JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
15 päivänä kesäkuuta 1995 *

1. Nyt esillä olevassa oikeudenkäynnissä Saksan liittotasavalta vaatii tilastointiin tarkoitettujen yritysrekisterien laatimisen yhteensovittamisesta yhteisössä 22 päivänä heinäkuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2186/93 [1] kumoamista. Tämä asetus on annettu perustamissopimuksen 213 artiklan perusteella Saksan liittotasavallan äänestettyä sen antamista vastaan. Perustamissopimuksen 213 artikla kuuluu näin:

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

Asetuksen N:o 2186/93 sisältö

2. Asetuksessa N:o 2186/93 velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön tilastotarkoituksiin yksi tai useampi yhdenmukainen rekisteri (1 artikla). Rekisteri kattaa 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yritykset [2], jotka osallistuvat markkinahintaisen bruttokansantuotteen (BKT) muodostamiseen, näistä yrityksistä vastuussa olevat oikeudelliset yksiköt ja näistä yrityksistä riippuvaiset paikalliset yksiköt. Käsitteiden "yritys", "oikeudellinen yksikkö" ja "paikallinen yksikkö" määritelmien osalta 2 artiklassa viitataan tilastoyksiköistä yhteisön tuotantojärjestelmän havainnointia ja analyysia varten 15 päivänä maaliskuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 696/93 [3] liitteeseen. Vaikka määritelmät ovatkin monimutkaisia, voidaan tilannetta lyhyesti luonnehtia seuraavasti. *Oikeudellinen yksikkö* on sellainen joko oikeus- tai luonnollinen henkilö, joka itsenäisesti harjoittaa taloudellista toimintaa. *Yrityksellä* tarkoitetaan sellaista oikeudellisten yksikköjen yhdistelmää (tai vain yhtä oikeudellista yksikköä), joka organisatorisesti muodostaa tavaroiden ja palvelujen tuotantoyksikön, ja joka on tietyssä määrin itsenäinen päätöksenteossaan. *Paikallisella yksiköllä* tarkoitetaan yritystä tai yrityksen osaa (työpajaa, tehdasta, myymälää, toimistoa, kaivosta, varastoa), joka sijaitsee maantieteellisesti määritellyssä paikassa.

3. Tietyt toiminnot — kuten erityisesti kotitalouksien tavaroiden tuotanto siltä osin, kuin se menee niiden omaan kulutukseen — on nimenomaisesti jätetty asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle kun taas sen soveltami-

* Alkuperäinen kieli: englanti.
1 — EYVL L 196, s. 1.
2 — Koskee vain englanninkielistä tekstiä.
3 — EYVL L 76, s. 1.

nen maanviljelystä, metsästystä, metsänviljelystä ja kalastusta harjoittaviin sekä julkiseen hallintoon, maanpuolustukseen ja lakisääteiseen sosiaaliturvaan liittyviin yrityksiin on jätetty jäsenvaltioiden harkintaan (3 artiklan 1 kohdan 2 ja 3 alakohdat luettuina yhdessä Euroopan yhteisön tilastollisesta toimialaluokituksesta 9 päivänä lokakuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3037/90 kanssa [4]).

4. Rekisteröitävillä yksiköillä on 4 artiklan mukaan liitteessä II määritellyt tunnusnumerot ja kuvaustiedot. Liitteen II mukaan oikeudellisesta yksiköstä rekisteriin merkitään muun muassa tunnusnumero, nimi tai toiminimi ja yksikön osoite, päivä, jona oikeushenkilö perustettiin tai jona luonnollinen henkilö tunnustettiin viralliseksi taloudelliseksi toimijaksi sekä yksikön oikeudellinen muoto. Paikallisista yksiköistä rekisteröidään muun muassa tunnusnumero, yksikön nimi ja osoite, toimialakoodi sekä työllistetyn henkilöstön määrä. Yrityksestä rekisteröidään muun muassa tunnusnumero, yrityksestä oikeudellisessa vastuussa olevien oikeudellisten yksiköiden tunnusnumerot, toimialaluokka, yrityksen koko ilmaistuna työllistetyn henkilöstön määrällä, nettoliikevaihto tavaroiden ja palvelujen myynnistä sekä nettovarat.

5. Jos komissio tilasto-ohjelmia käsittelevän komitean lausunnon saatuaan sitä pyytää, jäsenvaltioiden on kerättävä tilastotiedot rekistereistä ja toimitettava tulokset Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle (6 artikla).

6. Kansallisille tilastolaitoksille annetaan 7 artiklassa oikeus kerätä kansallisissa säännöksissä säädettyjen edellytysten mukaisesti tilastotarkoituksiin tässä asetuksessa tarkoitettuja tietoja kansalliselta alueelta kerätyistä hallinnollisista tai oikeudellisista tiedostoista.

7. Asetuksen täytäntöönpanosäännöt sisältyvät sen 8—10 artiklaan.

8. Kantaja vetoaa pääasiallisesti kolmeen kumoamisperusteeseen: ensiksi siihen, ettei perustamissopimuksen 213 artikla muodosta itsenäistä oikeudellista perustaa säädösten antamiselle; sitten toissijaisesti siihen, ettei 213 artikla ole asianmukainen oikeudellinen perusta riidanalaiselle asetukselle; kolmanneksi siihen, että asetuksen säännöksillä loukataan joka tapauksessa suhteellisuusperiaatetta.

9. Komissio esiintyy asiassa väliintulijana neuvoston vaatimusten tueksi.

4 — EYVL L 293, s. 1.

Ensimmäinen kumoamisperuste: 213 artikla ei muodosta itsenäistä oikeudellista perustaa

10. Saksan hallitus väittää, ettei perustamissopimuksen 213 artikla muodosta itsenäistä oikeudellista perustaa säädösten antamiselle. Tämä päätelmä perustuu neljään seikkaan: a) 213 artiklan sisältöön, b) tämän artiklan tarkoitukseen, c) vertailuun, joka on tehty 213 artiklan ja muiden sellaisten perustamissopimuksen määräysten välillä, jotka voivat olla säädösten antamisen perustana ja d) 213 artiklan asemaan perustamissopimuksen järjestelmässä. Tarkastelen seuraavaksi lyhyesti Saksan hallituksen näistä aiheista kehittelemiä perusteluja.

a) *213 artiklan sisältö*

11. Kantaja vetoaa siihen, että perustamissopimuksen 213 artiklan sisällöstä käy selkeästi ilmi, ettei tämä artikla ole itsenäinen oikeudellinen perusta vaan pikemminkin säännös, jota sovelletaan vain yhdessä toisten määräysten kanssa. Komissiolle on annettu oikeus kerätä tietoja vain "sille uskottujen tehtävien hoitamiseksi". Saksan hallitus väittää tämän vuoksi tämän oikeuden käyttämisen edellytyksenä olevan, että komission hoidettavaksi on annettu muussa säännöksessä tehtävä. Saksan hallitus pitää täysin varmana, ettei 213 artiklaan sisälly mitään sellaista menettelysääntöä, jota neuvoston olisi noudatettava silloin, kun se määrittelee komission tietojenkeruuoikeuden rajoitukset ja edellytykset. 213 artiklassa vain täsmennetään, että neuvoston on toimittava "tämän perustamissopimuksen määräysten mukaisesti". Kantajan mukaan menettelytapasääntöjen puuttuminen vahvistaa tämän artiklan riippuvutta perustamissopimuksen muista määräyksistä; syy siihen, ettei 213 artiklan yhteydessä noudatettavaa menettelytapaa ole mainittu, on se, että sovellettavasta menettelytavasta säädetään juuri siinä säännöksessä, jossa annetaan se tehtävä, jonka hoitamiseksi tiedot ovat tarpeellisia.

b) *213 artiklan tavoite*

12. Kantaja vetoaa siihen, että 213 artikla on tarkoitukseltaan puhtaasti täydentävä määräys. Tässä artiklassa tähdennetään komission valtaa kerätä tietoja sille uskottujen tehtävien hoitamiseksi. Perustamissopimuksen 4 artiklan mukaan toimielimet toimivat niille perustamissopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa. Jos komissio tarvitsee tietoja sille tietyssä perustamissopimuksen määräyksessä uskottujen tehtävien hoitamiseksi, on tämä määräys oikeudellinen perusta sille neuvoston toimenpiteelle, jolla säännellään komission oikeutta kerätä tietoja.

13. Kantaja mainitsee esimerkkinä komission ympäristöpolitiikkaa koskevien tietojen

tarpeen. Tämänkaltaiset tiedot voisivat olla komissiolle tarpeen silloin, kun se esimerkiksi arvioi saastumisen aiheuttamia vaikutuksia yhteisön eri osissa. Neuvosto voi tällöin perustamissopimuksen 130 s artiklan nojalla valtuuttaa komission hankkimaan tarpeellisia tietoja. Perustamissopimuksen 213 artiklan tavoitteena on siis tuoda esille se, että sellaisessa määräyksessä, kuin perustamissopimuksen 130 S artikla, sallitaan myöskin tietojen keräämistä sääntelevііn toimenpiteisiin ryhtyminen.

14. Kantajan mukaan neuvosto on aikaisemmin omaksunut saman näkökannan ja tämän vahvistaa komission työsuunnitelma yhteisön luonnonvaroja ja ympäristön tilaa koskevien tietojen keräämistä, yhteensovittamista ja keskinäistä riippuvuutta koskevasta koeluontoisesta hankkeesta 27 päivänä kesäkuuta 1985 tehty neuvoston päätös 85/338/ETY [5], jota on muutettu 22 päivänä maaliskuuta 1990 tehdyllä neuvoston päätöksellä 90/150/ETY [6]. Ensin mainittu päätös perustui perustamissopimuksen 235 artiklaan [7]. Jälkimmäinen, muutoksia sisältävä päätös, joka on tehty Euroopan yhtenäisasiakirjan voimaantulon jälkeen, perustuu perustamissopimuksen 130 s artiklaan. Kantajan mukaan neuvosto ei ole vedonnut 213 artiklaan, koska se on katsonut, ettei se ole sopiva oikeudellinen perusta.

5 — EYVL L 176, s. 14.

6 — EYVL L 81, s. 38.

7 — Perustamissopimuksen 235 artiklassa määrätään: "Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuutuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja edustajakokousta kuultuaan."

c) *Vertailu muihin perustamissopimuksen määräyksiin*

15. Kantaja vertaa 213 artiklaa muihin sellaisiin perustamissopimuksen määräyksiin, jotka voivat olla oikeudellisena perustana, erityisesti ETY:n perustamissopimuksen 49 ja 57 artiklaan, 63 artiklan 2 kohtaan, 69, 75, 87 ja 100 a artiklaan.

16. Näiden määräysten mukaan neuvosto antaa säädöksiä komission ehdotuksesta, yleensä talous- ja sosiaalikomiteaa ja Euroopan parlamenttia kuultuaan taikka yhteistyössä viimeksi mainitun kanssa.

17. Kantajan mukaan 213 artiklan rakenne on aivan toisenlainen kuin edellä mainittujen määräysten. Perustamissopimuksen 213 artiklassa täsmennetään yksinkertaisesti, että neuvosto voi perustamissopimuksen mukaisesti vahvistaa komission toimivallan rajoitukset ja edellytykset sen kerätessä tietoja. Komissiolla ei ole aloiteoikeutta. 213 artiklassa ei määrätä Euroopan parlamentin kuulemisesta, yhteistyöstä sen kanssa eikä talous- ja sosiaalikomitean osallistumistakaan mainita.

d) *213 artiklan asema perustamissopimuksen järjestelmässä*

18. Se asema, joka 213 artiklalla on perustamissopimuksen järjestelmässä vahvistaa kantajan mukaan sitä käsitystä, ettei tässä artiklassa anneta neuvostolle toimivaltaa antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Tämä määräys sisältyy perustamissopimuksen osaan, joka on otsikoitu "Yleiset määräykset ja loppumääräykset", ja jossa on 235 artiklaa lukuun ottamatta ainoastaan perustamissopimuksen muita määräyksiä täydentämään tarkoitettuja sääntöjä. Niillä perustamissopimuksen määräyksillä, joissa annetaan toimivalta säädösten antamiseen, on aina suora, konkreettinen kohde, esimerkiksi palvelujen vapaa tarjoaminen tai lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen.

19. Edellä esitetyt perustelut eivät vakuuta minua.

20. Perustamissopimuksen 213 artiklan sisällön osalta on todettava, että tässä määräyksessä annetaan neuvostolle nimenomainen valta asettaa rajoituksia sille toimivallalle, joka komissiolle on annettu tietojen hankkimista varten ja määritellä tämän toimivallan käyttämisen edellytykset. Neuvoston on vahvistettava nämä rajoitukset ja edellytykset "perustamissopimuksen määräysten mukaisesti". Tällä muotoilulla voidaan katsoa viitattavan erityisesti perustamissopimuksen 189 artiklaan, jossa määritellään ne neuvoston ja komission käytettävissä olevat erilaiset välineet (joihin sisältyvät asetukset), joita nämä voivat käyttää niille perustamissopimuksessa uskottujen tehtävien hoitamiseksi. Sen vuoksi 213 artiklassa edellytetään, että neuvosto voi antaa oikeudellisia säädöksiä asetusten muodossa.

21. Vaikka 213 artiklassa ei olekaan erityisiä menettelytapaa koskevia sääntöjä, ei se kuitenkaan estä tätä artiklaa olemasta itsenäisenä oikeudellisena perustana. Tämän aukon täyttää perustamissopimuksen 148 artiklan 1 kohta, jossa määrätään näin:

"Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, neuvosto tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä."

22. Kantaja ei esitä yhtään vakuuttavaa perustelua sen väitteensä tueksi, jonka mukaan 148 artiklan 1 kohtaa ei voitaisi soveltaa silloin, kun neuvosto antaa säädöksiä määritelläkseen komission tietojen hankkimista koskevat rajoitukset ja edellytykset 213 artiklan mukaisesti. Päinvastoin, 148 artiklan 1 kohta olisi turha, jos oletettaisiin, että erityisten menettelytapaa koskevien sääntöjen puuttuminen estäisi perustamissopimuksen määräystä olemasta itsenäinen oikeudellinen perusta.

23. Niiden perustelujen osalta, joiden mukaan 213 artiklan tarkoituksena on olla puhtaasti täydentävä määräys, voidaan todeta, että on varmasti totta, ettei komission tietojenkeräämisoikeus ole olemassa yksinään; sitä ei voida erottaa niistä toimivaltuuksista, jotka komissiolle on annettu niissä perustamissopimuksen eri määräyksissä, joissa sille annetaan erityisiä tehtäviä sellaisilla alueilla kuin maanviljelys, kuljetustoiminta, kilpailupolitiikka, ympäristönsuojelu, sisämarkkinat, jne. Tietojenkeräämisoikeus on alisteinen ja liitännäinen oikeus siinä merkityksessä, että komissio suorittaa tehtävänsä näillä alueilla epäilyksettä tehokkaammin, jos sillä on käytettävissään tarkkoja tietoja.

24. Kantajan esittämä väite ei ole hyväksyttävä sen vuoksi, että tietojen keräämistä tapahtuu useilla alueilla, tai — toistaakseni neuvoston ja komission tässä tapauksessa käyttämän ilmauksen — se on toiminto, joka on luonteeltaan horisontaalinen. Tietyn tyyppiset tiedot voivat olla merkityksellisiä useammalle kuin yhdelle toiminta-alueelle. Esimerkiksi teollisuuden rakennetta koskevat tiedot voivat olla merkityksellisiä kilpailupolitiikan, sisämarkkinoiden ja ympäristönsuojelun kannalta katsottuna. Mikäli hyväksyttäisiin se näkökanta, jonka mukaan 213 artikla ei voi olla itsenäinen oikeudellinen perusta, tästä olisi seurauksena se, ettei neuvosto voisi ryhtyä mihinkään sellaiseen toimenpiteeseen, jolla säänneltäisiin komission oikeutta kerätä tietoja useammalta kuin yhdeltä toiminta-alueelta. Usein toimenpiteen perustaminen useisiin erilaisiin perustamissopimuksen määräyksiin olisi mahdotonta toteuttaa, sillä eri oikeudellisen perustan antavissa määräyksissä olevat menettelytapasäännöt eivät ole yhteneväisiä. Jos 213 artiklaa näin ollen ei voida käyttää, ainoa vaihtoehto (lukuun ottamatta 235 artiklaa, jota voidaan käyttää vain siinä tapauksessa, ettei mikään muu perustamissopimuksen määräys tarjoa oikeudellista perustaa [8]) olisi se, että annettaisiin useita säädöksiä, jotka perustuisivat sellaisiin perustamissopimuksen eri määräyksiin, jotka koskevat tiettyjä kysymyksessä olevia alueita. Käytännön syyt edellyttävät, että komission yleinen toimivalta sen kerätessä sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen sille perustamissopimuksessa uskottujen tehtävien hoitamiseksi, määritellään yhdessä ainoassa säädöksessä mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla; tämän vuoksi olisi varmasti epäjohdonmukaista velvoittaa neuvosto antamaan useita säädöksiä perustamissopimuksen eri määräysten perusteella.

25. Samasta syystä ei 213 artiklan asemasta perustamissopimuksen järjestelmässä voida päätellä, että tämä artikla ei olisi itsenäinen oikeudellinen perusta. Päinvastoin 213 artiklan sisällyttäminen "Yleisiin määräyksiin ja loppumääräyksiin" on johdonmukainen seuraus tietojen keräämisen horisontaalisesta luonteesta, koska tarkkojen tietojen olemassaolo on oleellinen edellytys sille, että komissio voi hoitaa oikein sille perustamissopimuksen erityisissä osissa uskotut tehtävät. Useat muutkin tähän perustamissopimuksen osaan sisältyvät määräykset, nimittäin 217 artikla, 223 artiklan 2 ja 3 kohta, ja 235 artikla, ovat toimivallan perustana.

8 — Ks. yhdistetyt asiat C-51/89, C-90/89 ja C-94/89, Yhdistynyt kuningaskunta ym. v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2757, 6 kohta).

26. Perustamissopimuksen 213 artiklan vertaamisella muihin perustamissopimuksessa oleviin, toimivallan perustana oleviin määräyksiin ei mielestäni ole merkitystä. Tosiasia on, että perustamissopimuksen eri määräyksissä olevat menettelytapaa koskevat säännöt vaihtelevat merkittävästi. Näissä määräyksissä annetun säädösten antamisvallan ulottuvuus riippuu näiden määräysten sanamuodosta ja niiden tavoitteesta eikä siitä, onko Euroopan parlamentti tai talous- ja sosiaalikomitea osallistunut enemmän tai vähemmän niiden antamiseen. Jos sitä, ettei Euroopan parlamentti osallistu säädösten antamiseen, pidetään epänormaalina, kuuluu asian käsittely Euroopan unionista tehdyn sopimuksen N artiklassa tarkoitetulle hallitusten väliselle kokoukselle. On huomattava, ettei Euroopan yhtenäisasiakirjassa eikä Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ole muutettu 213 artiklan sanamuotoa. On myöskin huomattava, ettei Euroopan parlamentti esiinny väliintulijana tässä asiassa korostamassa sitä, että neuvosto on loukannut sen etuoikeuksia käyttämällä oikeudellisena perustana määräystä, jonka mukaan parlamentilla ei ole ollut oikeutta osallistua säädöksen antamiseen.

27. Lopuksi on todettava kantajan neuvoston aikaisemmasta käytännöstä esittämien perustelujen osalta, ettei se seikka, että päätöksen 85/338 perustana on 235 artikla kun taas muutoksen sisältäneen päätöksen perustana oli 130 s artikla, vaikuta mitenkään siihen, ettei 213 artikla voisi olla itsenäinen oikeudellinen perusta. Päinvastoin, toimielinten noudattama käytäntö viittaa vahvasti siihen suuntaan, että säädösten antaminen voidaan perustaa yksin 213 artiklaan. Neuvosto on korostanut, että vuosien 1960—1993 välisenä aikana on annettu viitisenkymmentä sellaista säädöstä, joiden yksinomaisena perustana on ollut 213 artikla ja ettei yhdestäkään näistä säädöksistä ole koskaan valitettu sillä perusteella, ettei kyseinen artikla olisi itsenäinen oikeudellinen perusta. Komissio on ilmoittanut suullisessa käsittelyssä, että sen tilastotoimiston suorittamat toimenpiteet perustuvat 213 artiklan perusteella tehtyihin päätöksiin. Vaikka, kuten neuvosto myöntää, toimielinten noudattaman käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksen määräyksistä, on kuitenkin vaikeaa olla ottamatta huomioon yli kolmenkymmenen vuoden aikana kehittynyttä vakiintunutta ja kiistatonta käytäntöä. Kyseinen käytäntö on vakuuttava näyttö siitä, että säädösten antaminen voidaan perustaa 213 artiklaan.

28. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei riidanalaista asetusta voida julistaa pätemättömäksi sillä perusteella, että 213 artikla ei muodosta itsenäistä oikeudellista perustaa.

Toinen kumoamisperuste: 213 artikla ei ole asianmukainen oikeudellinen perusta

29. Kantaja väittää, että vaikka oletettaisiinkin, että 213 artikla voi periaatteessa olla itsenäinen oikeudellinen perusta, se ei kuitenkaan voi olla riidanalaisen asetuksen asianmukainen oikeudellinen perusta. Kanta-

jan mukaan asetuksessa — jotta 213 artikla olisi sen pätevä perusta — olisi pitänyt vain valtuuttaa komissio keräämään tietoja olemassa olevista yritysrekistereistä. Kantaja vakuuttaa, että asetus menee pitemmälle, ja että sen ensisijaisena tavoitteena on luoda väline yritysrekistereiden yhdenmukaistamiselle jäsenvaltioissa. Kantaja viittaa johdantoosan ensimmäiseen perustelukappaleeseen, jonka mukaan "yhteismarkkinat lisäävät tarvetta parantaa tilastojen vertailukelpoisuutta, jotta tilastot vastaisivat yhteisön tarpeita". Se korostaa myöskin, että asetuksessa on 11 artiklaa, joista ainoastaan yksi, eli 6 artikla, koskee jäsenvaltioiden komissiolle toimittamia tietoja; asetuksessa on oleellisilta osin kysymys jäsenvaltioiden yhdenmukaistettujen yritysrekistereiden perustamisesta ja ajan tasalle saattamisesta. Asianmukainen oikeudellinen perusta olisi kantajan mukaan perustamissopimuksen 100 a artikla, koska asetuksen oleellisena tavoitteena on vaikuttaa sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan. Kantaja katsoo neuvoston aikaisemman käytännön vahvistavan tätä näkemystä; yhteisön tietojärjestelmän perustamisesta mereen laskettavien hydrokarbidien aiheuttaman saastumisen valvonnassa ja vähentämisessä 3 päivänä joulukuuta 1981 tehty neuvoston päätös 81/971/ETY [9] perustui perustamissopimuksen 213 ja 235 artiklaan; jäsenvaltioiden välisen tavarakaupan tilastoista 7 päivänä marraskuuta 1991 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3330/91 [10] perustui perustamissopimuksen 100 a artiklaan. Kantaja korostaa, että riidanalaista asetusta ei voida perustaa samanaikaisesti sekä 100 a että 213 artiklaan, kun otetaan huomioon näiden kahden määräyksen väliset, menettelytapaa koskevat erot. Kantaja viittaa asiassa komissio vastaan neuvosto 11.6.1991 annettuun tuomioon (titaani-dioksidi) [11] ja väittää, että kun otetaan huomioon se, ettei asetuksella voi olla kahta oikeudellista perustaa, olisi asetus pitänyt perustaa ainoastaan 100 a artiklaan, jotta olisi vältytty muiden toimielinten (nimittäin Euroopan parlamentin ja talous- ja sosiaalikomitean) oikeuksien loukkaamiselta.

30. Näiden kohtien osalta näkemykseni ovat seuraavanlaiset.

31. Ensinnäkään en voi hyväksyä sitä kantajan perustelua, jonka mukaan 213 artikla (olettaen, että sitä voidaan käyttää oikeudellisena perustana) voisi olla vain sellaisten toimenpiteiden perustana, joilla komissiolle annetaan oikeus saada haltuunsa jäsenvaltioissa ja erityisesti jo olemassa olevissa rekistereissä olevia tietoja. Vaikka asia saattaakin olla päivänselvä, totean, että jotta tietoja voitaisiin toimittaa komissiolle, niiden on ensin oltava olemassa. Riidanalaisesta asetuksesta käy ilmi, että jos halutaan, että komissiolla on hallussaan käyttökelpoisia tilastoja, tarpeelliset tiedot on ensin kerättävä jäsenvaltioissa yhdenmukaisten perusteiden mukaan. Jos 213 artiklaa tulkitaan perustamissopimuksen 5 artiklan määräysten valossa — joissa velvoitetaan jäsenvaltiot helpottamaan komission päämäärän toteuttamista — näyttää siltä, että voidaan kaikella kohtuudella edellyttää, että kansalliset viranomaiset

9 — EYVL L 355, s. 52.
10 — EYVL L 316, s. 1.
11 — Asia C-300/89 (Kok. 1991, s. I-2867).

avustavat komissiota yhdenmukaisten perusteiden mukaan tapahtuvassa tietojenkeräämistehtävässä. Koska jäsenvaltioille asetettavan tehtävän tärkeys tuo esille kysymyksen suhteellisuudesta (joka on aiheena kolmannessa kumoamisperusteessa), totean tässä vaiheessa vain, että väite, jonka mukaan jäsenvaltioilta ei 213 artiklan perusteella voida vaatia muuta, kuin että ne keräävät tiedot olemassa olevista rekistereistä ja toimittavat ne Brysseliin, perustuu varmasti liian suppeaan näkemykseen.

32. On riidatonta, että lainsäädöntötoimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin perusteisiin, joita tuomioistuimella on mahdollisuus valvoa. Tälläisia päteviä perusteita ovat toimenpiteen tavoite ja sisältö [12].

33. On todettava, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osa on melko epäselvä asetuksen tavoitteen osalta. Ensimmäisestä perustelukappaleesta käy ilmi, että "yhteismarkkinat lisäävät tarvetta parantaa tilastojen vertailukelpoisutta, jotta tilastot vastaisivat yhteisön tarpeita" ja, että "sen vuoksi yrityksille ja muille tilastoyksiköille on annettava yhteiset määritelmät ja kuvaukset". Kolmannen perustelukappaleen mukaan "yritysten rakenteesta tarvitaan yhä enemmän tietoa, mutta nykyiset tilastot eivät pysty täyttämään tätä tarvetta". Neljännen perustelukappaleen mukaan "tilastointiin käytettävät yritysrekisterit ovat tarpeellinen väline yhteisyrityksistä, osakkuuksista, takaisinostoista, sulautumisista tai yritysvaltauksista johtuvien taloudessa tapahtuvien rakennemuutosten seuraamiseksi".

34. Johdanto-osassa ei tarkenneta niitä toiminta-alueita, joilta yhteisö tarvitsee parannettuja tilastoja eikä siitä käy ilmi, mitkä ovat ne komission tehtävät, joiden hoitamista tilastollisiin tarkoituksiin käytettävien yritysrekistereiden perustaminen helpottaa. Neuvosto ja komissio korostavat kirjallisissa huomautuksissaan, että komission yleiset tehtävät määritellään perustamissopimuksen 155 artiklassa, joka kuuluu näin:

"Turvatakseen yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja kehityksen komissio:

— huolehtii siitä, että tämän sopimuksen määräyksiä sekä toimielinten sen nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan;

— antaa suosituksia ja lausuntoja asioista, joita tämä sopimus koskee, jos tässä sopimuksessa nimenomaisesti niin määrätään tai jos komissio pitää sitä tarpeellisena;

12 — Edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa komissio v. neuvosto annettu tuomio, 10 kohta.

— käyttää itsenäistä päätösvaltaa ja osallistuu neuvoston ja edustajakokouksen päätöksentekoon tässä sopimuksessa määrätyllä tavalla;

— käyttää neuvoston sille siirtämää toimivaltaa neuvoston antamien sääntöjen täytäntöönpanoon."

Neuvosto vetoaa siihen, että riidanalainen asetus auttaa komissiota hoitamaan yleisiä tehtäviä; komissio voi valvoa paremmin erityisesti sisämarkkinoiden toimintaa, mikä edellyttää teollisuuden rakenteen (esimerkiksi sulautumisten) ja yritysten kilpailuaseman valvontaa. Neuvosto korostaa asetuksen "horisontaalista" luonnetta ja väittää, että yritysrekisterit tekevät mahdolliseksi sen, että komissio voi seurata kehitystä kaikilla taloudellisen toiminnan alueilla ja se voi ehdottaa, että yhteisön eri toiminta-alueilla ryhdyttäisiin kulloinkin asianmukaisiin toimenpiteisiin.

35. Suullisessa käsittelyssä komission asiamies korosti tilastojen merkitystä komissiolle ja totesi, että tällaiset tiedot ovat tarpeen jopa komission olemassaolon kannalta tarkasteltuna; itse asiassa tilastotiedot ovat komissiolle jopa niin välttämättömiä, että sen tilastotoimisto (Eurostat) on eri toiminta-alueiden hallintoa hoitavista osastoista erillinen ja niistä riippumaton yksikkö, jonka palveluksessa on 800 henkilöä.

36. Mielestäni on valitettavaa, ettei asetuksen johdanto-osassa ilmaista selkeästi niitä komission erityisiä tehtäviä, joiden hoitamista yritysrekistereiden perustaminen helpottaa. Tietojen kerääminen ei sinänsä ole mikään tavoite; se on yksinkertaisesti keino saavuttaa eräs päämäärä. Toimenpide, jolla komissiolle annetaan oikeus kerätä tietoja, voidaan perustaa 213 artiklaan vain siinä tapauksessa, että tiedot ovat tarpeellisia "sille (komissiolle) uskottujen tehtävien hoitamiseksi".

37. Tästä johdanto-osan puutteesta huolimatta (joka, kuten voidaan havaita, ei ole aiheuttanut mitään vastaväitteitä perustelujen riittämättömyydestä), on rekistereihin sisällytettävien, asetuksen liitteessä II mainittujen tietojen luonteesta mielestäni pääteltävissä ne komission tehtävät, joiden hoitamista yhdenmukaisten perusteiden mukaan perustettujen täsmällisten tilastojen saatavillaolo helpottaa. Asetuksessa tarkoitetut rekisterit muodostavat eräänlaisen valokuvan teollisuuden rakenteesta koko yhteisön alueella. Rekistereistä voidaan esimerkiksi löytää tietyllä alueella toimivien yritysten lukumäärä, niiden oikeudellinen rakenne, julkisten tai pienten ja

keskisuurten yritysten (PKT) tehtävä, keskittymisaste, tiettyjen yritysten markkinaosuus, tietyllä talouden aluella työskentelevän henkilöstön määrä, tietyllä maantieteellisellä alueella työskentelevän henkilöstön määrä, jne.

38. On itsestään selvää, että tämän tyyppisten, yhdenmukaisten perusteiden mukaan kerättyjen tietojen olemassaolo auttaa komissiota täyttämään monia sille uskotuista erityisistä tehtävistä. Yksi — muttei suinkaan ainoa — näistä on yhteismarkkinoiden valvontatehtävä. Vaikka en pyrikään esittämään tyhjentävää luetteloa, mainitsen esimerkiksi kilpailupolitiikan (perustamissopimuksen kolmannen osan V kappale), sosiaalipolitiikan, kasvatuksen, ammatillisen koulutuksen ja nuorison (VIII kappale), teollisuuden (XIII kappale) ja taloudellisen ja sosiaalisen yhdenmukaisuuden (XIV kappale). Näillä alueilla komisso hoitaa tehtävänsä tehokkaammin, jos sillä on mahdollisuus käyttää tilastoja (nimittäin yhdenmukaisten perusteiden mukaan perustettuja tilastoja), jotka kuvastavat teollisuuden rakennetta koko yhteisön alueella. Tämän vuoksi voidaan epäillä, että 100 a artikla voisi olla asetuksen asianmukainen oikeudellinen perusta kun otetaan huomioon se, että asetuksessa tarkoitetulla rekisteröintijärjestelmällä on merkitystä laajemmaltikin, kuin yhteismarkkinoiden kannalta tarkasteltuna, sillä ne koskevat — suoraan tai välillisesti — useita komission tehtäväalueita.

39. Mielestäni 100 a artikla olisi voinut olla asianmukainen oikeudellinen perusta vain siinä tapauksessa, että asetuksen pääasiallisena tarkoituksena olisi ollut yhdenmukaistaa tilastotietojen kokoamista koskevat kansalliset lait ja käytännöt erityisesti yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan takaamiseksi. Jos taas asetuksessa oleva, yhdenmukaistamiseen liittyvä näkökohta on sivuseikka, ja jos asetuksen tarkoituksena on taata se, että komission saatavilla olisi sellaisia tilastotietoja, jotka auttaisivat sitä hoitamaan sille perustamissopimuksessa uskotut moninaiset tehtävät, 213 artiklan on oltava asianmukainen oikeudellinen perusta.

40. Kantaja väittää, että asetuksen pääasiallisena tarkoituksena on yhdenmukaistaminen sen vuoksi, että suurimmassa osassa sen 11 artiklasta määritellään toimenpiteitä, joihin kansallisten viranomaisten on ryhdyttävä yhdenmukaisia yritysrekistereitä perustettaessa ja vain yhdessä säännöksessä (6 artikla) on kysymys jäsenvaltioiden velvollisuudesta kerätä — komission sitä pyydettyä — tilastotietoja rekistereistä ja toimittaa tulokset komission tilastotoimistolle.

41. Tämä perustelu ei ole mielestäni vakuuttava. Kuten olen jo todennut, aina kun tilastotietoja toimitetaan komissiolle on tälle ilmeisenä edellytyksenä se, että nämä tiedot

on ennalta käsitelty. Jotta tietoja voitaisiin käyttää tilastollisiin tarkoituksiin, ne on kerättävä yhtenäisten perusteiden mukaisesti. Ei siis ole ollenkaan hämmästyttävää, että suuri osa asetuksen aineellisoikeudellisista säännöistä liittyy sellaisten yhteisten sääntöjen määrittämiseen, jotka koskevat kysymyksessä olevien tietojen keräämistä. Tämä ei muuta sitä tosiasiaa, että asetuksen olemassaolon syy on se, että komission olisi mahdollista saada *käyttökelpoisia tietoja yritysten* rakenteesta koko yhteisön alueella. On todella vaikea ymmärtää, miksi jäsenvaltiot velvoitettaisiin perustamaan yhdenmukaisia yritysrekistereitä, jolleivät näihin rekistereihin sisältyvät tiedot olisi komission tai jonkin muun yhteisön toimielimen saatavilla. Yhdenmukaistaminen on tarpeellista vain sen vuoksi, että sen avulla komission on mahdollista saada käyttökelpoisia tietoja jäsenvaltioiden tilanteesta ja sen merkitys on siinä, että komissiolla on käytössään enemmän tietoja silloin, kun se käyttää perustamissopimuksen mukaista toimivaltaansa.

42. Riidanalaisessa asetuksessa tarkoitetun yhdenmukaistamisen ja perustamissopimuksen 100 a artiklassa tarkoitetun yhdenmukaistamisen välillä on huomattava ero. Perustamissopimuksen 100 a artiklan, samoin kuin 100 artiklankin, tarkoituksena on poistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen erilaisuudesta aiheutuvia kaupan esteitä, jollaisia voivat olla tavaroiden tuotantoa tai mainostamista koskevat erilaiset säännöt. Yhdenmukaisten sääntöjen omaksuminen poistaa automaattisesti tällaiset esteet ja edistää suoraan sisämarkkinoiden perustamista. Yritysrekistereiden yhdenmukaistaminen ei ole yhtä kiinteässä yhteydessä sisämarkkinoihin. Se ei itsessään poista yhtään kaupan estettä. Se vain luo edellytykset sille, että komissio — hoitaessaan moninaisia tehtäviään — voi hyötyä siitä selkeydestä, jonka vain tarkat ja täydelliset tiedot voivat antaa. Tämä vahvistaa sen, että 213 artikla on asianmukaisempi *oikeudellinen perusta riidanalaiselle* asetukselle kuin 100 a artikla.

43. Mitä tulee neuvoston aikaisemmin noudattamaan käytäntöön, katson, että riidanalaisen asetuksen ja niiden kahden neuvoston toimenpiteen, joihin kantaja viittasi, välillä on oleellisia eroavuuksia. Ensimmäisen toimenpiteen (päätös 81/971) säännöksistä käy selvästi ilmi, että sen pääasiallisena tavoitteena ei ollut saada aikaan tietotulvaa jäsenvaltioista komissioon, vaan jäsenvaltioiden välinen tietojen vaihto komission välityksellä. Näin 1 artiklassa säädetään tietojärjestelmästä, "*jotta jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla* olisi käytössään tarpeellisia tietoja mereen joutuneiden hydrokarbidien aiheuttaman saastumisen valvontaa ja vähentämistä varten" (kursivointi kirjoittajan). Yksin 213 artikla ei näytä asianmukaiselta oikeudelliselta perustalta tällaiselle toimenpiteelle. Syynä siihen, että päätös perustettiin sekä 235 että 213 artiklaan oli se, että — kuten neuvosto on huomauttanut — tuohon aikaan, ennen Euroopan yhtenäisasiakirjan hyväksymistä, yhteisöjen

toimivalta ympäristönsuojelun alalla oli epäselvä.

44. Mitä tulee siihen toiseen toimenpiteeseen, johon kantaja viittaa (asetus N:o 3330/91), ilmenee sekä tämän asetuksen johdanto- että säädösosasta, että se on paljon laajemmin sidoksissa sisämarkkinoihin kuin riidanalainen asetus. Sen 1 artiklassa asetetaan yhteisölle ja jäsenvaltioille velvollisuus perustaa jäsenvaltioiden välistä tavarakauppaa koskevia tilastoja. Johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että uutta tilastojen perustamisjärjestelmää koskeva tarve on suora seuraus yhteismarkkinoiden saavuttamisesta: sen jälkeen, kun jäsenvaltioiden väliset fyysiset rajat poistettiin, ei enää ollut mahdollista saada tietoja jäsenvaltioiden välisestä kaupasta näiden välisillä rajoilla toimitettavien tarkastusten avulla. Tämän seurauksena 100 a artikla oli asianmukainen oikeudellinen perusta kokonaan yhdenmukaistetulle, kauppaa koskevien tilastojen järjestelmälle. Lisäksi on huomattava, että asetuksen 14 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on määritettävä ne seuraamukset, joita sovelletaan henkilöihin, jotka jättävät toimittamatta asetuksen perusteella vaadittavat tilastotiedot. On vaikeaa nähdä, kuinka perustamissopimuksen 213 artiklaan perustuva toimenpide voisi asettaa yksityisille oikeussubjekteille velvollisuuksia, joiden täyttämättä jättäminen aiheuttaisi seuraamuksia.

45. Katson, että riidanalainen asetus ei ole pätemätön sillä perusteella, ettei perustamissopimuksen 213 artikla ole asianmukainen oikeudellinen perusta.

Kolmas kumoamisperuste: asetus on suhteellisuusperiaatteen vastainen

46. Kantaja korostaa, että suhteellisuusperiaate on yhteisön oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmannessa alakohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna sopimuksessa Euroopan unionista. Tämä määräys kuuluu näin:

"Yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi."

Kantaja vetoaa siihen, että suhteellisuusperiaatteen mukaan yhteisön toimenpiteen on oltava sopiva keino saavuttaa tarkoitettu tavoite eikä se saa aiheuttaa jäsenvaltioille tarpeettomia tai suhteettomia kustannuksia tavoitteen tarkoitus huomioon ottaen.

47. Kantajan käsityksen mukaan riidanalaisella asetuksella loukataan suhteellisuusperiaatetta kahdella tavalla. Ensinnäkin asetuksessa edellytetään yritysrekistereihin sisällytettäviksi tietoja, jotka eivät ole tarpeellisia, nimittäin a) "oikeudellisia yksik-

köjä" koskevia tietoja, joilla ei olisi tilastollisesti merkitystä, ja b) työllistettyjen henkilöiden lukumäärän lisäksi myös liikevaihdon suuruus. Kantajan mukaan edelleen rekistereiden perustamisesta aiheutuvat kulut ovat liiallisia.

48. Kantaja perustaa näkemyksensä oikeudellisten yksikköjen vähäisestä tilastollisesta merkityksestä siihen, että nämä yksiköt eivät sisälly tilastoyksiköistä yhteisön tuotantojärjestelmän havainnointia ja analyysia varten annettuun asetukseen N:o 696/93 [13]. Kantaja tekee tästä sen päätelmän, että oikeudellisia yksikköjä koskevien tietojen rekisteröiminen yritysrekistereihin palvelee muita, kuin tilastollisia tarkoituksia. Kantajan mukaan tämän vahvistaa riidanalaisen asetuksen kahdeksas perustelukappale, jonka mukaan yritysrekisterit tarjoavat keinon seurata yritysten antamien vastausten paikkansapitävyyttä yhtiöoikeuden alaan kuuluvien neljännen ja seitsemännen direktiivin tarkoittamilla tavoilla.

49. Kantaja arvioi, ettei liikevaihdon rekisteröiminen yritysrekistereihin ole tarpeellista, sillä tilastolliselta kannalta katsoen työllistetyn henkilöstön määrä kuvaa riittävällä tavalla yrityksen kokoa ja merkitystä; sitä paitsi tietyillä aloilla (kuten pankki- ja vakuutusalalla) liikevaihdon käyttäminen perusteena on epärealistista.

50. Kantaja katsoo, että yritysrekistereiden perustamisesta aiheutuvat kustannukset ovat suhteettomia niihin etuihin nähden, joita yhdenmukaisten tilastojen käyttöönottamisella yhteisössä saavutetaan. Tätä väitettä tukeakseen kantaja viittaa Saksan tilastolaitoksen tekemään tutkimukseen yhdenmukaisten yritysrekisterien kehittämisestä ja hoidosta. Tämän tutkimuksen mukaan keskimääräiset kulut yritystä kohden, laskettuina vuoden 1977 perustella, olisivat tilastojen käyttöönottamisesta 23 Saksan markkaa (DEM) ja niiden ylläpidosta 11 DEM. Kokonaiskustannukset nousisivat 43,7 miljoonaan Saksan markkaan, kun jätetään huomioon ottamatta inflaation vaikutus ja Saksan liittotasavallan alueen laajentuminen Saksojen yhdistymisen vuoksi. Kantaja arvioi, että rekisterin perustamiseen kuluisi viidestä seitsemään vuotta.

51. Näkemykseni näistä seikoista on seuraavanlainen.

52. On riidatonta, että suhteellisuusperiaatetta voidaan soveltaa tässä tapauksessa ja että se on ilmaistu 213 artiklassa, jossa komissiolle annetaan valta hankkia kaikki *tarvittavat* tiedot ja toimittaa kaikki *tarvitta-*

13 — Mainittu edellä alakohdassa 3.

vat tarkastukset sille uskottujen tehtävien hoitamiseksi. Mielestäni asetusta ei kuitenkaan voida kumota suhteellisuusperusteella sen vuoksi, että siinä edellytetään "oikeudellisia yksiköitä" koskevien tietojen sisällyttämistä yritysrekistereihin. Katson, ettei asetuksesta N:o 696/93 voida päätellä, etteivät oikeudelliset yksiköt ole merkityksellisiä tilastolliselta kannalta katsottuna. Tämän asetuksen liitteen I jaksossa luetellaan kahdeksan "tuotantojärjestelmän tilastoyksikköä", joihin sisältyvät yritys ja paikallinen yksikkö, mutta joihin ei sisälly oikeudellista yksikköä. Nämä tilastoyksiköt on määritelty liitteen II jaksossa esitettyjen perusteiden nojalla. Oikeudellinen yksikkö on eräs näistä perusteista. Liitteen III jakson A osassa määritellään yritys siten, että se "vastaa pienintä oikeudellisten yksiköiden ryhmää, joka muodostaa sellaisen organisatorisen tavaroiden ja palvelujen tuotantoyksikön, joka on tietyssä määrin itsenäinen päätöksenteossaan erityisesti käytettävissään olevien voimavarojen osalta". Oikeudellinen yksikkö on siis oleellinen määriteltäessä yritystä, joka on eräs avainkäsitteistä sekä riidanalaisessa asetuksessa että asetuksessa N:o 696/93. Jos sanotaan, ettei oikeudellisilla yksiköillä ole merkitystä yritysten tilastojen avulla tapahtuvan valvonnan kannalta, se on sama kuin jos väitettäisiin, ettei elektroneilla ja protoneilla ole merkitystä, sillä kaikki aine koostuu atomeista.

53. Kun asiaa tarkastellaan erillään niistä teknisistä perusteluista, jotka asetuksen N:o 696/93 perusteella on tehty, on mielestäni selvää, että oikeudellisilla yksiköillä — jotka ovat yksinkertaisesti oikeus- tai luonnollisia henkilöitä, jotka itsenäisesti harjoittavat taloudellista toimintaa — on merkitystä silloin, kun tavoitteena on laatia sellainen yritysrekisteri, jonka tarkoituksena on kuvastaa muun muassa "yritysten rakennetta" [14] ja "yhteisyrityksistä, osakkuuksista, takaisinostoista, sulautumisista tai yritysvaltauksista johtuvien taloudessa tapahtuvien rakennemuutosten seuraamista" [15].

54. Samalla tavoin perusteettomalta näyttää mielestäni se kantajan esittämä perustelu, jonka mukaan sekä yritysten työllistämän henkilöstön määrän että liikevaihdon rekisteröiminen olisi tarpeetonta. Tässä suhteessa on vain todettava, että liikevaihto ja henkilöstön määrä ovat yleisesti tunnustettuja perusteita silloin, kun arvioidaan yrityksen kokoa. Vaikka kantaja onkin oikeassa katsoessaan, että liikevaihto saattaa joillakin aloilla olla harhaanjohtava peruste, on myöskin totta, että yrityksen työllistämien henkilöiden määrä voi toisilla aloilla olla yhtä harhaanjohtava. Sitä paitsi, kuten neuvosto on korostanut, työvoiman määrän luotettavuus — yrityksen suhteellisen koon osoittajana — voi heikentyä taloudessa tapahtuvien rakennemuutosten vuoksi. Lopuksi, kuten komissio huomauttaa, liikevaihdon rekisteriin merkitseminen on valinnaista yrityksille, joiden liikevaihto ei ylitä 2 miljoonaa ecua. Tällä

14 — Ks. riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kolmas perustelukappale.

15 — Ks. neljäs perustelukappale.

tavalla näyttää siltä, että riidanalaisessa asetuksessa on otettu riittävästi huomioon suhteellisuusvaatimukset.

55. Mitä tulee riidanalaisen asetuksen aiheuttamiin taloudellisiin kustannuksiin, on todettava, ettei asianosaisten esittämien tietojen ja perustelujen nojalla ole helppoa tehdä lopullista päätelmää siitä, mitkä ovat ne kustannukset, jotka aiheutuvat täydellisten yritysrekistereiden perustamisesta. Vielä vaikeampaa on arvioida taloudelliselta kannalta niitä etuja, joita tällaisten rekistereiden voidaan olettaa tarjoavan. Tällaisia etuja on varmasti. Kuten komissio ja neuvosto ovat esittäneet, tutkimus, johon kantaja vetosi, osoittaa joitakin näistä eduista, joihin sisältyy se, että täydellinen rekisteri saattaa tehdä tietyt, erityisesti tiettyihin aloihin liittyvät tutkimukset tarpeettomiksi.

56. En ole ollenkaan vakuuttunut siitä, että kantaja on oikeassa otaksuessaan, että täydellisen yritysrekisterin perustamisesta aiheutuvia kustannuksia voidaan arvioida tarkasti Saksan tilastolaitoksen tekemän tutkimuksen lopputulosten perusteella. Tämä tutkimus käsitti vain tiettyjä talouden aloja. Kantajan tarkastelutapa jättää huomioon ottamatta sen mahdollisuuden, että täydellistä rekisteriä luotaessa voidaan toteuttaa joitakin suhteellisia säästöjä ja sen, että tietoja voidaan kerätä jo olemassa olevista rekistereistä; tämä menettely on nimenomaisesti hyväksytty riidanalaisen asetuksen 7 artiklassa. Vaikka kantaja väittää, ettei vastaavaa rekisteriä ole Saksan liittotasavallassa, on vaikea käsittää, että maassa, jossa on niinkin pitkät hallintoperinteet, hallintoviranomaisten käytössä ei vielä olisi osia tarpeellisista tiedoista. Mutta vielä merkittävämpää on, että kantaja jättää huomioon ottamatta tietojenkäsittelyssä vuoden 1977 jälkeen tapahtuneen kehityksen. Koska 75 prosenttia rekisterien käyttöönottamisesta aiheutuneista kuluista aiheutuu henkilöstökuluista, voidaan järkevästi ottaen ajatella, että tietojenkäsittelytekniikassa tapahtuneen edistymisen vuoksi voidaan aikaansaada merkittäviä säästöjä. Tutkimuksestakin ilmenee (sivulta 129), että rekisterin ajan tasalle saattamisesta aiheutuvat juoksevat kulut vähenevät tulevaisuudessa huomattavasti elektronisen tietojenkäsittelyn kehityksen vuoksi. Lopuksi on muistutettava, että tiettyjen yrityslajien sisällyttäminen on valinnaista ja että asetuksen 9 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen (ks. 3 artiklan 1 kohdan viimeinen alakohta) voidaan rekistereihin päättää olla merkitsemättä pieniä yrityksiä.

57. Edellä esitetyt perustelut huomioon ottaen katson, ettei kantaja ole näyttänyt toteen, että riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettujen yritysrekistereiden perustamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat epäsuhteessa niihin etuihin nähden, joita yhteisölle ja

jäsenvaltiolle aiheutuu siitä, että niiden käytettävissä on tarkkoja tilastotietoja talouden rakenteesta koko yhteisön alueella.

58. Riidanalaista asetusta ei näin ollen mielestäni ole kumottava sen vuoksi, että se loukkaisi suhteellisuusperiaatetta.

Ratkaisuehdotus

59. Tämän vuoksi katson, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi

1) hylättävä kanne;

2) velvoitettava kantaja korvaamaan oikeudenkäyntikulut lukuun ottamatta väliintulijana esiintyneen komission oikeudenkäyntikuluja;

3) päätettävä, että komissio vastaa omista väliintulosta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluistaan.