# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 15 juni 1995 *

1. Förbundsrepubliken Tyskland har i detta mål ansökt om ogiltigförklaring av rådets förordning (EEG) nr 2186/93 av den 22 juli 1993 om samordning inom gemenskapen vid utarbetandet av företagsregister för statistiska ändamål. [1] Förordningen, som Tyskland röstade emot, tillkom med stöd av artikel 213 i fördraget. Av artikel 213 framgår följande:

"Kommissionen får inom de gränser och på de villkor som fastställts av rådet i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag inhämta den information och företa de kontroller som behövs för att fullgöra de uppgifter som anförtrotts kommissionen."

**Bestämmelserna i förordning (EEG) nr 2186/93**

2. Rådets förordning (EEG) nr 2186/93 åläger medlemsstaterna en skyldighet att för statistiska ändamål inrätta ett eller flera harmoniserade register (artikel 1). Av artikel 3.1 framgår att registren skall omfatta dels alla företag [2] som bedriver en ekonomisk aktivitet som bidrar till bruttonationalprodukten till marknadspriser (BNP), dels de juridiska enheter som ansvarar för dessa företag samt slutligen de lokala enheter som är underordnade dessa företag. Vad beträffar definitionen av "företag", "juridisk enhet" och "lokal enhet" hänvisar artikel 2 till en bilaga till rådets förordning (EEG) nr 696/93 [3] om statistiska enheter för observation och analys av produktionssystemet inom gemenskapen. Definitionerna är invecklade men kan här sammanfattas på följande sätt. En *juridisk enhet* är en juridisk person eller en fysisk person som för egen räkning bedriver en ekonomisk aktivitet. Ett *företag* är en sammanslutning av juridiska enheter (eller en enda juridisk enhet), som är en organisatorisk enhet som producerar varor eller tjänster och som åtnjuter en viss grad av självständighet vad avser beslutsfattande. En *lokal enhet* är ett företag eller del av ett företag (såsom exempelvis en verkstad, en fabrik, en lagerlokal, ett kontor, en gruva eller ett förråd), som är beläget på en geografiskt bestämd plats.

3. Vissa verksamhetsområden är uttryckligen undantagna från förordningens räckvidd, i synnerhet hushållens produktion av varor för eget bruk, samtidigt som det överlämnas åt medlemsstaterna att själva bestämma om förordningen skall omfatta företag som

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT 1993 nr L 196, s. 1.

2 — Ordet "enterprise" i förordningens engelska version synes motsvara "undertaking", som normalt används i den engelska versionen av gemenskapens bestämmelser, inklusive EEG-fördragets artikel 85 ff.

3 — EGT nr L 76, 1993, s. 1.

bedriver verksamhet som rör jordbruk, jakt, skogsbruk, fiske, offentlig förvaltning, rikets försvar eller social trygghet (artikel 3.1 andra och tredje stycket, i förening med rådets förordning (EEG) nr 3037/90 om statistisk näringsgrensindelning i Europeiska gemenskapen). [4]

4. Av artikel 4 framgår att de enheter som är upptagna i ett register skall förses med ett identitetsnummer och de beskrivande uppgifter som anges i bilaga 2. Enligt bilaga 2 skall en registeruppgift för en juridisk enhet bl. a. innehålla ett identitetsnummer, enhetens namn och adress, datum för bildande i fråga om juridiska personer eller datum för godkännande som näringsidkare vad gäller fysiska personer samt enhetens juridiska form. Registeruppgiften för en lokal enhet skall bl. a. innehålla ett identitetsnummer, enhetens namn och adress, en kod som anger enhetens verksamhet och antalet anställda. En registeruppgift för ett företag skall bl. a. innehålla företagets identitetsnummer, ett identitetsnummer för varje juridisk enhet som är juridiskt ansvarig för företaget, en kod som betecknar verksamheten, företagets storlek mätt i antal anställda, företagets nettoomsättning av varor och tjänster samt dess nettotillgångar.

5. När kommissionen begär det, efter att ha erhållit ett yttrande från kommittén för ett statistiskt program, skall medlemsstaterna genomföra statistiska analyser av registren och överlämna resultaten till Europeiska gemenskapernas statistikkontor (artikel 6).

6. Genom artikel 7 bemyndigas varje nationellt statistiskt institut att för statistiska ändamål insamla uppgifter som finns i sådana administrativa och juridiska register som har utarbetats inom det nationella territoriet i fråga, enligt villkor fastställda i nationell lagstiftning.

7. Slutligen innehåller artikel 8—10 bestämmelser som rör förordningens genomförande.

8. Denna talan vilar på tre huvudsakliga grunder: Det har för det första gjorts gällande att artikel 213 i fördraget inte utgör en självständig rättslig grund för antagandet av lagstiftningsåtgärder, det har för det andra och alternativt hävdats att artikel 213 inte utgör den korrekta rättsliga grunden för den omtvistade förordningen, och det har för det tredje anförts att förordningens bestämmelser under alla omständigheter strider mot proportionalitetsprincipen.

9. Kommissionen har intervenerat till stöd för rådet.

4 — EGT nr L 293, 1990, s. 1.

**Den första grunden: artikel 213 utgör inte någon självständig rättslig grund**

10. Den tyska regeringen har gjort gällande att artikel 213 i fördraget inte utgör någon självständig rättslig grund för lagstiftning. Till stöd för denna ståndpunkt har följande åberopats: a) ordalydelsen av artikel 213; b) artikelns funktion; c) en jämförelse med andra bestämmelser i fördraget på vilka lagstiftning får grundas; d) att artikel 213 intagits på visst ställe i fördraget. Jag skulle vilja lämna en kort sammanfattning av den tyska regeringens ståndpunkter under ovan anförda rubriker.

*a) Ordalydelsen av artikel 213*

11. Sökanden anför att det klart framgår av denna ordalydelse att artikel 213 inte utgör en självständig rättslig grund utan snarare en norm som skall tillämpas i förening med andra bestämmelser. Kommissionen har tillerkänts befogenhet att insamla information "för att fullgöra de uppgifter som den anförtrotts". Den tyska regeringen hävdar följaktligen att denna befogenhet är underordnad en uppgift som har anförtrotts kommissionen enligt en annan bestämmelse. Enligt den tyska regeringens mening är den springande punkten att artikel 213 saknar förfarandebestämmelser som skall följas av rådet när detta organ fastställer gränserna och villkoren för kommissionens rätt att insamla uppgifter. Det enda som framgår av artikel 213 är att rådet skall handla "i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag". Enligt sökanden utgör avsaknaden av förfaranderegler ett stöd för slutsatsen att denna artikel är beroende av andra fördragsbestämmelser. Att det i artikel 213 inte står vilket förfarande som skall anlitas beror på att det förfarande som lämpligen bör tillämpas är det förfarande som anvisas av den uppdragsgivande bestämmelse för vilken informationen behövs.

*b) Den funktion som artikel 213 har*

12. Sökanden anför att artikel 213 har en funktion som endast är kompletterande. Denna artikel gör det klart att kommissionen har rätt att insamla den information som den behöver för att fullgöra de uppgifter som den har anförtrotts. Enligt artikel 4 i fördraget måste gemenskapens institutioner handla inom ramen för de befogenheter som dessa har tilldelats genom fördraget. Om kommissionen behöver information för att fullgöra en uppgift som den har tilldelats genom en viss bestämmelse i fördraget, är det just den bestämmelsen som utgör den rättsliga grunden för en rättsakt varigenom rådet reglerar kommissionens rätt att inhämta information.

13. Sökanden anför som ett exempel på detta kommissionens behov av information på det

miljöpolitiska området. Sådan information kan vara nödvändig om kommissionen skall kunna bedöma följderna av föroreningar i olika geografiska områden inom gemenskapen. Rådet får med stöd av artikel 130s i fördraget bemyndiga kommissionen att inhämta den erforderliga informationen. Artikel 213 i fördraget har därför den funktionen att den gör det klart att en bestämmelse som artikel 130s i fördraget även medger antagandet av rättsakter som reglerar informationsinhämtning.

14. Enligt sökanden har rådet tidigare intagit samma ståndpunkt, vilket bekräftas av rådets beslut 85/338/EEG av den 27 juni 1985 [5] om antagandet av åtgärdsprogram för kommissionen avseende ett försöksprojekt för insamling, samordning och enhetlighet i fråga om uppgifter som rör miljö och naturresurser inom gemenskapen, i dess ändrade lydelse enligt rådets beslut 90/150/EEG av den 22 mars 1990. [6] Det förstnämnda beslutet antogs med stöd av artikel 235 i fördraget. [7] Det senare beslutet, vilket tillkom efter att Europeiska enhetsakten trätt i kraft, antogs med stöd av artikel 130s i fördraget. Sökanden gör gällande att rådet inte stödde sig på artikel 213, eftersom det inte ansåg att denna artikel tillhandahöll någon rättslig grund.

5 — EGT nr L 176, 1985, s. 14.

6 — EGT nr L 81, 1990, s. 38.

7 — Artikel 235 har följande lydelse:
"Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs."

*c) Jämförelse med andra bestämmelser i fördraget*

15. Sökanden hävdar att artikel 213 — till skillnad från andra bestämmelser i EEG-fördraget, särskilt artiklarna 49, 57, 63.2, 69, 75, 87 och 100a — inte tillhandahåller någon rättslig grund.

16. Enligt dessa bestämmelser skall rådet handla på förslag av kommissionen, i allmänhet efter att rådet har samrått med Ekonomiska och sociala kommittén och Europaparlamentet eller i samarbete med det sistnämnda.

17. Sökanden hävdar att artikel 213 har en helt annan uppbyggnad än den som har beskrivits ovan. Av artikel 213 framgår endast att rådet, i enlighet med fördraget, får fastställa gränser och villkor för kommissionens rätt att inhämta information. Kommissionen har ingen rätt att framställa förslag. Artikeln berör varken samråd eller samarbete med Europaparlamentet, inte heller har Ekonomiska och sociala kommittén någon roll att spela.

*d) Det förhållandet att artikel 213 intagits på visst ställe i fördraget*

18. Enligt sökanden innebär slutligen det förhållandet att artikel 213 intagits på visst ställe i fördraget att rådet inte däri tilldelas någon befogenhet att anta bindande rättsakter. Artikel 213 återfinns i den del av fördraget som bär rubriken "Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser", vilken, med undantag av artikel 235, innehåller regler avsedda att komplettera fördragets andra bestämmelser. Fördragsbestämmelser som medger lagstiftningsåtgärder hänför sig däremot alltid direkt till ett konkret föremål, t. ex. friheten att tillhandahålla tjänster eller lagharmonisering.

19. Jag finner inte något av de anförda argumenten övertygande.

20. Vad inledningsvis gäller ordalydelsen av artikel 213 kan det konstateras att rådet därigenom uttryckligen bemyndigas att dels avgränsa räckvidden av kommissionens befogenheter att inhämta information, dels ange de villkor enligt vilka dessa befogenheter skall utövas. Dessa gränser och villkor skall fastställas av rådet "i enlighet med bestämmelserna i ... fördrag[et]". Detta måste förstås som en hänvisning först och främst till fördragets artikel 189, som fastställer de rättsakter (inklusive förordningar) som rådet och kommissionen får använda för att fullgöra de uppgifter som har anförtrotts dem genom fördraget. Artikel 213 innebär därför implicit att rådet får anta rättsakter, såsom exempelvis förordningar.

21. Det förhållandet att artikel 213 saknar bestämda förfaranderegler utgör inte något hinder för att denna artikel skall kunna fungera som en självständig rättslig grund. Bristen täcks genom fördragets artikel 148.1, som har följande lydelse:

"Om inte något annat föreskrivs i detta fördrag, skall rådets beslut fattas med en majoritet av medlemmarna."

22. Sökanden har inte anfört något som helst övertygande argument till stöd för att artikel 148.1 inte skall tillämpas när rådet genom sina rättsakter fastställer gränserna och villkoren för kommissionens informationsinhämtning enligt artikel 213. Tvärtom skulle artikel 148.1 vara överflödig om man ansåg att avsaknaden av bestämda förfaranderegler utgör ett hinder för att en fördragsbestämmelse skall kunna fungera som en självständig rättslig grund.

23. Vad gäller ståndpunkten att artikel 213 endast har en kompletterande funktion, är det självfallet riktigt att kommissionens rätt att inhämta information inte existerar i ett vakuum; denna rätt kan inte avskiljas från kommissionens handlingsbefogenheter enligt de diverse fördragsbestämmelser som anförtror kommissionen särskilda uppgifter på områden såsom exempelvis jordbruk, transport, konkurrenspolitik, miljöskydd, den inre marknaden, osv. Rätten att inhämta information är underordnad och sekundär, eftersom kommissionen på alla dessa områden troligen kommer att fullgöra sina uppgifter på ett effektivare sätt om den bereds tillgång till tillförlitlig information.

24. Sökandens argument brister på så sätt att det underlåter att beakta att informationsinhämtning är en övergripande funktion eller — för att uttrycka saken som rådet och kommissionen har gjort i detta förfarande — att den är av horisontal karaktär. En viss typ av information kan vara relevant för mer än en verksamhetssektor. Information om industrins struktur kan exempelvis ha relevans för konkurrenspolitiken, den inre marknaden och miljöskyddet. Att inta ståndpunkten att artikel 213 inte kan utgöra en självständig rättslig grund skulle innebära att rådet inte kan anta en enda rättsakt som reglerar kommissionens rätt att insamla information som har relevans för mer än ett verksamhetsområde. Det skulle ofta vara opraktiskt att grunda en rättsakt på ett flertal olika bestämmelser i fördraget, eftersom de olika rättsliga grunderna motsvaras av olika förfaranderegler. Om således artikel 213 inte kan användas, skulle det enda alternativet (förutom artikel 235, vilken endast kan användas om det saknas en rättslig grund enligt någon annan fördragsbestämmelse) [8] vara en rad separata rättsakter grundade på olika fördragsbestämmelser, som berör olika specifika sakområden. Det vore synnerligen ologiskt att tvinga rådet att anta en rad rättsakter på grundval av skilda fördragsbestämmelser när vad som krävs ur praktisk synvinkel är en enda rättsakt som på ett så sammanhängande sätt som möjligt reglerar kommissionens allmänna befogenheter att insamla den information som den behöver för att genomföra sina mångahanda uppgifter enligt fördraget.

25. Av samma skäl kan man inte av det förhållandet att artikel 213 har intagits på ett visst ställe i fördraget dra slutsatsen att denna artikel inte utgör en självständig rättslig grund. Tvärtom är det förhållandet att artikel 213 har intagits i fördragets "Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser" en naturlig följd av att informationsinhämtning är horisontalt beskaffad såtillvida som det är väsentligt att kommissionen bereds tillgång till tillförlitlig information om den på ett riktigt sätt skall kunna genomföra de uppgifter som den har tilldelats i de särskilda delarna av fördraget. Dessutom finns det flera andra bestämmelser i den delen av fördraget som är behörighetsgrundande, nämligen artiklarna 217, 223.2 och 223.3 samt 235.

8 — Dom av den 11 juni 1991, Förenade konungariket m. fl. mot rådet (förenade målen C-51/89, C-90/89 och C-94/89, Rec. s. I-2757, punkt 6).

26. Jag anser att det saknar betydelse att det finns skillnader mellan artikel 213 och de andra lagstiftningsgrundande bestämmelserna i fördraget. Att det finns stora olikheter mellan de förfaranderegler som är fastställda genom fördragets diverse bestämmelser är närmast en självklarhet. Den närmare räckvidden av den lagstiftningskompetens som dessa bestämmelser ger beror på deras ordalydelse och syfte, däremot är det utan betydelse hur stor eller liten roll Europaparlamentet eller Ekonomiska och sociala kommittén råkar ha. I den mån avsaknaden av en roll för Europaparlamentet skulle betraktas som otillfredsställande är detta en fråga som i så fall skall avhandlas inom ramen för en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar enligt artikel N i fördraget om Europeiska unionen. Noteras bör att varken Europeiska enhetsakten eller fördraget om Europeiska unionen har ändrat ordalydelsen av artikel 213. Det kan också konstateras att Europaparlamentet inte har intervenerat i detta förfarande för att hävda att dess befogenheter har urholkats genom rådets tillgripande av en rättslig grund som utesluter en roll för parlamentet.

27. Vad slutligen avser sökandens argument som stöder sig på rådets tidigare praxis kan det konstateras att det förhållandet att rådets beslut 85/338 antogs med stöd av artikel 235 och ändringsbeslutet antogs med stöd av artikel 130s inte på något sätt innebär att artikel 213 inte kan utgöra en självständig rättslig grund. Tvärtom finns det ett övervägande stöd i institutionernas praxis för ståndpunkten att rättsakter får antas med artikel 213 som enda rättslig grund. Rådet har påpekat att det år 1960—1993 antogs cirka 50 rättsakter enbart med stöd av artikel 213 och att ingen av dem har ifrågasatts på den grunden att artikel 213 inte utgör en självständig rättslig grund. Kommissionen uppgav vid sammanträdet att dess statistikkontors verksamhet är baserad på rättsakter antagna med stöd av artikel 213. Även om, såsom rådet medger, institutionernas praxis inte kan ändra fördragets bestämmelser, kan man knappast bortse ifrån en fast och oomtvistad praxis som har följts i drygt 30 år. Denna praxis utgör ett starkt stöd för uppfattningen att lagstiftning får grundas på artikel 213.

28. Jag anser mot bakgrund av de ovan anförda skälen att det saknas stöd för att anse att artikel 213 inte utgör en självständig rättslig grund. Den omtvistade förordningen kan därmed inte ogiltigförklaras på den grunden.

**Den andra grunden: artikel 213 utgör en olämplig rättslig grund**

29. Sökanden hävdar att även om artikel 213 i princip kan utgöra en självständig rättslig grund utgör den inte en adekvat rättslig grund för den omtvistade förordningen. Enligt sökanden skulle förordningen, för att kunna anses vara grundad på artikel 213 på

ett tillbörligt sätt, ha inskränkt sig till att bemyndiga kommissionen att inhämta uppgifter från befintliga företagsregister. Sökanden gör gällande att förordningen sträcker sig längre än så och att dess primära syfte är att tillhandahålla ett redskap för harmonisering av företagsregister i medlemsstaterna. Sökanden åberopar det första övervägandet i ingressen, som anger att "den inre marknaden ökar behovet av att förbättra jämförbarheten i den statistik som utarbetas för att täcka gemenskapens behov". Sökanden påpekar också att förordningen innehåller 11 artiklar, varav endast en (nämligen artikel 6) direkt berör överlämnandet av information från medlemsstaterna till kommissionen. Huvuddelen av förordningens text berör inrättandet och uppdateringen av harmoniserade register i medlemsstaterna. Den härvid korrekta rättsliga grunden var artikel 100a i fördraget, enligt sökanden, eftersom förordningens huvudsyfte var att underlätta den inre marknadens upprättande och funktion. Sökanden anser att rådets tidigare praxis utgör ett stöd för denna ståndpunkt. Rådets beslut 81/971/EEG av 3 den december 1981 om ett informationssystem inom gemenskapen för kontroll och minskning av föroreningar orsakade av utsläpp av kolväte till havs [9] antogs med stöd av artiklarna 213 och 235 i fördraget, rådets förordning (EEG) nr 3330/91 av den 7 november 1991 om statistik över varuhandel medlemsstaterna emellan [10] tillkom med stöd av artikel 100a i fördraget. Sökanden framhåller att den omtvistade förordningen inte kunde ha tillkommit med stöd av både artikel 100a och artikel 213 mot bakgrund av de olikheter som föreligger mellan dessa två bestämmelser vad gäller anvisat förfarande. Sökanden hävdar, med stöd av målet kommissionen mot rådet ("titandioxid") [11], att eftersom det inte är möjligt att åberopa två olika rättsliga grunder för en och samma rättsakt, torde förordningen ha tillkommit endast med stöd av artikel 100a, detta för att undvika en urholkning av andra institutioners rättigheter (dvs. Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén).

30. Jag intar följande ståndpunkt i dessa frågor.

31. Jag kan för det första inte godta sökandens ståndpunkt att artikel 213 (förutsatt att den kan användas som rättslig grund) endast får tjäna som stöd för rättsakter som bemyndigar kommissionen att inhämta uppgifter som medlemsstaterna redan har tillgång till, i synnerhet sådana uppgifter som finns i befintliga register. Även om det kan tyckas vara självklart, vill jag ändå notera att information måste existera innan den kan överlämnas till medlemsstaterna av kommissionen. Den omtvistade förordningen innebär ett erkännande av att om kommissionen skall kunna erhålla användbar statistik, måste den erforderliga informationen först insamlas i medlemsstaterna enligt enhetliga kriterier. Om man läser artikel 213 i förening med artikel 5 i fördraget, som ålägger medlemsstaterna en skyldighet att underlätta gemenskapens fullgörande av sina uppgifter, förefaller det inte orimligt att förvänta sig att de nationella myndigheterna skall bistå kommissionen med dess uppgift att insamla information enligt enhetliga kriterier. Medan omfattningen av den börda som får åläggas medlemsstaterna aktualiserar frågan om proportionalitet (som är föremålet för talans tredje grund), skall jag här endast konstatera att det vore ett alldeles för snävt synsätt att

9 — EGT nr L 355, 1981, s. 52. [Vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.]

10 — EGT nr L 316, 1991, s. 1.

11 — Mål C-300/89, Rec., 1991, s. I-2867.

anse att medlemsstaterna enligt artikel 213 inte får anmodas att göra någonting annat än att från befintliga register hämta information och posta den till Bryssel.

32. Det är ett väl förankrat synsätt att valet av den korrekta rättsliga grunden för en viss rättsakt skall vila på objektiva kriterier som är lämpade för domstolsprövning. De relevanta kriterierna består av rättsaktens syfte och innehåll. [12]

33. Det kan inte förnekas att ingressen till den omtvistade förordningen är något oklar beträffande förordningens syfte. Det framgår av det första övervägandet att "den inre marknaden ökar behovet av att förbättra jämförbarheten i den statistik som utarbetas för att täcka gemenskapens behov" och att "för att uppnå den förbättringen bör det beslutas om gemensamma definitioner och beskrivningar av de företag och andra relevanta statistiska enheter som skall omfattas". Det framhålls i det tredje övervägandet att det föreligger "ett ökande behov av information om företags struktur, ett behov som den nuvarande gemenskapsstatistiken inte tillfredsställer". Av det fjärde övervägandet framgår att "företagsregister för statistiska ändamål är ett nödvändigt redskap för att hålla sig à jour med de strukturförändringar i ekonomin som blir följden av joint ventures, delägarskap, utköp, fusioner och företagsförvärv".

34. Ingressen innehåller ingen uppräkning av de verksamhetsområden för vilka gemenskapen behöver förbättrad statistik. I ingressen anges inte heller vilka av kommissionens uppgifter som skulle underlättas genom inrättandet av företagsregister för statistiska ändamål. Rådet och kommissionen påpekar i sina skriftliga yttranden att kommissionens allmänna uppgifter anges i artikel 155 i fördraget enligt följande:

"För att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling skall kommissionen

— övervaka tillämpningen av bestämmelserna i detta fördrag och av bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av fördraget,

— lämna rekommendationer eller yttranden i ämnen som behandlas i detta fördrag, om fördraget uttryckligen anger detta eller kommissionen anser det nödvändigt,

12 — Kommissionen mot rådet, se fotnot 11, punkt 10 i domen.

— ha befogenhet att själv fatta beslut och medverka vid tillkomsten av rådets och Europaparlamentets rättsakter på de villkor som anges i fördraget,

— utöva de befogenheter som rådet ger kommissionen för att genomföra de regler som fastställts av rådet."

Rådet hävdar att den omtvistade förordningen kommer att underlätta för kommissionen att fullgöra sina allmänna uppgifter. I synnerhet kommer kommissionens förutsättningar att förbättras när det gäller att övervaka den inre marknadens funktion, vilket innebär en övervakning av industrins struktur (vad gäller t. ex. kontroll av fusioner) och företagens konkurrensläge. Rådet betonar att förordningen är "horisontalt" beskaffad och framhåller att företagsregistren kommer att ge kommissionen möjlighet att följa utvecklingen inom samtliga ekonomiska sektorer och att föreslå rättsakter inom ramen för varje enskilt sakområde för vilket gemenskapen ansvarar.

35. Vid sammanträdet betonade kommissionens ombud att statistik har stor betydelse för kommissionen och karakteriserade information såsom kommissionens pulsåder och själva kärnan i dess väsen. Statistisk information har faktiskt så pass stor betydelse för kommissionen att dess statistikkontor (Eurostat) är en självständig avdelning, som är skild från de enheter som handlägger sakfrågor inom olika sektorer och som förfogar över en personalstyrka omfattande 800 anställda.

36. Det är enligt min mening beklagligt att det inte klart framgår av förordningens ingress vilka av kommissionens konkreta uppgifter som kommer att underlättas genom inrättandet av företagsregister. Insamlingen av information är faktiskt inget självändamål utan snarare ett medel. En rättsakt som gör det möjligt för kommissionen att inhämta information kan endast grundas på artikel 213 om informationen "behövs för att fullgöra de uppgifter som anförtrotts kommissionen".

37. Trots den ovannämnda bristen i ingressen, som dock inte har föranlett någon talan om bristfällig motivering, är det enligt min mening möjligt att utifrån den typ av information som skall införas i registren enligt bestämmelserna i förordningens bilaga 2 härleda vilka av kommissionens uppgifter som kommer att underlättas genom att det finns tillgång till tillförlitlig statistik sammanställd enligt enhetliga kriterier. De register som avses i förordningen kommer på sätt och vis att fungera som en fotografisk bild av industrins struktur inom hela gemenskapen. Det kommer t. ex. att vara möjligt att med hjälp av registren få kännedom om antalet företag som är aktiva inom en viss ekonomisk sektor, vilken rättslig form de har, vilken roll som spelas av publika företag eller av små-och medelstora företag (SMF), vilken

grad av koncentration som råder, vilken marknadsandel som vissa företag innehar, antalet anställda inom en viss ekonomisk sektor, antalet anställda på en viss plats, osv.

38. Självfallet kommer tillgången till sådan information, insamlad enligt enhetliga kriterier, att underlätta för kommissionen att fullgöra många av de konkreta uppgifter som den har anförtrotts. Övervakningen av den inre marknaden är naturligtvis en sådan uppgift men är på intet sätt den enda. Utan att på något sätt göra anspråk på fullständighet kan jag här exempelvis nämna konkurrenspolitik (tredje delen, avdelning V i fördraget), socialpolitik, utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor (avdelning VIII), industri (avdelning XIII) och ekonomisk och social sammanhållning (avdelning XIV). Kommissionen kommer på alla dessa områden att fullgöra sina uppgifter mer effektivt om den har tillgång till användbar statistik (dvs. statistik sammanställd enligt enhetliga kriterier) som avspeglar industrins struktur inom hela gemenskapen. Eftersom relevansen av det registersystem som har fastställts genom förordningen sträcker sig långt bortom den inre marknadens gränser och, direkt eller indirekt, berör många av de sakområden där kommissionen enligt fördraget har en roll att spela, är det tveksamt om artikel 100a i fördraget hade kunnat utgöra en adekvat rättslig grund för förordningen.

39. Artikel 100a kunde, enligt min mening, ha tillhandahållit en rättslig grund endast om förordningens huvudsyfte var att harmonisera medlemsstaternas lagar och praxis beträffande sammanställningen av statistisk information, i synnerhet om förordningen syftade till att säkerställa den inre marknadens funktion. Om däremot förordningens harmoniserande inslag endast var av underordnad betydelse och om förordningens grundläggande syfte var att se till att kommissionen skulle erhålla statistisk information för att kunna fullgöra sina mångahanda funktioner enligt fördraget, måste artikel 213 anses utgöra en för förordningen adekvat rättslig grund.

40. Sökanden anför att harmonisering utgör förordningens huvudsyfte, eftersom de flesta av dess elva artiklar föreskriver de steg som de nationella myndigheterna måste ta för att inrätta harmoniserade företagsregister, och endast en bestämmelse (artikel 6) behandlar medlemsstaternas skyldighet att på kommissionens begäran genomföra statistiska analyser av registren och att därefter överlämna resultaten till kommissionens statistikkontor.

41. Jag finner inte argumentet övertygande. Som redan nämnts måste statistiska uppgifter först komma till stånd innan de kan överlämnas till kommissionen. För att information

skall kunna vara användbar för statistiska ändamål, måste den naturligtvis samlas ihop enligt enhetliga kriterier. Det är därför föga överraskande att många av förordningens materiella bestämmelser ägnas uppgiften att fastställa gemensamma regler för sammanställningen av informationen i fråga. Detta ändrar dock inte det förhållandet att förordningen finns till just för att göra det möjligt för kommissionen att erhålla användbara uppgifter om företagens struktur inom hela gemenskapen. Det är faktiskt svårt att se vilket syfte som man skulle kunna uppnå genom att ålägga medlemsstaterna att sammanställa harmoniserade företagsregister, om den information som dessa register omfattar inte skulle vara tillgänglig för kommissionen eller för någon annan av gemenskapens institutioner. Harmonisering är nödvändig endast av det skälet att den ger kommissionen användbar information om förhållandena i medlemsstaterna och innebär därför att kommissionen är bättre informerad när den skall utöva de befogenheter som den har tilldelats genom fördraget.

42. Det föreligger en betydande skillnad mellan den harmonisering som den omtvistade förordningen avser och den typ av harmonisering som avses i artikel 100a i fördraget. Syftet med artikel 100a, liksom med artikel 100, är att undanröja de handelshinder som olikheter i nationell rätt ger upphov till, såsom exempelvis olikartade regler om varuproduktion eller reklam. Antagandet av enhetliga regler avlägsnar sådana hinder automatiskt och bidrar därför direkt till upprättandet av den inre marknaden. Harmoniseringen av företagsregister har inte samma intima samband med den inre marknaden. Sådan harmonisering kommer inte i sig själv att undanröja handelshinder. Den kommer däremot att göra det möjligt för kommissionen att fullgöra sina många uppgifter med hjälp av de insikter som endast kan vinnas genom tillgång till tillförlitlig och fullständig information. Detta utgör ett stöd för slutsatsen att artikel 213 utgör en mer adekvat rättslig grund för den omtvistade förordningen än artikel 100a.

43. Vad beträffar rådets tidigare praxis finns det enligt min mening betydande olikheter mellan den omtvistade förordningen och rådets två rättsakter, som sökanden har åberopat. När det gäller den ena av dem (beslut 81/971) framgår det klart av dess lydelse att huvudsyftet inte var att åstadkomma ett informationsflöde från medlemsstaterna till kommissionen utan snarare ett informationsutbyte mellan medlemsstaterna via kommissionen. Således kan det här konstateras att det i artikel 1 införs ett informationssystem *"för att tillhandahålla medlemsstaternas behöriga myndigheter* den information som erfordras för kontroll och minskning av föroreningar orsakade av utsläpp av kolväte till havs" (min kursivering). Artikel 213 förefaller i sig inte räcka som rättslig grund för en sådan rättsakt. Ytterligare ett skäl för att grunda beslutet på artikel 235 och artikel 213 i förening är att det vid den tiden rådde viss tveksamhet, såsom rådet har påpekat, kring

gemenskapens kompetens vad beträffar miljöskydd, före Europeiska enhetsaktens antagande.

44. Vad beträffar den andra rättsakten som sökanden hänvisar till (förordning nr 3330/91), framgår det klart av ingressen och av förordningens lydelse att denna rättsakt har ett betydligt närmare samband med den inre marknaden än vad den omtvistade förordningen har. Således ålägger artikel 1 gemenskapen och medlemsstaterna en skyldighet att sammanställa statistik som berör varuhandel mellan medlemsstater. Det första övervägandet i ingressen slår fast att behovet av ett nytt system för statistisk sammanställning uppstod som en direkt följd av den inre marknadens fullbordande: efter avskaffandet av fysiska hinder mellan medlemsstaterna kunde information om varuhandel mellan medlemsstater inte längre erhållas genom kontroller vid nationsgränser. Därför utgjorde artikel 100a en lämplig rättslig grund för ett fullständigt harmoniserat system för insamling av statistik om varuhandel. Det bör vidare noteras att artikel 14 i förordningen ålägger medlemsstaterna en skyldighet att införa sanktioner mot personer som underlåter att lämna den statistiska information som förordningen kräver. Det är svårt att se hur en rättsakt som har tillkommit med stöd av artikel 213 i fördraget kunde ha ålagt individer sanktionsbelagda skyldigheter.

45. Min slutsats är att den omtvistade förordningen inte kan ogiltigförklaras på den grunden att artikel 213 i fördraget inte var en adekvat rättslig grund.

**Den tredje grunden: förordningen strider mot proportionalitetsprincipen**

46. Sökanden påpekar att proportionalitetsprincipen är en allmän gemenskapsrättslig grundsats i gemenskapsrätten som har blivit kodifierad i artikel 3 b tredje stycket i EG-fördraget, i dess ändrade lydelse enligt fördraget om Europeiska unionen. Denna bestämmelse har följande lydelse:

"Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag."

Sökanden anför att enligt proportionalitetsprincipen måste en åtgärd som vidtas av gemenskapen utgöra ett lämpligt medel för att uppnå det uppställda målet och skall inte ålägga medlemsstaterna någon börda som inte är nödvändig eller som inte står i proportion till det uppställda målet.

47. Sökanden hävdar att den omtvistade förordningen strider mot proportionalitetsprincipen i två avseenden. För det första genom att förordningen föreskriver att företagsregistren skall innehålla onödig information, nämligen dels uppgifter som rör "juridiska

enheter", som påstås sakna relevans för statistiska ändamål, dels uppgifter om företagens omsättning och antalet anställda. Sökanden gör för det andra gällande att kostnaden för registrens inrättande är orimligt stor.

48. Sökandens ståndpunkt att juridiska enheter saknar relevans för statistiska ändamål stöder sig på den omständigheten att sådana enheter inte omfattas av rådets förordning nr 696/93 om statistiska enheter för observationer och analys av produktionssystemet inom gemenskapen [13]. Därför utgår sökanden ifrån att förekomsten av uppgifter om juridiska enheter i företagsregister endast kan vara avsedd att tjäna ett annat syfte än ett statistiskt sådant. För detta finner sökanden stöd i det åttonde övervägandet i ingressen till den omtvistade förordningen, enligt vilket företagsregister kommer att utgöra ett medel för att kontrollera riktigheten av den information som företag tillhandahåller enligt rådets fjärde och sjunde direktiv på bolagsrättens område.

49. Sökanden anser att det är onödigt att i företagsregistren redovisa företagens omsättning, eftersom redan antalet anställda ger en för statistiska ändamål fullgod upplysning om ett företags storlek och betydelse, dessutom utgör omsättningssiffran ett verklighetsfrämmande kriterium för vissa näringsgrenar, såsom exempelvis banksektorn och försäkringsbranschen.

50. Sökanden anser att kostnaden för inrättandet av företagsregister inte står i någon rimlig proportion till de fördelar som kan vinnas genom att det finns en för gemenskapen harmoniserad statistik. Denna ståndpunkt stöder sig på en av Statistisches Bundesamt (Förbundsrepublikens statistiska byrå) genomförd studie av genomförbarheten av att inrätta och underhålla harmoniserade företagsregister. Enligt den studien, som utgick ifrån 1977 års prisnivå, skulle genomsnittskostnaden per företag vara 23 DM för att inrätta registret och 11 DM för att underhålla registret. Registrets totala kostnad skulle hamna på 43,7 miljoner DM, en beräkning som dock inte tog hänsyn till inflationen eller till den utökning av Förbundsrepubliken Tysklands territorium som följde på den tyska återföreningen. Sökanden uppskattar att registrets inrättande skulle ta mellan fem och sju år.

51. Mitt ställningstagande i dessa frågor framgår av följande redogörelse.

52. Proportionalitetsprincipen är naturligtvis tillämplig och kommer till uttryck i själva artikel 213, som medger att kommissionen insamlar information och företar de kontroller som *behövs* för att fullgöra de uppgifter

13 — Se hänvisningen till denna förordning i fotnot 3 ovan.

som har anförtrotts den. Jag anser dock inte att förordningen kan angripas på proportionalitetsgrunder därför att den kräver att information om "juridiska enheter" skall tas med i företagsregistren. Enligt min mening kan det inte utläsas ur förordning nr 696/93 att juridiska enheter saknar relevans för statistiska ändamål. Avsnitt I i bilagan till denna förordning innehåller en uppräkning av åtta statistiska enheter i produktionssystemet, inklusive företaget och den lokala enheten men inte den juridiska enheten. Dessa statistiska enheter definieras på grundval av de kriterier som framgår av avsnitt II i bilagan. En juridisk enhet utgör just ett sådant kriterium. Avsnitt III A definierar ett företag som "den minsta kombination av rättsliga [sic] enheter som är en organisatorisk enhet vilken producerar varor eller tjänster och har en viss grad av självständigt beslutsfattande, särskilt i fråga om användningen av sina resurser i den löpande driften". Således utgör den juridiska enheten en omistlig del av definitionen av begreppet företag, som f.ö. är ett av nyckelbegreppen såväl i den omtvistade förordningen som i förordning nr 696/93. Att hävda att juridiska enheter saknar relevans för en statistisk undersökning av företag kan liknas vid att påstå att elektroner och protoner saknar relevans vid en beskrivning av universum eftersom allting består av atomer.

53. Helt bortsett från de tekniska argument som utgår ifrån en analys av förordning nr 696/93 är det enligt min mening självklart att juridiska enheter — vilka helt enkelt är juridiska och fysiska personer som för egen räkning bedriver en ekonomisk aktivitet — är relevanta för att kunna sammanställa ett företagsregister avsett att avspegla bl. a. "företagens struktur" [14] och "de strukturförändringar i ekonomin som blir följden av joint ventures, delägarskap, utköp, fusioner och företagsförvärv" [15].

54. Lika ogrundat är enligt min mening sökandens ståndpunkt att det inte bör vara nödvändigt att redovisa såväl företagens omsättning som antalet anställda. Det bör här räcka med att notera att omsättning och antalet anställda är allmänt erkända som de två nyckelkriterier som används för att mäta ett företags storlek. Även om sökanden har rätt när denne påpekar att omsättning kan vara ett missvisande kriterium i vissa sektorer, är det samtidigt så att antalet anställda i ett företag kan vara lika missvisande i vissa andra sektorer. Dessutom är det så, såsom rådet har påpekat, att antalet anställda — med tanke på förevarande ekonomiska strukturförändringar — kanske inte förblir ett så tillförlitligt mått på företagets relativa betydelse. En sista punkt som har framhållits av kommissionen är att registreringen av ett företags omsättning är frivillig för företag

14 — Se det tredje övervägandet i ingressen till den omtvistade förordningen.

15 — Se det fjärde övervägandet.

vars omsättning inte överstiger 2 miljoner ecu. Detta får betraktas som en tillräcklig eftergift för proportionalitetens krav.

55. Vad avser den ekonomiska bördan som den omtvistade förordningen medför, är det inte lätt, utifrån den information och de argument som parterna har anfört, att dra några bestämda slutsatser när det gäller kostnaden för att inrätta fullständiga företagsregister. Det är ännu svårare att i ekonomiskt hänseende kvantifiera vilka fördelar som sådana register kan förväntas föra med sig. Sådana fördelar finns utan tvekan. Några av dessa fördelar finns, som kommissionen och rådet har påpekat, beskrivna i den genomförbarhetsstudie som sökanden har hänvisat till. En av dessa fördelar är att ett fullständigt register kan göra vissa undersökningar överflödiga, vilket i synnerhet gäller undersökningar av vissa sektorer.

56. Jag är på intet sätt övertygad om att sökanden har rätt när denne utgår ifrån att kostnaden för inrättandet av ett fullständigt företagsregister kan uppskattas på ett tillförlitligt sätt genom att enbart extrapolera resultaten av genomförbarhetsstudien som Statistisches Bundesamt genomförde. Denna studie omfattade endast vissa ekonomiska sektorer. Sökandens synsätt bortser ifrån möjligheten att vissa stordriftsfördelar kan uppnås vid utarbetandet av ett fullständigt register och att viss information skulle kunna hämtas från befintliga register, vilket artikel 7 i den omtvistade förordningen uttryckligen medger. Även om det enligt sökanden inte finns jämförbara register i Tyskland, är det svårt att tro att myndigheterna i ett land med en sådan långvarig och högtstående tradition av förvaltning inte redan förfogar över en del av den erforderliga informationen. Måhända ännu viktigare är att sökanden underlåter att ta hänsyn till de framsteg som har gjorts inom databehandlingen sedan år 1977. Eftersom 75 procent av den beräknade kostnaden för inrättandet av registren är hänförlig till personalkostnader, är det rimligt att anta att användningen av avancerad teknik för databehandling kommer att medföra betydande besparingar. Det erkänns även i själva genomförbarhetsstudien (s. 129) att kostnaden för att underhålla ett register kommer att minska väsentligt i takt med att elektronisk databehandling vidareutvecklas. Det får slutligen erinras om att registrering är frivillig för vissa typer av företag samt att det får beslutas att små företag skall undantas i enlighet med det kommittéförfarande som förordningen föreskriver (se artikel 3.1 sista stycket).

57. Med beaktande av de ovan anförda övervägandena har sökanden, enligt min mening, inte visat att kostnaden för att inrätta de företagsregister som föreskrivs i den omtvistade förordningen inte står i proportion till de fördelar som gemenskapen och medlemsstaterna sannolikt kommer att vinna genom

tillgång till tillförlitlig statistisk information om ekonomins struktur inom hela gemenskapen.

58. Den omtvistade förordningen kan således, enligt min mening, inte ogiltigförklaras på grund av bristande proportionalitet.

## Förslag till avgörande

59. Jag anser följaktligen att domstolen bör:

1) Ogilla talan.

2) Förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, med undantag för den rättegångskostnad som kommissionen har haft i egenskap av intervenient.

3) Förplikta kommissionen i egenskap av intervenient att bära sin rättegångskostnad.