο για το οποίο οι πληροφορίες είναι αναγκαίες.

β) *Ο τρόπος που λειτουργεί το άρθρο 213*

12. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι ο τρόπος που λειτουργεί το άρθρο 213 είναι καθαρά συμπληρωματικός. Το άρθρο αυτό διασαφηνίζει ότι η Επιτροπή δικαιούται να συλλέγει τις πληροφορίες που χρειάζεται για την εκπλήρωση του έργου που της έχει ανατεθεί. Σύμφωνα με το άρθρο 4 της Συνθήκης, τα κοινοτικά όργανα οφείλουν να ενεργούν εντός των ορίων των εξουσιών που τους παρέχονται από τη Συνθήκη. Σε περίπτωση που η Επιτροπή χρειάζεται πληροφορίες προκειμένου να φέρει σε πέρας έργο που της έχει ανατεθεί από ειδική διάταξη της Συνθήκης, η διάταξη αυτή παρέχει και τη νομική βάση για τη λήψη από το Συμβούλιο του μέτρου που θα ρυθμίζει το δικαίωμα της Επιτροπής να συλλέγει πληροφορίες.

13. Ως παράδειγμα η προσφεύγουσα επικαλείται την ανάγκη της Επιτροπής για

πληροφορίες στον τομέα της πολιτικής του περιβάλλοντος. Τέτοιες πληροφορίες μπορεί να είναι αναγκαίες προκειμένου να μπορεί η Επιτροπή να εκτιμά, π.χ., τις συνέπειες της μολύνσεως στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας. Βάσει του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης, το Συμβούλιο μπορεί να εξουσιοδοτήσει την Επιτροπή για τη λήψη των αναγκαίων πληροφοριών. Κατά συνέπεια, σκοπός του άρθρου 213 της Συνθήκης είναι να καταστεί σαφές ότι μια διάταξη όπως το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης επιτρέπει επίσης τη λήψη μέτρων διεπόντων τη συλλογή πληροφοριών.

14. Κατά την προσφεύγουσα, το Συμβούλιο και κατά το παρελθόν είχε λάβει την ίδια θέση, πράγμα που επιβεβαιώνεται από την απόφαση 85/338/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985 [5], για την έγκριση προγράμματος εργασίας της Επιτροπής σχετικά με ένα πειραματικό σχέδιο για τη συλλογή, τον συντονισμό και τη συναρμογή πληροφοριών που αφορούν την κατάσταση του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων στην Κοινότητα, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 90/150/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1990 [6]. Η πρώτη απόφαση στηριζόταν στο άρθρο 235 της Συνθήκης [7]. Η τροποποιητική απόφαση, η οποία εκδόθηκε ύστερα από τη θέση σε ισχύ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως, βασίστηκε στο άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης. Σύμφωνα με την αιτούσα, το Συμβούλιο δεν στηρίχτηκε στο άρθρο 213 επειδή θεώρησε ότι τούτο δεν προσφερόταν για νομική βάση.

5 — ΕΕ 1985, L 176, σ. 14.

6 — ΕΕ 1990, L 81, σ. 38.

7 — Το άρθρο 235 έχει ως εξής:
«Αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη οι προς τον σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις.»

γ) *Η σύγκριση με άλλες διατάξεις της Συνθήκης*

15. Η προσφεύγουσα αντιπαραβάλλει το άρθρο 213 με άλλες διατάξεις της Συνθήκης οι οποίες παρέχουν νομική βάση, συγκεκριμένα τα άρθρα 49, 57, 63, παράγραφος 2, 69, 75, 87 και 100 Α της Συνθήκης ΕΟΚ.

16. Βάσει των διατάξεων αυτών, το Συμβούλιο ενεργεί κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής αφού, γενικώς, λάβει τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή σε συνεργασία με το τελευταίο.

17. Σύμφωνα με την προσφεύγουσα, η διάρθρωση του άρθρου 213 είναι εντελώς διαφορετική από αυτήν της ανωτέρω διατάξεως. Το εν λόγω άρθρο απλώς ορίζει ότι το Συμβούλιο μπορεί να καθορίζει, κατά τις διατάξεις της Συνθήκης, τα όρια και τις προϋποθέσεις που διέπουν τη σχετική με τη συλλογή πληροφοριών εξουσία της Επιτροπής. Η Επιτροπή δεν διαθέτει δικαίωμα προτάσεως. Το άρθρο ουδέν διαλαμβάνει σχετικά με διαβούλευση ή συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ ούτε η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή παίζει οποιοδήποτε ρόλο.

δ) *Η θέση του άρθρου 213 στο σύστημα της Συνθήκης*

18. Τέλος, η θέση του άρθρου 213 στο σύστημα της Συνθήκης επιβεβαιώνει, κατά την προσφεύγουσα, ότι το εν λόγω άρθρο δεν παρέχει στο Συμβούλιο την εξουσία θεσπίσεως δεσμευτικών νομικών πράξεων. Η διάταξη αυτή βρίσκεται στο τμήμα της Συνθήκης που φέρει τον τίτλο «Γενικές και τελικές διατάξεις» το οποίο, με εξαίρεση το άρθρο 235, περιλαμβάνει κανόνες σκοπούντες να συμπληρώσουν άλλες διατάξεις της Συνθήκης. Αντιθέτως, οι διατάξεις της Συνθήκης με τις οποίες παρέχεται εξουσία νομοθετικής δράσεως αναφέρονται πάντοτε, κατά τρόπο άμεσο, σε συγκεκριμένο αντικείμενο, π.χ., την ελευθερία παροχής υπηρεσιών ή την εναρμόνιση των νομοθεσιών.

19. Δεν βρίσκω κανένα από τα ανωτέρω επιχειρήματα πειστικό.

20. Όσον αφορά, πρώτ' απ' όλα, το γράμμα του άρθρου 213, η διάταξη αυτή ρητώς επιτρέπει στο Συμβούλιο να οροθετήσει το πλαίσιο της εξουσίας της Επιτροπής σχετικά με τη συλλογή πληροφοριών και να καθορίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η εξουσία αυτή πρέπει να ασκείται. Αυτά τα όρια και οι προϋποθέσεις πρέπει να θεσπιστούν από το Συμβούλιο «κατά τις διατάξεις της [παρούσης] Συνθήκης». Κατόπιν πρέπει να ληφθεί ως αναφορά, πρωτίστως και κυρίως, το άρθρο 189 της Συνθήκης το οποίο προσδιορίζει τα διάφορα είδη κοινοτικών νομικών πράξεων (συμπεριλαμβανομένων των κανονισμών) των οποίων το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούν να κάνουν χρήση προκειμένου να φέρουν σε πέρας το ανατεθέν σ' αυτά από τη Συνθήκη έργο. Κατά συνέπεια, το άρθρο 213 συνεπάγεται ότι μπορεί το Συμβούλιο να εκδίδει νομικές πράξεις όπως είναι οι κανονισμοί.

21. Η απουσία από το άρθρο 213 οποιουδήποτε διαδικαστικού κανόνα δεν εμποδίζει το άρθρο αυτό από το να λειτουργεί ως αυτοτελής νομική βάση. Το σχετικό κενό καλύπτεται από το άρθρο 148, παράγραφος 1, της Συνθήκης το οποίο ορίζει ότι:

«Εκτός αντιθέτων διατάξεων της παρούσας Συνθήκης, το Συμβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών του.»

22. Η προσφεύγουσα δεν προέβαλε κανένα πειστικό επιχείρημα προκειμένου να καταδείξει για ποιο λόγο το άρθρο 148, παράγραφος 1, δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής όταν το Συμβούλιο θεσμοθετεί με σκοπό τον προσδιορισμό των ορίων εντός των οποίων, και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες, η Επιτροπή μπορεί να συλλέγει πληροφορίες βάσει του άρθρου 213. Αντιθέτως, το άρθρο 148, παράγραφος 1, θα ήταν περιττό αν θεωρούνταν ότι η απουσία ειδικών διαδικαστικών κανόνων εμποδίζει μια διάταξη της Συνθήκης να λειτουργήσει ως αυτοτελής νομική βάση.

23. Όσον αφορά το επιχείρημα ότι ο τρόπος που λειτουργεί το άρθρο 213 είναι καθαρά συμπληρωματικός, είναι φυσικά αληθές ότι το δικαίωμα της Επιτροπής να συλλέγει πληροφορίες δεν ασκείται στο κενό: δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από τις εξουσίες της Επιτροπής να ενεργεί βάσει των διαφόρων διατάξεων της Συνθήκης με τις οποίες της ανατίθενται συγκεκριμένη αποστολή σε τομείς όπως η γεωργία, οι μεταφορές, η πολιτική ανταγωνισμού, η προστασία του περιβάλλοντος, η εσωτερική αγορά κ.λπ. Το δικαίωμα συλλογής πληροφοριών είναι εξαρτώμενο και επικουρικό, υπό την έννοια ότι η Επιτροπή μπορεί να εκτελεί τα έργα της σε όλους αυτούς τους τομείς κατά τρόπο περισσότερο αποτελεσματικό εάν έχει πρόσβαση σε ασφαλή πληροφόρηση.

24. Το λάθος στο επιχείρημα της προσφεύγουσας είναι ότι η συλλογή πληροφοριών αποτελεί μια σύνθετη λειτουργία ή — για να υιοθετήσω τη γλώσσα που χρησιμοποιούν το Συμβούλιο και η Επιτροπή σε τέτοιες διαδικασίες — είναι οριζοντίας φύσεως. Μια συγκεκριμένη πληροφορία μπορεί να αφορά περισσότερους του ενός τομείς δραστηριότητας. Π.χ., είναι δυνατόν οι σχετικές με τη διάρθρωση της βιομηχανίας πληροφορίες να αφορούν την πολιτική ανταγωνισμού, την εσωτερική αγορά και την προστασία του περιβάλλοντος. Αν ίσχυε η άποψη ότι το άρθρο 213 δεν μπορεί να αποτελέσει αυτοτελή νομική βάση, θα ήταν αδύνατο στο Συμβούλιο να θεσπίσει έστω και ένα μέτρο που να ρυθμίζει το δικαίωμα της Επιτροπής να συλλέγει πληροφορίες σχετικές με περισσότερους του ενός τομείς δραστηριότητας. Θα ήταν συχνά αποτελεσματικό να στηρίζεται ένα μέτρο σε διαφορετικές διατάξεις της Συνθήκης, εφόσον οι διαδικαστικοί κανόνες που προβλέπονται από τις διάφορες νομικές βάσεις δεν είναι οι ίδιοι. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αν το άρθρο 213 δεν μπορούσε να χρησιμοποιηθεί, η μόνη εναλλακτική λύση (εκτός από το άρθρο 235 το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο εφόσον καμιά άλλη διάταξη της Συνθήκης δεν προσφέρεται ως νομική βάση [8]) θα ήταν μια σειρά χωριστών μέτρων στηριζομένων σε διάφορες διατάξεις της Συνθήκης σχετικές με τομείς συγκεκριμένης πολιτικής. Θα ήταν παράλογο να εξαναγκασθεί το Συμβούλιο να θεσπίσει μια σειρά μέτρων βάσει διαφόρων διατάξεων της Συνθήκης όταν, για πρακτικούς λόγους, αυτό που χρειάζεται είναι ένα και μοναδικό μέτρο το οποίο να ρυθμίζει, κατά τρόπο όσο το δυνατόν περισσότερο ενιαίο, τη γενική εξουσία της Επιτροπής να συλλέγει τις πληροφορίες που χρειάζεται προκειμένου να φέρει σε πέρας το πολυσύνθετο έργο που της έχει αναθέσει η Συνθήκη.

25. Ομοίως, από τη θέση του άρθρου 213 στο σύστημα της Συνθήκης, δεν μπορεί να συναχθεί ότι το άρθρο αυτό δεν αποτελεί αυτοτελή νομική βάση. Τουναντίον, το γεγονός ότι το άρθρο 213 συμπεριλαμβάνεται στις «Γενικές και τελικές διατάξεις» αποτελεί τη λογική συνέπεια της οριζόντιας φύσεως της συλλογής πληροφοριών, και τούτο εφόσον η κατοχή ασφαλών πληροφοριών είναι ζωτική για την Επιτροπή προκειμένου το όργανο αυτό να εκπληρώνει κατά τον καλύτερο τρόπο το έργο που του έχει ανατεθεί από τα ειδικά μέρη της Συνθήκης. Επιπλέον, διάφορες άλλες διατάξεις που περιλαμβάνονται στο μέρος αυτό της Συνθήκης προσφέρονται ως βάση για τη θεσμοθέτηση κανόνων: συγκεκριμένα τα άρθρα 217, 223, παράγραφοι 2 και 3, και 235.

8 — Βλ. απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-51/89, C-90/89 και C-94/89, Ηνωμένο Βασίλειο κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2757, σκέψη 6).

26. Όσον αφορά την αντιπαραβολή του άρθρου 213 προς άλλες διατάξεις της Συνθήκης που χρησιμεύουν ως βάση για θεσμοθέτηση διατάξεων, αυτή δεν έχει κατά τη γνώμη μου σημασία. Το ότι οι θεσπισμένοι με τις διάφορες διατάξεις της Συνθήκης διαδικαστικοί κανόνες διαφέρουν σημαντικά, τούτο αποτελεί την προφανή διαπίστωση ενός πραγματικού γεγονότος. Η έκταση της νομοθετικής εξουσίας που παρέχεται από τις διατάξεις αυτές εξαρτάται από το γράμμα και τον σκοπό τους και όχι από την μεγαλύτερη ή μικρότερη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Κατά το μέτρο που η έλλειψη οποιουδήποτε ρόλου κατά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα έπρεπε να θεωρηθεί ως κάτι το αφύσικο, τούτο είναι ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο διακυβερνητικής διασκέψεως βάσει του άρθρου Ν της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Έχει σημασία να σημειωθεί ότι ούτε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ούτε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν επιφέρει οποιαδήποτε τροποποίηση στο κείμενο του άρθρου 213. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν άσκησε παρέμβαση στην υπό κρίση προσφυγή για να υποστηρίξει ότι οι προνομίες του υπονομεύθηκαν από την εκ μέρους του Συμβουλίου επιλογή μιας νομικής βάσεως η οποία το στερεί οποιασδήποτε συμμετοχής.

27. Όσον αφορά τέλος το επιχείρημα της προσφεύγουσας που αντλείται από την πρακτική που ακολουθούσε προηγουμένως το Συμβούλιο, το γεγονός ότι η απόφαση 85/338 του Συμβουλίου στηρίχτηκε στο άρθρο 235 και ότι η τροποποιούσα αυτήν την απόφαση στηρίχτηκε στο άρθρο 130 Ρ ουδόλως συνεπάγεται ότι το άρθρο 213 δεν μπορεί να αποτελέσει αυτοτελή νομική βάση. Αντιθέτως, από την πρακτική των κοινοτικών οργάνων σαφώς προκύπτει ότι είναι δυνατόν νομοθετικά μέτρα να στηρίζονται μόνο στο άρθρο 213. Το Συμβούλιο επισήμανε ότι μεταξύ των ετών 1960 και 1993 θεσπίστηκαν πενήντα περίπου κείμενα βάσει μόνο του άρθρου 213 χωρίς κανένα από αυτά να προσβληθεί λόγω του ότι το άρθρο αυτό δεν αποτελεί αυτοτελή νομική βάση. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Επιτροπή ανέφερε ότι οι δραστηριότητες της στατιστικής της υπηρεσίας στηρίζονται σε μέτρα που έχουν ληφθεί βάσει του άρθρου 213. Μολονότι, όπως και το Συμβούλιο παραδέχεται, η πρακτική των κοινοτικών οργάνων δεν μπορεί να τροποποιήσει το περιεχόμενο της Συνθήκης, μια καθιερωθείσα και μη έχουσα αμφισβητηθεί πρακτική που διαρκεί πάνω από τριάντα χρόνια δυσχερώς μπορεί να αγνοηθεί. Η εν λόγω πρακτική συνηγορεί αποφασιστικώς υπέρ της απόψεως ότι είναι δυνατή η θεσμοθέτηση διατάξεων βάσει του άρθρου 213.

28. Για όλους τους ανωτέρω λόγους, θεωρώ ότι ο αμφισβητούμενος κανονισμός δεν μπορεί να κηρυχθεί ανίσχυρος για τον λόγο ότι το άρθρο 213 δεν αποτελεί αυτοτελή νομική βάση.

Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως: το άρθρο 213 δεν αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση

29. Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι, έστω και αν το άρθρο 213 είναι δυνατό, κατ' αρχήν, να αποτελεί αυτοτελή νομική βάση, παρ' όλα αυτά τούτο δεν απετέλεσε, όσον αφορά τον αμφισβητούμενο κανονισμό, την κατάλληλη νομική βάση. Κατ' αυτήν, ο

κανονισμός έπρεπε να έχει περιοριστεί, προκειμένου να έχει ως ορθή βάση το άρθρο 213, στο να επιτρέπει στην Επιτροπή να συλλέγει στοιχεία από υφιστάμενα μητρώα επιχειρήσεων. Η προσφεύγουσα διατείνεται ότι ο κανονισμός είναι πλέον προωθημένος και ότι κύριος σκοπός του είναι η δημιουργία ενός οργάνου για την εναρμόνιση των μητρώων επιχειρήσεων στα κράτη μέλη. Παραθέτει την πρώτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του όπου αναφέρεται ότι «η ενιαία αγορά αυξάνει την ανάγκη βελτιώσεως της συγκρισιμότητας των στατιστικών που καταρτίζονται για την αντιμετώπιση των κοινοτικών αναγκών». Η προσφεύγουσα τονίζει επίσης το γεγονός ότι ο κανονισμός περιλαμβάνει έντεκα άρθρα εκ των οποίων μόνον ένα (συγκεκριμένα το άρθρο 6) αφορά άμεσα τη διαβίβαση πληροφοριών από τα κράτη μέλη στην Επιτροπή· το κύριο μέρος του κειμένου του έχει σχέση με τη δημιουργία και ενημέρωση εναρμονισμένων μητρώων στα κράτη μέλη. Η κατάλληλη νομική βάση είναι, κατά την προσφεύγουσα, το άρθρο 100 Α της Συνθήκης, εφόσον ο κανονισμός αποσκοπεί κυρίως στο να συντελέσει στην εγκαθίδρυση και λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Η άποψη αυτή επιρρωννύεται από την προηγούμενη πρακτική του Συμβουλίου. Η απόφαση 81/971/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 1981, περί καθιερώσεως ενός κοινοτικού συστήματος πληροφορήσεως για τον έλεγχο και τη μείωση ρυπάνσεως που προξενεί η απόρριψη υδρογονανθράκων στη θάλασσα [9], στηρίχτηκε στα άρθρα 213 και 235 της Συνθήκης· ομοίως ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3330/91 του Συμβουλίου, της 7ης Νοεμβρίου 1991, για τις στατιστικές των συναλλαγών αγαθών μεταξύ κρατών μελών [10], στηρίχτηκε στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης. Η προσφεύγουσα επισημαίνει ότι ο αμφισβητούμενος κανονισμός δεν μπορεί να στηρίζεται ταυτόχρονα και στο άρθρο 100 Α και στο άρθρο 213, και τούτο ενόψει των διαδικαστικών διαφορών που υφίστανται μεταξύ των δύο αυτών διατάξεων. Παραπέμποντας στην απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («διοξείδιο του τιτανίου») [11], η προσφεύγουσα διατείνεται ότι, δεδομένου ότι είναι αδύνατη η συνύπαρξη δύο νομικών βάσεων, ο κανονισμός θα έπρεπε να στηρίζεται μόνο στο άρθρο 100 Α ώστε να αποφευχθεί η υπονόμευση των δικαιωμάτων των άλλων κοινοτικών οργάνων (συγκεκριμένα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής).

30. Η άποψή μου επί του ανωτέρω θέματος είναι η εξής.

31. Πρώτον, δεν δέχομαι το επιχείρημα της προσφεύγουσας ότι το άρθρο 213 (εφόσον υποτεθεί ότι είναι δυνατό να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση) μπορεί να χρησιμεύσει μόνον ως βάση για μέτρα που θα επιτρέπουν στην Επιτροπή να συλλέγει στοιχεία που είναι ήδη διαθέσιμα στα κράτη μέλη, ειδικότερα στοιχεία περιεχόμενα σε υφιστάμενα μητρώα. Με κίνδυνο να πω κάτι το αυτονόητο, σημειώνω ότι πριν καταστεί δυνατή η διαβίβαση μιας πληροφορίας από κράτη μέλη στην Επιτροπή πρέπει πρώτα αυτή να υφίσταται. Ο αμφισβητούμενος κανονισμός αναγνωρίζει ότι, εφόσον η Επιτροπή πρέπει να διαθέτει χρησιμοποιήσιμα στατιστικά στοιχεία, οι αναγκαίες πληροφορίες πρέπει, πρώτον, να έχουν συγκεντρωθεί στα κράτη μέλη σύμφωνα με ομοιόμορφα κριτήρια. Αν το άρθρο 213 νοηθεί σε συνδυασμό με το άρθρο 5 της Συνθήκης, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη να διευκολύνουν την εκτέλεση του κοινοτικού έργου, δεν φαίνεται παράλογο να αναμένεται από

9 — ΕΕ 1981, L 355, σ. 52.
10 — ΕΕ 1991, L 316, σ. 1.
11 — Υπόθεση C-300/89 (Συλλογή 1991, σ. I-2867).

τις εθνικές αρχές να επικουρούν την Επιτροπή στο έργο της συγκεντρώσεως πληροφοριών σύμφωνα με ομοιόμορφα κριτήρια. Μολονότι η έκταση της υποχρεώσεως που είναι δυνατόν να επιβληθεί στα κράτη μέλη θέτει ζήτημα αναλογικότητας (πράγμα που αποτελεί το αντικείμενο του τρίτου λόγου ακυρώσεως), θα παρατηρήσω απλώς στο σημείο αυτό ότι θα ήταν άστοχο να υποστηρίζεται ότι δεν είναι δυνατόν να ζητείται από τα κράτη μέλη, βάσει του άρθρου 213, να αρκούνται απλώς στο να συγκεντρώνουν στοιχεία από υφιστάμενα μητρώα και να τα αποστέλλουν στις Βρυξέλλες.

32. Κατά πάγια άποψη η επιλογή της κατάλληλης νομικής βάσεως για τη θεσμοθέτηση ενός μέτρου πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια υποκείμενα σε δικαστικό έλεγχο. Τα σχετικά κριτήρια είναι ο σκοπός και το περιεχόμενο του μέτρου [12].

33. Είναι αναμφισβήτητο ότι το προοίμιο του αμφισβητουμένου κανονισμού είναι κάπως αόριστο όσον αφορά τον σκοπό του κανονισμού αυτού. Στην πρώτη αιτιολογική σκέψη αναφέρεται ότι «η ενιαία αγορά αυξάνει την ανάγκη βελτίωσης της συγκρισιμότητας των στατιστικών που καταρτίζονται για την αντιμετώπιση των κοινοτικών αναγκών» και ότι «ενόψει της βελτίωσης αυτής, χρειάζεται ένας κοινός ορισμός και μια κοινή περιγραφή του πεδίου των επιχειρήσεων των άλλων μονάδων η δραστηριότητα των οποίων αποτελεί αντικείμενο στατιστικών». Σύμφωνα με την τρίτη αιτιολογική σκέψη, «αυξάνεται συνεχώς η ανάγκη για πληροφορίες σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων, ανάγκη η οποία, λόγω της κατάστασης που επικρατεί σήμερα στον τομέα των κοινοτικών στατιστικών, δεν μπορεί να ικανοποιηθεί». Σύμφωνα με την τέταρτη αιτιολογική σκέψη, «τα μητρώα επιχειρήσεων που μπορούν να χρησιμοποιούνται για στατιστικούς σκοπούς αποτελούν απαραίτητο εργαλείο για την παρακολούθηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της οικονομίας που προκύπτουν από μέτρα όπως ένωση, συνεργασία, εξαγορά, συγχώνευση και απορρόφηση».

34. Στο προοίμιο δεν διευκρινίζονται οι τομείς δραστηριότητας για τους οποίους η Κοινότητα απαιτεί βελτίωση των στατιστικών ούτε αναφέρεται ποιο είναι το έργο της Επιτροπής που θα διευκολυνθεί από τη δημιουργία μητρώων επιχειρήσεων για στατιστικούς σκοπούς. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή τονίζουν, στις γραπτές τους παρατηρήσεις, ότι το γενικό έργο της Επιτροπής καθορίζεται στο άρθρο 155 της Συνθήκης, το οποίο έχει ως εξής:

«Για τη διασφάλιση της λειτουργίας και αναπτύξεως της Κοινής Αγοράς, η Επιτροπή:

— μεριμνά για την εφαρμογή της παρούσας Συνθήκης καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα·

— διατυπώνει συστάσεις ή γνώμες επί θεμάτων που αποτελούν αντικείμενο της παρούσας Συνθήκης εφόσον προβλέπεται ρητώς από αυτήν ή θεωρείται αναγκαίο για την Επιτροπή·

12 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 11 απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 10.

— έχει ιδία εξουσία λήψεως αποφάσεων και συμπράττει στη διαμόρφωση των πράξεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης·

— ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει.»

Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ο αμφισβητούμενος κανονισμός θα βοηθήσει την Επιτροπή στην εκτέλεση αυτού του γενικού έργου· ειδικότερα, η Επιτροπή θα διευκολυνθεί στην παρακολούθηση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, πράγμα που συνεπάγεται παρακολούθηση της διαρθρώσεως της βιομηχανίας (όσον αφορά, π.χ., τον έλεγχο των συγχωνεύσεων) και την από ανταγωνιστική άποψη θέση των επιχειρήσεων. Το Συμβούλιο τονίζει την «οριζόντια» φύση του κανονισμού και διατείνεται ότι τα μητρώα επιχειρήσεων θα επιτρέψουν στην Επιτροπή να παρακολουθεί τις εξελίξεις σε όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας και να προτείνει μέτρα στο πλαίσιο κάθε συγκεκριμένου τομέα πολιτικής για τον οποίο η Κοινότητα είναι υπεύθυνη.

35. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο δικηγόρος της Επιτροπής τόνισε τη σημασία των στατιστικών για την Επιτροπή, περιγράφοντας την πληροφορία ως τη ζωτική για τον πυρήνα της υπάρξεώς της Επιτροπής αρτηρία· πράγματι, οι στατιστικές πληροφορίες είναι τόσο σημαντικές για την Επιτροπή ώστε η στατιστική της υπηρεσία (Eurostat) να αποτελεί χωριστή μονάδα ανεξάρτητη από τα τμήματα που διευθύνουν τις διάφορες κατά τομείς πολιτικές και με προσωπικό ανερχόμενο σε 800 άτομα.

36. Θεωρώ λυπηρό το γεγονός ότι στο προοίμιο του κανονισμού δεν ορίζεται με σαφήνεια το συγκεκριμένο έργο της Επιτροπής που θα διευκολυνθεί με τη δημιουργία μητρώων επιχειρήσεων. Η συγκέντρωση πληροφοριών δεν αποτελεί αυτοσκοπό· αποτελεί απλώς το μέσο για την επίτευξη ενός σκοπού. Το μέσο που θα επιτρέπει στην Επιτροπή να συλλέγει πληροφορίες δεν μπορεί να στηρίζεται παρά μόνο στο άρθρο 213 εφόσον η πληροφορία «απαιτείται για την εκπλήρωση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί [στην Επιτροπή]».

37. Παρά την αδυναμία αυτή του προοιμίου (η οποία δεν πρέπει, το σημειώνω, να οδηγήσει στην αμφισβήτησή του για λόγους ανεπαρκούς αιτιολογίας) είναι δυνατό, κατά την άποψή μου, από τη φύση των πληροφοριών που πρέπει να περιλαμβάνονται, σύμφωνα με το παράρτημα ΙΙ του κανονισμού, στα μητρώα να συναχθεί ποιο είναι το έργο της Επιτροπής που πρόκειται να διευκολυνθεί από την παροχή της δυνατότητας διαθέσεως ακριβών στατιστικών στοιχείων συλλεγέντων σύμφωνα με ομοιόμορφα κριτήρια. Τα μνημονευόμενα από τον κανονισμό μητρώα θα αποτελέσουν μια, τρόπον τινά, φωτογραφία της διαρθρώσεως της βιομηχανίας καθ' όλην την έκταση της Κοινότητας. Θα είναι, π.χ., δυνατή από τα μητρώα πληροφοριών η διαπίστωση του πόσες επιχειρήσεις είναι ενεργοί σε δεδομένο τομέα της οικονομίας, ποια είναι η νομική τους δομή, ποιο ρόλο παίζουν οι δημόσιες επιχειρήσεις, οι μικρού και μέσου μεγέθους επιχειρήσεις,

τί βαθμός συγκέντρωσης έχει επιτευχθεί, τί μερίδιο της αγοράς κατέχεται από συγκεκριμένες επιχειρήσεις, πόσα πρόσωπα απασχολούνται σε δεδομένο τομέα της οικονομίας, πόσα άτομα απασχολούνται σε συγκεκριμένη τοποθεσία κ.λπ.

38. Είναι αυτονόητο ότι η κατοχή τέτοιων πληροφοριών, συγκεντρωμένων σύμφωνα με ομοιόμορφα κριτήρια, θα βοηθήσει την Επιτροπή στην εκπλήρωση πολλών από τα ειδικά καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί. Η εποπτεία της ενιαίας αγοράς αποτελεί ένα τέτοιο, όχι όμως βεβαίως και το μοναδικό, καθήκον. Χωρίς να έχω οπωσδήποτε την πρόθεση να εξαντλήσω το θέμα, θα μνημονεύσω, π.χ., την πολιτική ανταγωνισμού (τίτλος V του τρίτου μέρους της Συνθήκης), την κοινωνική πολιτική, την παιδεία, την επαγγελματική εκπαίδευση και τη νεολαία (τίτλος VIII), τη βιομηχανία (τίτλος XIII) και την οικονομική και κοινωνική συνοχή (τίτλος XIV). Σε όλους αυτούς τους τομείς, η Επιτροπή μπορεί να εκπληρώνει κατά τρόπο περισσότερο αποτελεσματικό τα καθήκοντά της εφόσον θα έχει πρόσβαση σε χρησιμοποιήσιμα στατιστικά στοιχεία (π.χ. στατιστικά στοιχεία που έχουν συλλεγεί σύμφωνα με ομοιόμορφα κριτήρια) αντικατοπτρίζοντα τη διάρθρωση της βιομηχανίας καθ' όλην την έκταση της Κοινότητας. Επομένως, εφόσον η σημασία του συστήματος των καθιερωθέντων από τον κανονισμό μητρώων υπερβαίνει τα στενά όρια μιας ενιαίας αγοράς και επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα, πολλούς από τους τομείς πολιτικής όπου η Επιτροπή οφείλει, βάσει της Συνθήκης, να παίξει κάποιο ρόλο, είναι συζητήσιμο το κατά πόσον το άρθρο 100 Α της Συνθήκης θα μπορούσε να αποτελέσει την κατάλληλη για τον κανονισμό νομική βάση.

39. Κατά τη γνώμη μου, το άρθρο 100 Α θα μπορούσε να αποτελέσει την κατάλληλη νομική βάση μόνο αν κύριος σκοπός του κανονισμού ήταν η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών και πρακτικών των σχετικών με τη συλλογή στατιστικών πληροφοριών, ειδικότερα προκειμένου να διασφαλιστεί η εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Αν όμως, αντιθέτως, το προβλεπόμενο από τον κανονισμό στοιχείο της εναρμονίσεως είναι παρεπόμενο ενώ βασική μέριμνα είναι η διασφάλιση με τον κανονισμό αυτό του ότι η Επιτροπή θα λαμβάνει τα στατιστικά στοιχεία που θα της επιτρέπουν να εκπληρώνει τις πολυποίκιλες λειτουργίες που της έχει αναθέσει η Συνθήκη, τότε το άρθρο 213 πρέπει να είναι η κατάλληλη νομική βάση.

40. Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι κύριος σκοπός του κανονισμού είναι η εναρμόνιση, και τούτο για τον λόγο ότι τα περισσότερα από τα έντεκα άρθρα του καθορίζουν τα βήματα που πρέπει να κάνουν οι εθνικές αρχές προκειμένου να δημιουργηθούν εναρμονισμένα μητρώα επιχειρήσεων, ενώ μια μόνο διάταξη (το άρθρο 6) έχει ως αντικείμενο την υποχρέωση των κρατών μελών να προβαίνουν, όταν το ζητεί η Επιτροπή, σε στατιστικές αναλύσεις των μητρώων και να διαβιβάζουν τα αποτελέσματα στη στατιστική υπηρεσία του εν λόγω κοινοτικού οργάνου.

41. Δεν βρίσκω πειστικό το επιχείρημα αυτό. Όπως έχω ήδη αναφέρει, πριν καταστεί δυνατή η διαβίβαση στατιστικών στοιχείων στην Επιτροπή, πρέπει, πρώτον, τα

στατιστικά αυτά στοιχεία να έχουν συλλεγεί. Προκειμένου μια πληροφορία να καταστεί χρήσιμη για στατιστικούς σκοπούς, είναι προφανές ότι πρέπει να έχει συλλεγεί σύμφωνα με ομοιόμορφα κριτήρια. Επομένως, ουδόλως εκπλήσσει το γεγονός ότι πολλές από τις ουσιώδεις διατάξεις αφορούν το έργο της θεσπίσεως κοινών κανόνων για τη συλλογή των εν λόγω πληροφοριών. Τούτο δεν μεταβάλλει το γεγονός ότι ο λόγος υπάρξεως του κανονισμού είναι να καταστεί δυνατή στην Επιτροπή η απόκτηση χρησιμοποιησίμων στοιχείων σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων καθ' όλη την έκταση της Κοινότητας. Πράγματι, δυσχερώς αντιλαμβάνονται σε τί θα χρησίμευε η υποχρέωση των κρατών μελών να συντάσσουν εναρμονισμένα μητρώα επιχειρήσεων αν οι περιλαμβανόμενες σ' αυτά πληροφορίες δεν ήταν δυνατό να τίθενται στη διάθεση της Επιτροπής ή κάποιου άλλου κοινοτικού οργάνου. Η εναρμόνιση είναι χρήσιμη μόνο επειδή παρέχει στην Επιτροπή χρησιμοποιήσιμες πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση στα κράτη μέλη και τούτο σημαίνει ότι η Επιτροπή είναι καλύτερα πληροφορημένη όταν ασκεί τις εξουσίες που της έχουν απονεμηθεί από τη Συνθήκη.

42. Υπάρχει μια σημαντική διαφορά μεταξύ της εναρμονίσεως που επιδιώκεται με τον αμφισβητούμενο κανονισμό και τον τύπο της εναρμονίσεως που έχει σκοπηθεί από το άρθρο 100 Α της Συνθήκης. Μέριμνα του άρθρου 100 Α, όπως και του άρθρου 100, είναι η εξάλειψη των εμποδίων στις συναλλαγές που οφείλονται στις διαφορές των εθνικών νομοθεσιών, όπως οι διαφορετικοί κανόνες σχετικά με την παραγωγή αγαθών ή με τη διαφήμιση. Η θέσπιση ομοιόμορφων κανόνων εξαλείφει αυτομάτως τέτοια εμπόδια και, έτσι, συντελεί κατά τρόπο άμεσο στην εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς. Η εναρμόνιση των μητρώων επιχειρήσεων δεν διαθέτει αυτόν τον στενό σύνδεσμο με την εσωτερική αγορά. Δεν μπορεί από μόνη της να εξαλείψει τα εμπόδια στις συναλλαγές. Απλώς επιτρέπει στην Επιτροπή την εκπλήρωση των πολλών της καθηκόντων με το πλεονέκτημα της ενημερώσεως που μόνον η αποκλειστική διάθεση ακριβών και περιεκτικών πληροφοριών παρέχει. Τούτο επιβεβαιώνει το γεγονός ότι το άρθρο 213 είναι πλέον κατάλληλη, απ' ότι το άρθρο 100 Α, ως νομική βάση για τον αμφισβητούμενο κανονισμό.

43. Όσον αφορά την προηγούμενη πρακτική του Συμβουλίου, υφίστανται, κατά τη γνώμη μου, ουσιώδεις διαφορές μεταξύ του αμφισβητούμενου κανονισμού και των δύο πράξεων του Συμβουλίου στις οποίες παραπέμπει η προσφεύγουσα. Όσον αφορά την πρώτη απ' αυτές (απόφαση 81/971), από το περιεχόμενό της προκύπτει σαφώς ότι κύριος σκοπός ήταν να δημιουργηθεί όχι μια συνεχής ροή πληροφοριών από κράτη μέλη προς την Επιτροπή, αλλά μια ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών μέσω της Επιτροπής. Έτσι, με το άρθρο 1 καθιερώθηκε ένα σύστημα πληροφορήσεως «*προκειμένου να διαθέτουν οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών* τα αναγκαία στοιχεία για τον έλεγχο και τη μείωση της ρυπάνσεως που προκαλεί η απόρριψη των υδρογονανθράκων στη θάλασσα» (η υπογράμμιση είναι δική μου). Το άρθρο 213, από μόνο του, δεν φαίνεται να αποτελεί την κατάλληλη για ένα τέτοιο μέτρο νομική βάση. Ένας δεύτερος λόγος που η απόφαση στηρίχθηκε τόσο στο άρθρο 235 όσο και στο άρθρο 213 είναι το γεγονός ότι υφίσταντο, την εποχή εκείνη, ορισμένες αμφιβολίες, όπως τόνισε το Συμβούλιο, σχετικά με την

αρμοδιότητα, πριν από την ψήφιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως, της Κοινότητας, αναφορικά με την προστασία του περιβάλλοντος.

44. Όσον αφορά τη δεύτερη πράξη στην οποία αναφέρεται η προσφεύγουσα (κανονισμός 3330/91), από το προοίμιό του καθώς και από το περιεχόμενό του σαφώς προκύπτει ότι ο εν λόγω κανονισμός συνδέεται με την εσωτερική αγορά περισσότερο στενά απ' ό,τι ο αμφισβητούμενος εν προκειμένω κανονισμός. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το άρθρο του 1 επιβάλλει στην Κοινότητα και στα κράτη μέλη να καταρτίζουν τις στατιστικές των συναλλαγών αγαθών μεταξύ των κρατών μελών. Από την πρώτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου καταδεικνύεται ότι η ανάγκη για νέο σύστημα καταρτίσεως των στατιστικών προκύπτει άμεσα από την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς: κατόπιν της εξαλείψεως των φυσικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών, οι πληροφορίες για τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές αγαθών δεν μπορούσαν πλέον να αποκτώνται με ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Επομένως, το άρθρο 100 Α αποτέλεσε την κατάλληλη νομική βάση για ένα πλήρως εναρμονισμένο σύστημα συλλογής στατιστικών επί των συναλλαγών αγαθών. Θα πρέπει επιπλέον να σημειωθεί ότι με το άρθρο 14 του εν λόγω κανονισμού υποχρεούνται τα κράτη μέλη να επιβάλλουν κυρώσεις στα πρόσωπα που δεν παρέχουν, όπως προβλέπεται από τον κανονισμό, στατιστικές πληροφορίες. Δυσκολεύομαι να αντιληφθώ πώς είναι δυνατό ένα βασιζόμενο στο άρθρο 213 της Συνθήκης μέτρο να μπορεί να επιβάλλει σε ιδιώτες υποχρεώσεις των οποίων η μη εκπλήρωση να μπορεί να συνεπάγεται κυρώσεις.

45. Το συμπέρασμά μου είναι ότι ο αμφισβητούμενος κανονισμός δεν μπορεί να κηρυχθεί ανίσχυρος με τον ισχυρισμό ότι το άρθρο 213 της Συνθήκης δεν αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση.

Ο τρίτος λόγος ακυρώσεως: ο κανονισμός είναι αντίθετος προς την αρχή της αναλογικότητας

46. Η προσφεύγουσα παρατηρεί ότι η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου που έχει καθιερωθεί με το άρθρο 3 Β, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η διάταξη αυτή έχει ως εξής:

«Η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας Συνθήκης.»

Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, δυνάμει της αρχής της αναλογικότητας, ένα κοινοτικό μέτρο πρέπει να είναι το κατάλληλο μέσο για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού, ενώ σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί αυτό να επιβάλλει στα κράτη μέλη βάρη που δεν είναι αναγκαία ή είναι δυσανάλογα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

47. Σύμφωνα με την προσφεύγουσα, ο αμφισβητούμενος κανονισμός παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας κατά δύο τρόπους. Πρώτον, επιβάλλει να περιλαμβάνονται στα μητρώα επιχειρήσεων μη αναγκαίες πληροφορίες, συγκεκριμένα α) στοιχεία

σχετικά με τις «νομικές μονάδες» τα οποία, όπως ισχυρίζεται, είναι άσχετα προς στατιστικούς σκοπούς και β) τον κύκλο εργασιών των επιχειρήσεων καθώς και τον αριθμό των απασχολουμένων. Δεύτερον, το κόστος καταρτίσεως των μητρώων είναι, σύμφωνα με την προσφεύγουσα, υπερβολικό.

48. Η προσφεύγουσα στηρίζει την άποψή της ότι οι νομικές μονάδες είναι άσχετες με στατιστικούς σκοπούς στο γεγονός ότι οι μονάδες αυτές δεν περιλαμβάνονται στον κανονισμό 696/93 για τις στατιστικές μονάδες παρατήρησης και ανάλυσης του παραγωγικού συστήματος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα [13]. Επομένως, η προσφεύγουσα καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εγγραφή στοιχείων σχετικά με τις νομικές μονάδες στα μητρώα επιχειρήσεων μπορεί να χρησιμεύει για άλλους σκοπούς όχι όμως και για στατιστικούς. Τούτο επιβεβαιώνεται από την όγδοη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του αμφισβητουμένου κανονισμού, σύμφωνα με την οποία τα μητρώα επιχειρήσεων προσφέρουν τα μέσα για την παρακολούθηση της ακριβείας των πληροφοριών που παρέχονται από τις επιχειρήσεις σύμφωνα με την τέταρτη και την έβδομη οδηγία του Συμβουλίου σχετικά με το δίκαιο των εταιριών.

49. Η προσφεύγουσα θεωρεί ότι είναι περιττή η εγγραφή του κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων στα σχετικά μητρώα, και τούτο για τον λόγο ότι, από στατιστική άποψη, ο αριθμός των απασχολουμένων δίνει επαρκή ένδειξη σχετικά με το μέγεθος και τη σπουδαιότητα μιας επιχειρήσεως· επιπλέον, σε ορισμένους τομείς (π.χ. τραπεζικός και ασφαλιστικός) ο κύκλος εργασιών αποτελεί ένα άσχετο με την πραγματικότητα κριτήριο.

50. Η προσφεύγουσα πιστεύει ότι το κόστος καταρτίσεως των μητρώων επιχειρήσεων είναι δυσανάλογο προς το όφελος που θα προκύψει από την ύπαρξη εναρμονισμένων κοινοτικών στατιστικών. Η άποψη αυτή στηρίζεται σε μελέτη της γερμανικής στατιστικής υπηρεσίας σχετικά με το εφικτό της καταρτίσεως και διατηρήσεως εναρμονισμένων μητρώων επιχειρήσεων. Σύμφωνα με τη μελέτη αυτή, η οποία βασίστηκε σε τιμές του 1977, το μέσο κατά επιχείρηση κόστος θα ανερχόταν σε 23 γερμανικά μάρκα (DM) όσον αφορά την κατάρτιση του μητρώου και σε 11 DM όσον αφορά τη διατήρησή του. Το συνολικό κόστος του μητρώου θα έφτανε τα 43,7 εκατομμύρια DM χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ούτε ο πληθωρισμός, ούτε η εδαφική αύξηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας κατόπιν της γερμανικής ενοποιήσεως. Η προσφεύγουσα εκτιμά ότι θα χρειάζονταν πέντε έως επτά έτη για την κατάρτιση του μητρώου.

51. Η άποψή μου όσον αφορά τα ανωτέρω θέματα είναι η εξής.

52. Βεβαίως, η αρχή της αναλογικότητας ισχύει και περιλαμβάνεται στο ίδιο το άρθρο 213 το οποίο επιτρέπει στην Επιτροπή να συλλέγει πληροφορίες και να προβαίνει στους *αναγκαίους* ελέγχους για την εκπλή-

13 — Όπ.π. στην υποσημείωση 3.

ρωση των καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί. Όμως, δεν πιστεύω ότι ο κανονισμός μπορεί να προσβληθεί για έλλειψη αναλογικότητας για τον λόγο ότι απαιτεί οι πληροφορίες σχετικά με τις «νομικές μονάδες» να περιλαμβάνονται στα μητρώα επιχειρήσεων. Κατά τη γνώμη μου, από τον κανονισμό 696/93 δεν μπορεί να συναχθεί ότι οι νομικές μονάδες ουδεμία έχουν σημασία όσον αφορά στατιστικούς σκοπούς. Στο μέρος Ι του παραρτήματος του κανονισμού αυτού παρατίθεται κατάλογος οκτώ «στατιστικών μονάδων του παραγωγικού συστήματος» στον οποίο περιλαμβάνονται η επιχείρηση και η τοπική μονάδα, όχι όμως και η νομική μονάδα. Οι στατιστικές αυτές μονάδες προσδιορίζονται βάσει κριτηρίων που παρατίθενται στο μέρος ΙΙ του παρατήματος. Ένα από τα κριτήρια αυτά είναι η νομική μονάδα. Στο μέρος ΙΙΙ, Α, μια επιχείρηση ορίζεται ως «αποτελούμενη από τον μικρότερο συνδυασμό νομικών μονάδων που απαρτίζει μια οργανωτική μονάδα παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών η οποία διαθέτει ορισμένο βαθμό αυτονομίας σε επίπεδο λήψης αποφάσεως, κυρίως όσον αφορά τη διάθεση τρεχόντων πόρων της». Κατ' αυτόν τον τρόπο, η νομική μονάδα αντιπροσωπεύει ένα κεφαλαιώδες στοιχείο για τον ορισμό μιας επιχειρήσεως, πράγμα που αποτελεί μια από τις έννοιες-κλειδιά τόσο στον αμφισβητούμενο κανονισμό όσο και στον κανονισμό 696/93. Το να διατείνεται κάποιος ότι οι νομικές μονάδες είναι περιττές για τη στατιστική εποπτεία των επιχειρήσεων ισοδυναμεί μάλλον με το να ισχυρίζεται ότι ηλεκτρόνια και πρωτόνια είναι άσχετα για την περιγραφή του σύμπαντος εφόσον κάθε ύλη αποτελείται από άτομα.

53. Ασχέτως των τεχνικής φύσεως επιχειρημάτων που στηρίζονται στην ανάλυση του κανονισμού 696/93, θεωρώ αυτονόητο ότι οι νομικές μονάδες — οι οποίες είναι απλώς νομικά ή φυσικά πρόσωπα ασκούντα οικονομικές δραστηριότητες ιδίω δικαιώματι — είναι χρήσιμες για την κατάρτιση των μητρώων επιχειρήσεων τα οποία προορίζονται να αντικατοπτρίζουν, inter alia, «τη διάρθρωση των επιχειρήσεων» [14] και «τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις της οικονομίας που προκύπτουν από μέτρα όπως ένωση, συνεργασία, εξαγορά, συγχώνευση και απορρόφηση» [15].

54. Εξίσου, κατά τη γνώμη μου, αβάσιμο είναι το επιχείρημα της προσφεύγουσας ότι δεν είναι αναγκαία η εγγραφή του κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων όπως και του αριθμού των απασχολουμένων. Αρκεί να σημειωθεί ότι ο κύκλος εργασιών και ο αριθμός των απασχολουμένων αναγνωρίζονται παγκοσμίως ως τα δύο κριτήρια-κλειδιά για την εκτίμηση του μεγέθους μιας επιχειρήσεως. Καίτοι ορθώς η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι ο κύκλος εργασιών μπορεί να αποτελεί παραπλανητικό κριτήριο όσον αφορά ορισμένους τομείς, εξίσου αληθές είναι ότι και το μέγεθος του εργατικού δυναμικού μιας επιχειρήσεως μπορεί επίσης να είναι παραπλανητικό όσον αφορά ορισμένους άλλους τομείς. Επιπλέον, όπως το Συμβούλιο έχει τονίσει, το μέγεθος του εργατικού δυναμικού είναι δυνατό να μην αποτελεί πλέον αξιόπιστη ένδειξη του μεγέθους μιας επιχειρήσεως λόγω διαρθρωτικών μεταβολών της οικονομίας. Ένα τελευταίο σημείο, επί του οποίου η Επιτροπή επισύρει την προσοχή, είναι το γεγονός ότι η καταχώρηση του κύκλου εργασιών είναι προαιρετική όσον αφορά τις επιχειρήσεις με κύκλο εργασιών μη υπερβαίνοντα τα 2

14 — Βλ. την τρίτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του αμφισβητούμενου κανονισμού.

15 — Βλ. την τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

εκατομμύρια ECU. Τούτο θα μπορούσε να θεωρηθεί ως επαρκής παραχώρηση στις απαιτήσεις της αναλογικότητας.

55. Αναφορικά τώρα με την οικονομική επιβάρυνση που επιβάλλει ο αμφισβητούμενος κανονισμός, δεν είναι εύκολο, με βάση τα στοιχεία και τα επιχειρήματα των διαδίκων, να καταλήξω σε οποιοδήποτε ασφαλές συμπέρασμα σχετικά με το κόστος της δημιουργίας πλήρων μητρώων επιχειρήσεων. Ακόμα δυσκολότερος είναι ο υπολογισμός του προσδοκόμενου από τέτοια μητρώα οικονομικών οφελών. Φυσικά τέτοια οφέλη υφίστανται. Όπως υποστηρίζουν η Επιτροπή και το Συμβούλιο, μερικά από τα οφέλη αυτά περιγράφονται στην αναφερθείσα από την προσφεύγουσα μελέτη περί του εφικτού, συμπεριλαμβανομένου του γεγονότος ότι ένα πλήρες μητρώο είναι δυνατόν να καθιστά ορισμένους ελέγχους, ειδικότερα τους σχετικούς με ειδικούς τομείς, περιττούς.

56. Είμαι οπωσδήποτε πεπεισμένος ότι η προσφεύγουσα έχει δίκιο υποστηρίζοντας ότι το κόστος της δημιουργίας ενός πλήρους μητρώου επιχειρήσεων μπορεί να υπολογιστεί με ακρίβεια, και τούτο διά της κατ' αναλογίαν χρησιμοποιήσεως των αποτελεσμάτων της περί του εφικτού μελέτης της γερμανικής στατιστικής υπηρεσίας. Η μελέτη αυτή αφορά ορισμένους μόνον τομείς της οικονομίας. Η εκτίμηση της προσφεύγουσας παρορά τη δυνατότητα επιτεύξεως ορισμένων οικονομιών κλίμακας κατά την προετοιμασία ενός πλήρους μητρώου και ότι ορισμένες πληροφορίες είναι δυνατό να συναχθούν από υφιστάμενα μητρώα, κάτι που ρητώς επιτρέπει το άρθρο 7 του αμφισβητουμένου κανονισμού. Μολονότι η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι δεν υφίστανται στη Γερμανία παρόμοια μητρώα, δυσχερώς μπορώ να πιστέψω ότι σε μια χώρα με τέτοια μακρά παράδοση εύρυθμης λειτουργίας της διοικήσεως οι αρχές δεν διαθέτουν ήδη ορισμένες από τις αναγκαίες πληροφορίες. Ειδικότερα, η προσφεύγουσα δεν λαμβάνει ίσως υπόψη την πρόοδο που έχει σημειωθεί, ύστερα από το 1977, την ηλεκτρονική επεξεργασία στοιχείων. Εφόσον το 75 % του υπολογιζομένου για την κατάρτιση των μητρώων κόστους οφείλεται σε έξοδα προσωπικού, λογικό είναι να υποτεθεί ότι μπορεί να προκύψουν σημαντικές οικονομίες από τη χρήση προηγμένων τεχνικών επεξεργασίας στοιχείων. Η ίδια περί του εφικτού μελέτη αναγνωρίζει (στη σελίδα 129) ότι το κόστος της συντηρήσεως ενός μητρώου έχει σημαντικώς μειωθεί λόγω της προόδου που έχει σημειωθεί στον τομέα της ηλεκτρονικής επεξεργασίας στοιχείων. Τέλος, πρέπει να υπενθυμίσω ότι η καταγραφή ορισμένων τύπων επιχειρήσεων είναι προαιρετική και ότι η απόφαση περί αποκλεισμού των μικρών επιχειρήσεων μπορεί να λαμβάνεται βάσει της διαδικασίας της ειδικής επιτροπής που προβλέπεται στο άρθρο 9 του κανονισμού (βλ. άρθρο 3, παράγραφος 1, τελευταίο εδάφιο).

57. Επομένως, η γνώμη μου είναι ότι η προσφεύγουσα δεν απέδειξε ότι το κόστος καταρτίσεως των μητρώων επιχειρήσεων που επιβάλλεται από τον αμφισβητούμενο κανονισμό είναι δυσανάλογο προς τα οφέλη που είναι δυνατόν να αρυσθούν η Κοινότητα και τα κράτη μέλη από τη δυνατότητα

προσβάσεως σε ακριβή στατιστικά στοιχεία σχετικά με τη διάρθρωση της οικονομίας καθόλη την έκταση της Κοινότητας.

58. Έτσι, ο αμφισβητούμενος κανονισμός δεν μπορεί να ακυρωθεί για λόγους ελλείψεως αναλογικότητας.

Συμπέρασμα

59. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, είμαι της γνώμης ότι το Δικαστήριο πρέπει:

1) να απορρίψει την προσφυγή·

2) να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα, εκτός αυτών της Επιτροπής, παρεμβαίνουσας·

3) να υποχρεώσει την Επιτροπή στην καταβολή των δικών της δικαστικών εξόδων.