SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO SAGGIO

vom 11. März 1999 *

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt die Kommission die Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung [1]. Die Rüge gilt der Rechtsgrundlage der Verordnung, die gestützt auf die Artikel 43 und 235 EG-Vertrag erlassen wurde. Nach Auffassung der Klägerin hätte der angefochtene Rechtsakt hingegen auf die Artikel 43 und 100a dieses Vertrages gestützt werden müssen. Mit Beschlüssen des Präsidenten vom 29. September und vom 1. Dezember 1997 sind das Parlament und die Französische Republik als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission bzw. des Rates zugelassen worden.

2. Die Feststellung der zutreffenden Rechtsgrundlage des streitigen Rechtsakts ist mehr als eine bloße Förmlichkeit. Sie dient nämlich der Klärung, welches Verfahren in diesem Fall im Hinblick auf die Aufgabe der verschiedenen am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Organe und im Hinblick auf die unterschiedlichen, für die Annahme des Rechtsakts erforderlichen Stimmenmehrheiten anzuwenden war. Bekanntlich sieht Artikel 235 die einfache Anhörung des Parlaments und die einstimmige Beschlußfassung des Rates vor; Artikel 100a bestimmt dagegen, daß der Rat die Maßnahme nach dem Verfahren der gemeinsamen Beschlußfassung erläßt, das, wie in Artikel 189b geregelt, neben einer stärkeren Beteiligung des Parlaments auf dem Weg zum Erlaß des Rechtsakts die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit vorsieht. Es ist daher offensichtlich, daß sich die Wahl der Rechtsgrundlage unter diesen Umständen auf das Zustandekommen des Rechtsakts auswirkt und damit auf dessen Inhalt ausstrahlen kann. Folglich wäre eine unzutreffende Wahl der Rechtsgrundlage nach ständiger Rechtsprechung eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften, die die Rechtswidrigkeit des Rechtsakts gemäß Artikel 173 EG-Vertrag nach sich zöge.

Rechtlicher Rahmen

3. Am 13. März 1997 erließ der Rat die Verordnung Nr. 515/97 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbe-

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 82, S. 1.

hörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (im folgenden: Verordnung). Die Verordnung änderte durch ausdrückliche Regelung in Artikel 52 die Verordnung (EWG) Nr. 1468/81 des Rates vom 19. Mai 1981 [2], die den gleichen Titel trägt und die auf die Artikel 43 und 235 EWG-Vertrag gestützt war.

4. Im Laufe des zum Erlaß des Rechtsakts führenden Verfahrens nahm der Rat am Wortlaut des Kommissionsvorschlags einige Änderungen vor und beschloß darüber hinaus einstimmig, die im Vorschlag angegebene Rechtsgrundlage zu ändern und insbesondere Artikel 235 durch Artikel 100a zu ersetzen. Der Rechtsakt wurde daraufhin gemäß dem Anhörungsverfahren nach Artikel 189a des Vertrages statt nach dem Verfahren der gemeinsamen Beschlußfassung nach Artikel 189b erlassen.

5. Im vorliegenden Fall enthalten die Begründungserwägungen des Rechtsakts einige wichtige Hinweise. In der ersten Begründungserwägung der Verordnung wird folgendes vorausgeschickt: „Die Betrugsbekämpfung im Rahmen der Zollunion und der gemeinsamen Agrarpolitik erfordert eine enge Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, die in den einzelnen Mitgliedstaaten mit der Durchführung der in diesen beiden Bereichen erlassenen Vorschriften betraut sind. Sie erfordert auch eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen diesen einzelstaatlichen Behörden und der Kommission, die die Aufgabe hat, für die Anwendung des Vertrags und der aufgrund dieses Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen. Eine wirksame Zusammenarbeit auf diesem Gebiet verstärkt insbesondere den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft."

Die folgende Begründungserwägung lautet: „Es ist somit angebracht, die Regeln festzulegen, nach denen die Amtshilfe, die die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten einander zuteil werden lassen, und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission zu erfolgen haben, um eine ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung und den Rechtsschutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu gewährleisten, und zwar insbesondere durch die Verhinderung und Aufdeckung von Zuwiderhandlungen gegen diese Regelungen sowie durch die Ermittlung aller Aktivitäten, die im Widerspruch zu diesen Regelungen stehen oder zu stehen scheinen."

In der zwölften Begründungserwägung ist ausgeführt: „Für einen raschen und systematischen Austausch der der Kommission übermittelten Auskünfte ist ein automatisiertes Zollinformationssystem auf Gemeinschaftsebene zu schaffen. In diesem Zusammenhang sind auch vertrauliche Angaben über Betrugsfälle und Zuwiderhandlungen im Zoll- oder im Agrarbereich in einer den Mitgliedstaaten zugänglichen zentralen Datenbank zu speichern, wobei dafür Sorge zu tragen ist, daß die Vertraulichkeit der ausgetauschten Angaben und insbesondere der personenbezogenen Daten gewahrt wird. Wegen dieser Frage, die zu Recht mit besonderer Sorgfalt zu behandeln ist, sind genaue und klare Regeln festzulegen, um die Grundfreiheiten zu wahren."

2 — ABl. L 144, S. 1, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 945/87 des Rates vom 30. März 1987.

Die folgende Begründungserwägung ergänzt: „Die Zollverwaltungen müssen täglich sowohl Gemeinschaftsbestimmungen als auch nicht unter das Gemeinschaftsrecht fallende Bestimmungen anwenden; daher ist es zweckmäßig, über eine einheitliche Infrastruktur für die Anwendung dieser Bestimmungen zu verfügen."

Die letzte Begründungserwägung lautet schließlich: „Die Bestimmungen dieser Verordnung betreffen sowohl die Anwendung der Vorschriften der gemeinsamen Agrarpolitik als auch die Anwendung der Regelungen im Zollbereich. Das mit dieser Verordnung geschaffene System stellt eine vollständige gemeinschaftliche Einheit dar. Da der Gemeinschaft in den im Vertrag enthaltenen besonderen Bestimmungen über den Zollbereich keine Zuständigkeit für die Schaffung eines solchen Systems übertragen wird, ist es erforderlich, Artikel 235 anzuwenden."

6. Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung lautet: „Diese Verordnung legt die Voraussetzungen fest, unter denen die in den einzelnen Mitgliedstaaten mit der Durchführung der Zoll- und der Agrarregelung betrauten Verwaltungsbehörden mit den Behörden der anderen Mitgliedstaaten sowie mit der Kommission zusammenarbeiten, um die Einhaltung dieser Regelungen im Rahmen eines Gemeinschaftssystems zu gewährleisten."

Für die Befolgung dieser Vorgaben enthält die Verordnung eine Reihe von Vorschriften über die Amtshilfe auf Antrag (Titel I) sowie die Amtshilfe ohne Antrag (Titel II). Die folgenden Titel III und IV sind den Beziehungen zwischen den nationalen Behörden und der Kommission sowie den Beziehungen zu Drittländern gewidmet. Titel V, der aus acht Kapiteln besteht, sieht die Schaffung eines „Zollinformationssystem" (ZIS) genannten automatisierten Informationssystems vor. Nach Artikel 23 Absatz 1 entspricht dieses System „den Erfordernissen der Verwaltungsbehörden, die mit der Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung beauftragt sind, sowie den Erfordernissen der Kommission". Artikel 23 Absatz 2 bezeichnet als Zweck des ZIS, „die Verhinderung, Ermittlung und Bekämpfung von Handlungen, die der Zoll- oder der Agrarregelung zuwiderlaufen, zu unterstützen und hierfür durch eine raschere Verbreitung von Informationen die Effizienz von Kooperations- und Kontrollmaßnahmen der zuständigen Behörden im Sinne dieser Verordnung zu steigern". In Absatz 3 heißt es weiter: „Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten können die technische Infrastruktur des ZIS im Rahmen der Zusammenarbeit im Zollwesen nach Artikel K.1 Nummer 8 des Vertrags über die Europäische Union nutzen." Schließlich bezeichnet Absatz 6 die Mitgliedstaaten und die Kommission als „ZIS-Partner".

7. Betrieb und Benutzung des ZIS sind in den Artikeln 24 bis 42 geregelt. Das ZIS besteht aus einer zentralen Datenbank, die über Terminals von allen Mitgliedstaaten und der Kommission aus zugänglich ist. Es umfaßt ausschließlich die für die in Artikel 23 angegebenen Zwecke erforderlichen, auch personenbezogenen Daten. Der unmittelbare Zugang zu diesen Daten ist den von jedem Mitgliedstaat benannten einzelstaatlichen Behörden sowie den Dienststellen der Kommission vorbehalten (Artikel 29 Absatz 1). Die darin enthaltenen Daten personenbezogener Art müssen durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften oder im Fall der Kommission durch intern anwendbare Regeln geschützt werden, die „den Schutz der Rechte und der Freiheiten des einzelnen ... gewährleisten" (Artikel 34 Absatz 1).

Beurteilung der Verordnung

8. Wenn ich nun zum Kern des Rechtsstreits komme, empfiehlt es sich, vorab zu erwähnen, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nicht allein davon abhängen kann, welches nach der Überzeugung eines Organs das angestrebte Ziel ist, sondern sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen muß. Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts [3]. Es ist daher zu prüfen, ob der Zweck, den die Verordnung verfolgen will, wie auch ihr Inhalt so beschaffen sind, daß sie den Rückgriff auf Artikel 235 als Rechtsgrundlage rechtfertigen, der, wie sich aus seinem Wortlaut ergibt, ergänzender Art ist. Die Organe dürfen daher nur dann von dieser Bestimmung Gebrauch machen, wenn keine andere Vertragsbestimmung die zum Erlaß dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht [4].

9. Über die beiden genannten Kriterien sind die Kommission und der Rat unterschiedlicher Meinung. Der Rat vertritt die Auffassung, Ziel des Rechtsakts sei die Betrugsbekämpfung im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, und der Rechtsakt habe die Schaffung einer eigenständigen Gemeinschaftseinrichtung zum Inhalt. Die Kommission ist dagegen der Meinung, die Verordnung verwirkliche eine Form der Rechtsanglei-

3 — Vgl. Urteile vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10), vom 7. Juli 1992 in der Rechtssache C-295/90 (Parlament/Rat, Slg. 1992, I-4193, Randnr. 13), vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Randnr. 7) und vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-271/94 (Parlament/Rat, Slg. 1996, I-1689, Randnr. 14).

4 — Vgl. in ständiger Rechtsprechung Urteil vom 13. Juli 1995 in der Rechtssache C-350/92 (Spanien/Rat, Slg. 1995, I-1985) und Urteil vom 26. März 1996 (Parlament/Rat, Randnr. 13).

chung, zumindest was den Schutz personenbezogener Daten angehe, und sei auf ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarktes gerichtet.

10. Zu den Zielen des Rechtsakts trägt die Kommission im einzelnen vor, daß die Verordnung die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung und damit bestimmungsgemäß das gute Funktionieren des Binnenmarktes bezwecke, was die Anwendung von Artikel 100a des Vertrages erforderlich mache. Hinzu komme, daß die Betrugsbekämpfung und somit der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, kein eigenständiges Ziel, sondern eine bloße Folge der Zollunion seien. Zum Inhalt des Rechtsakts führt die Kommission aus, dieser bestehe aus zwei Teilen: Der eine Teil sei der Verbesserung der gegenseitigen Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten gewidmet, während der andere auf die Schaffung des ZIS gerichtet sei. Für beide sei der Rückgriff auf Artikel 235 nicht gerechtfertigt: Beim ersten Teil handle es sich um eine Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den Verwaltungsbehörden im Hinblick auf die Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung der Gemeinschaft; zum ZIS führt die Kommission aus, daß Betrieb und Benutzung dieses Systems auf einem vereinheitlichten Vorgehen der Mitgliedstaaten beruhten, während die Aufgabe der Kommission, auch wenn sie sich in diesem Titel als Partner dieses Systems der Mitgliedstaaten erweise, auf die reine Koordinierung der Tätigkeit der staatlichen Verwaltungsbehörden beschränkt sei. Auch wenn man für die Schaffung des ZIS den Rückgriff auf Artikel 235 für erforderlich halte, sei jedenfalls Artikel 100a gleichwohl die zutreffende Rechtsgrundlage, da die Heranziehung mehrerer Rechtsgrundlagen nicht hingenommen werden könne, wenn in einer von ihnen anstelle des Anhörungsverfahrens das Verfahren der Zusammenarbeit vorgesehen sei. Abschließend ersucht die Kommission den Gerichtshof, die streitige Verordnung wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften für nichtig zu erklären. Das Parlament kommt zu dem gleichen Ergebnis und weist darauf hin, daß die angefochtene Verordnung zur Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bestimmt sei, während es sich bei dem ZIS nicht um eine eigenständige Einrichtung, sondern um ein einfaches Instrument im Dienst der Gemeinschaft handle, dessen Schaffung keinen Einfluß auf die Wahl der Rechtsgrundlage hätte haben dürfen.

11. Der Rat führt aus, die streitige Verordnung habe die Schaffung einer rechtlich eigenständigen Einrichtung auf Gemeinschaftsebene zum Ziel. Der Vergleich zwischen dieser Verordnung und der durch sie ersetzten früheren Verordnung Nr. 1468/81 zeige den Willen, zu einer neuen Fassung

des Textes zu kommen, indem der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft als einziges Ziel des gesamten Systems bezeichnet werde. Dieses Ziel werde im übrigen in dem mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingefügten Artikel 209a des Vertrages ausdrücklich genannt, der in der aktuellen Fassung den Gemeinschaftsorganen jedoch nicht die zur Erreichung dieses Zieles erforderlichen Befugnisse verleihe. Der Rückgriff auf Artikel 235 des Vertrages sei daher erforderlich gewesen. Der Rat führt weiter aus, der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sei keine bloße Folge der Zollunion, sondern ein eigenständiges Ziel. Schon die Aufnahme der erstgenannten Bestimmung in den Vertrag — nicht bei den Bestimmungen über die Zollunion, sondern bei den Finanzvorschriften — spreche dafür. Inhaltlich hat die Verordnung nach Auffassung des Rates ein neues vollständiges System zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft geschaffen, das sich die koordinierte Tätigkeit der einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden und der Kommission sowie das Funktionieren der ZIS-Infrastruktur nutzbar mache. Es handle sich daher um eine eigenständige Gemeinschaftseinrichtung, deren Schaffung über die bloße Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften hinausgehe; daraus ergebe sich die Notwendigkeit der Anwendung von Artikel 235 des Vertrages. Was sodann die Bestimmungen zum Schutz der personenbezogenen Daten angehe, so stellten sie keinen separaten Teil der Verordnung dar und verfolgten keine eigenständigen Ziele, sondern stünden im Zusammenhang mit dem allgemeinen System, zu dem sie hinzukämen. Die Französische Republik, die dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge des Rates beigetreten ist, trägt vor, Ziel der Verordnung sei nicht die Angleichung der Rechtsvorschriften, sondern die Betrugsbekämpfung auf dem Zoll- und dem Agrarsektor, und der wichtigste Beitrag der angefochtenen Verordnung sei die Einrichtung des ZIS.

12. Nach meiner Auffassung ist das Vorbringen des Rates und der Französischen Republik zutreffend. Zu den Zielen des Rechtsakts geht aus seinen Begründungserwägungen (erste und zwanzigste Begründungserwägung) klar hervor, daß das gesamte mit der Verordnung geschaffene System dazu bestimmt ist, den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu fördern. Es handelt sich um ein Ziel, das sich im System des Vertrages als vollkommen eigenständig gegenüber dem Funktionieren der Zollunion und damit des Binnenmarktes erweist. Insoweit genügt es zu diesem Zweck, die Systematik des Artikels 209a im Vertragstext zu berücksichtigen: Dieser Artikel ist im Fünften Teil des Vertrages (Die Organe der Gemeinschaft), Titel II (Finanzvorschriften) angesiedelt und nicht im Dritten Teil, Titel I, Kapitel 1, über die Zollunion. Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft erweist sich daher als ein Ziel horizontaler Art, das mit der Verordnung, um die es hier geht, eine konkrete Ausformung auf dem Sektor der Betrugsbekämpfung im Zoll- und im Agrarbereich findet. Daß es sich beim Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft um ein eigenständiges, vom

Funktionieren der Zollunion völlig verschiedenes Ziel handelt, wird durch die vor dem Erlaß der Verordnung bestehende Rechtspraxis, insbesondere durch den Erlaß ebenfalls „horizontaler" Verordnungen bezeugt, die ihre Rechtsgrundlage in Artikel 235 fanden [5].

Wenn es auch zutrifft, daß die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und zwischen ihnen und der Kommission einen positiven Einfluß auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes haben kann, so handelt es sich doch um einen völlig mittelbaren Zusammenhang, der als solcher den Rückgriff auf eine Bestimmung, Artikel 100a, nicht rechtfertigen kann, die demgegenüber Maßnahmen betrifft, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes *zum Gegenstand* haben. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist nämlich die Anwendung von Artikel 100a nicht gerechtfertigt, wenn der zu erlassende Rechtsakt nur nebenbei eine Harmonisierung der Marktbedingungen in der Gemeinschaft bewirkt. Der Umstand allein, daß die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes betroffen ist, macht die Anwendung von Artikel 100a des Vertrages noch nicht erforderlich [6]. In dem Fall, um den es hier geht, handelt es sich um eine Verordnung, die den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zum Gegenstand hat und die sich im Ergebnis nur mittelbar auf die Marktbedingungen auswirkt. Auch wenn man davon ausgeht, daß die Verordnung, soweit sie die Tätigkeit der einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung koordiniert, auch Ziele des Binnenmarktes verfolgt, stellen diese gegenüber dem Hauptzweck des Rechtsakts daher nur einen Nebenzweck dar, so daß Artikel 100a nicht die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlaß der Verordnung sein kann [7]. Das Ziel des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft findet dagegen in Artikel 209a ausdrückliche Berücksichtigung, der jedoch in der gegenwärtig geltenden Fassung [8], obwohl er das zu erreichende Ziel angibt, den Gemeinschaftsorganen nicht die erforderlichen Handlungsbefugnisse verleiht: Deshalb ist der Rückgriff auf Artikel 235 erforderlich.

13. Was sodann den Inhalt des Rechtsakts betrifft, so stimmt dieser vollständig mit den soeben beschriebenen Zielen überein. Der Verordnungstext schafft ein umfassendes System der Vorbeugung und Verhinderung von Verstößen gegen die gemeinschaftlichen Zoll- und die Agrarvorschriften. Dieses System macht sich zum einen

5 — Siehe Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1) sowie Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292, S. 2).

6 — Urteil vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-70/88 (Parlament/Rat, Slg. 1991, I-4529, Randnr. 17); Urteil vom 17. März 1993 (Kommission/Rat, Randnr. 19) sowie Nummer 4 der Schlußanträge von Generalanwalt Tesauro, wo es heißt, „daß Artikel 100a nur dann als für den Erlaß eines bestimmten Rechtsakts maßgebend anzusehen ist, wenn dieser die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum *Gegenstand* hat, also immer nur dann, wenn er speziell die Bedingungen des Wettbewerbs oder des Handelsverkehrs in der Gemeinschaft regelt".

7 — Urteil vom 26. März 1996 (Parlament/Rat, Randnr. 32).

8 — Der Wortlaut des Artikels 209a (neuer Artikel 280) wurde nämlich durch den Vertrag von Amsterdam geändert, der zwei neue Absätze (Absätze 4 und 5) hinzufügt. Der erste verleiht dem Rat die Befugnis, gemäß dem Verfahren der gemeinsamen Beschlußfassung nach Anhörung des Rechnungshofs, „die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten[,] zu beschließen[]. Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt." Demnach wird es nach dem Inkrafttreten dieses Vertrages nicht mehr notwendig sein, für den Erlaß von Rechtsakten auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft auf Artikel 235 zurückzugreifen.

die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und zwischen diesen und der Kommission nach den in dieser Verordnung festgelegten Modalitäten nutzbar; zum anderen macht es Gebrauch von einer für das Ziel wesentlichen Infrastruktur, dem ZIS, das gerade dazu geschaffen wurde, die Tätigkeit sowohl der einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden als auch die der Kommission zu unterstützen. Nach der allgemeinen Konzeption des Systems spielt die Kommission alles andere als eine Nebenrolle, wie sich aus einer Reihe von Verordnungsbestimmungen ergibt (Artikel 23 Absätze 3 und 4, 29, 30 usw.). Hinzu kommt, daß die Verordnung in Titel IV auch die Beziehungen zu Drittländern regelt und angibt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren konzertierte Aktionen der einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden, der Kommission und der Verwaltungsbehörden der fraglichen Drittländer durchgeführt werden können (Artikel 19 ff.).

14. Im Licht dieser Überlegungen scheint die in der letzten Begründungserwägung der Verordnung getroffene Aussage insgesamt begründet, wonach das mit der Verordnung geschaffene System „eine vollständige gemeinschaftliche Einheit" darstellt, eine eigenständige Einrichtung, deren Errichtung keine „Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften" im Sinne des Artikels 100a des Vertrages umfaßt.

15. Was schließlich die Verordnungsbestimmungen angeht, die im Rahmen der Regelung der Funktionsweise des ZIS den Schutz der personenbezogenen Daten betreffen, genügt der Hinweis, daß die Verordnung nach ihrem Wortlaut keine Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in diesem Bereich vorsieht. In einem Bereich, in dem sich bei der Anwendung des verwaltungsbehördlichen Systems der Überwachung der Zoll- und der Agrarregelung Gefahren für die Freiheiten des einzelnen ergeben könnten, verlangt die Verordnung von den ZIS-Partnern (den Mitgliedstaaten und der Kommission) den Erlaß von Bestimmungen, „die den Schutz der Rechte und der Freiheiten des einzelnen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gewährleisten" (Artikel 34). In bezug auf die Verwendung dieser Daten verpflichtet die Verordnung die ZIS-Partner zur Beachtung einiger Regeln, insbesondere über das Zugangsrecht privater Dritter zu den im ZIS gespeicherten Daten. Es ist klar, daß diese Vorschriften, auch wenn sie unmittelbar anwendbar sind, nur Ergänzungsfunktion haben und für das ordnungsgemäße Funktionieren eines Systems unverzichtbar sind, von dem sie nicht unterschieden werden können, um an ihnen autonomm die Richtigkeit der Rechtsgrundlage zu messen [9].

9 — Dieses Ergebnis, wonach Maßnahmen, die zur Regelung der Behandlung personenbezogener Daten im Rahmen eines komplexen Systems zur Überwachung der Zollregelung nicht unabhängig von dem System, zu dem sie gehören, beurteilt werden können, wird darüber hinaus durch die Praxis des beklagten Organs bestätigt. Das zeigt sich an Artikel 6 des von der Kommission am 4. Dezember 1998 vorgelegten, auf Artikel 235 als Rechtsgrundlage gestützten Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Amtes für Untersuchungen zur Betrugsbekämpfung (ABl. C 21, S. 10).

Ergebnis

16. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof daher vor,

— die Klage abzuweisen;

— der Kommission die dem Rat entstandenen Kosten aufzuerlegen;

— zu entscheiden, daß die Streithelfer jeweils ihre eigenen Kosten zu tragen haben.