JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO SAGGIO
16 päivänä kesäkuuta 1999 *

Johdanto

1. Finanzgericht München (Saksa) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 17.9.1997 tekemällään päätöksellä ennakkoratkaisukysymyksen maito- ja maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 9 päivänä maaliskuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 536/93 erään säännöksen pätevyydestä. [1] Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta erityisesti päätöstä tämän asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan pätevyydestä, jonka perusteella komissio on päättänyt sellaisia maidon ostajia (meijereitä) koskevista seuraamuksista, jotka eivät ole noudattaneet määräaikaa, jonka kuluessa niiden oli toimitettava tuottajien toimittamia maitomääriä koskevat tiliselvitykset toimivaltaiselle viranomaiselle.

Asiaa koskevat yhteisön oikeuden säännökset

2. Maitoalan lisääntyvän liikatuotannon vuoksi Euroopan yhteisö otti vuonna 1984 maito- ja maitotuotealan yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä käyttöön maidon yhteisvastuumaksua koskevan järjestelmän. [2] Tämän järjestelmän mukaan jokaiselle jäsenvaltiolle osoitetaan vuosittain taattu kokonaiskiintiö maitoa, jonka jäsenvaltio jakaa tilakohtaisiin kiintiöihin kutakin tuottajaa varten. Aina kun tuottaja myy hänelle osoitettua määrää suuremman maitomäärän, hänen on maksettava kiintiön ylittävästä määrästä eräänlaista sakkoa, ts. lisämaksua.

3. Vuoden 1984 asetuksessa säädetään kahdesta lisämaksun perimistavasta: jäsenvaltiot voivat veloittaa mahdollisista ylittävistä määristä joko suoraan tuottajia (vaihtoehto A) tai veloittaa niistä ostajia, jotka voivat kääntyä tuottaja-toimittajien puoleen (vaihtoehto B). [3]

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 57, s. 12.

2 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 856/84 (EYVL L 90, s. 10).

3 — Em. asetuksen N:o 856/84 5 c artikla.

4. Lisämaksua koskeva järjestelmä säädettiin alun perin koskemaan viittä 12 kuukauden pituista jaksoa. Sen kestoa pidennettiin ensimmäisellä kerralla koskemaan kahdeksaa jaksoa [4] sekä myöhemmin yhdeksättä. [5]

5. Järjestelmää muutettiin neuvoston asetuksella N:o 3950/92 [6] (jäljempänä perusasetus) yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan uudistuksen yhteydessä vuonna 1992 korvaamalla aikaisemmin voimassa olevat säännöt ja pidentämällä määräaikaa seitsemällä uudella 12 kuukauden pituisella jaksolla (31.3.2000 saakka). Uuden sääntelyn pääasiallisena tarkoituksena on tehostaa vuoden 1984 järjestelmää yksinkertaistamalla ja järkeistämällä sitä. Muun muassa tästä syystä sillä poistettiin jäsenvaltioilla ollut mahdollisuus valita vaihtoehtojen A ja B välillä sekä asetettiin lisämaksun maksuvelvollisuus yksinomaan ostajalle. Kuten kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, "jotta voitaisiin estää aiemmin todetut järjestelmän kanssa yhteensopimattomat pitkät viiveet lisämaksun perimisessä ja maksamisessa, olisi säädettävä, että ostaja, joka kykenee parhaiten suorittamaan tarvittavat toimet, on velvollinen suorittamaan lisämaksun ja että hänelle annetaan keinot varmistaa lisämaksun periminen tuottajilta, jotka ovat sen ostajalle velkaa".

6. Tämän periaatteen mukaisesti perusasetuksen 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa: "Toimitusten osalta maksuvelvollinen ostaja maksaa jäsenvaltion toimivaltaiselle toimielimelle ennen määritettävää päivää ja määritettäviä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen maksettavan summan, jonka hän pidättää lisämaksun velkaa oleville tuottajille maksetusta hinnasta, tai perii sen muulla sopivalla tavalla."

7. Perusasetuksen 11 artiklassa annetaan komission tehtäväksi järjestelmän täytäntöönpano. Artiklassa säädetään seuraavaa: "Yksityiskohtaiset säännöt tämän asetuksen soveltamisesta ja erityisesti maidon ominaisuudet, kuten rasvapitoisuus, joita pidetään edustavina toimitettujen tai ostettujen maitomäärien vahvistamiseksi, annetaan asetuksen (ETY) N:o 804/68 30 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen." [7]

8. Komissio on hyväksynyt tämän säännöksen mukaisesti asetuksen N:o 536/93 [8] (jäljempänä soveltamisasetus). Kuten asetuksen N:o 536/96 toisesta perustelukappaleesta ilmenee, sen pääasiallisena tarkoituksena on vahvistaa lisätekijät, jotka ovat tarpeen lisämaksun lopullista tilittämistä varten, ja säännökset, joilla

4 — 25.4.1988 annettu neuvoston asetus N:o 1109/88 (EYVL L 110, s. 27).

5 — 31.3.1992 annettu neuvoston asetus N:o 816/92 (EYVL L 86, s. 83).

6 — Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28.12.1992 annettu asetus (EYVL L 405, s. 1).

7 — Vaihtoehtoisesti hallintokomiteamenettelyssä.

8 — Mainittu edellä.

varmistetaan lisämaksun maksaminen oikeaan aikaan sekä asianmukaiset valvontasäännöt.

9. Soveltamisasetuksen viidennessä perustelukappaleessa korostetaan seuraavaa: "Saatu kokemus on osoittanut, että huomattavat viiveet sekä kerättyjen määrien ja suoramyynnin määrien välittämisessä että lisämaksun maksamisessa, estävät järjestelmän tehokkaan toiminnan; tästä syystä olisi aikaisempien kokemusten perusteella vedettävä tarpeelliset johtopäätökset ja asetettava ankarat vaatimukset tiedon välittämisessä ja maksamisessa esiintyville viiveille, joiden on oltava rangaistavia."

Saman asetuksen seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että "asetuksessa (ETY) N:o 3950/92 ostajasta tehdään järjestelmän moitteettoman käyttöönottamisen tärkein asianomainen".

10. Komissio on näiden kahden perustelukappaleen pohjalta laatinut soveltamisasetuksen 3 artiklan, joka koskee toimitettuja maitomääriä koskevien tietojen välittämistä ja lisämaksun maksamista koskevia ostajien velvollisuuksia. Mainitsen ainoastaan nyt käsiteltävänä olevaa asiaa koskevat säännökset, ja lainaan 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa, jossa säädetään, että "asetuksen (ETY) N:o 3950/92 1 artiklassa tarkoitetun kunkin ajanjakson lopussa ostaja antaa jokaiselle tuottajalle tilityksen, jossa on, ottaen huomioon viitemäärän ja tuottajalla olevan edustavan rasvapitoisuuden, tuottajan vertailuajanjakson aikana toimittaman maidon ja maitomäärää vastaavan tuotteen määrä ja rasvapitoisuus".

Kyseisen artiklan 2 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee määräaika, jonka kuluessa nämä tiedot on annettava jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Mainitun alakohdan mukaan "ennen kunkin vuoden 15 päivää toukokuuta [9] ostaja antaa jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille tiedoksi jokaiselle tuottajalle laaditun tiliselvityksen tai tarvittaessa jäsenvaltion päätöksen mukaisesti kokonaismäärän, 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarkistetun määrän ja sellaisen maidon tai maitomäärää vastaavan tuotteen keskimääräisen rasvapitoisuuden, jonka tuottajat ovat hänelle toimittaneet sekä tilakohtaisten viitemäärien summan ja sen edustavan keskimääräisen rasvapitoisuuden, joka näillä tuottajilla on käytettävissä".

Saman kohdan toisessa alakohdassa, jonka pätevyyttä käsiteltävänä oleva riita-asia koskee, säädetään rahamääräisestä seuraamuksesta sen varalta, että ostaja antaa nämä tiedot liian myöhään. Tämän alakohdan säännöksissä säädetään, että "jos määräaikaa ei noudateta, ostajan on maksettava sakkoa, jonka suuruus on sama

9 — Italiankielistä säännöstä on muutettu 17.6.1998 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1255/98 (EYVL L 173, s. 14), jolla korjattiin italiankielisen version 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ollut virhe.

kuin se lisämaksu, joka peritään tuottajan hänelle toimittaman maidon tai maitomäärää vastaavan tuotteen määrien 0,1 prosentin ylityksestä. Tämä sakko voi olla enintään 20 000 ecua".

Kyseisen asetuksen 3 artiklan 4 kohdassa säädetään, että "ennen kunkin vuoden 1 päivää syyskuuta lisämaksun velkaa oleva ostaja maksaa toimivaltaiselle toimielimelle maksettavan summan jäsenvaltion määrittämiä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen". Myös tämän tilanteen osalta on säädetty seuraamuksesta. Mainitun kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että, "jos maksun määräpäivää ei noudateta, velkasumma kasvaa vuosittain korkoa jäsenvaltion vahvistaman korkokannan mukaisesti, joka ei saa olla pienempi kuin jäsenvaltion soveltama korkokanta, kun vaaditaan takaisin aiheetta maksettuja summia".

11. Lisäksi on syytä huomauttaa, että komissio muutti käsiteltävänä olevassa asiassa riitautettua säännöstä toukokuussa 1998. [10] Komissio on tietojen toimittamista koskevan määräajan noudattamisen välttämättömyyden huomioon ottaen [11] tiukentanut säädettyjä seuraamuksia ja porrastanut ne viiveen keston mukaan. Komissio on lisäksi ottanut käyttöön säännöksen, jonka tarkoituksena on suojata pieniä meijereitä. Soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan uusi sanamuoto on seuraava: "Jos määräaikaa ei noudateta, ostajan on maksettava sakkoa seuraavasti

— jos ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tiedot toimitetaan ennen 1 päivää kesäkuuta, sakko on sen maksettavan määrän suuruinen, joka peritään, kun tuottajien ostajalle toimittama maidon tai maitomäärää vastaavan tuotteen määrä ylittyy 0,1 prosenttia. Tällaisen sakon määrä ei saa olla pienempi kuin 500 ecua eikä suurempi kuin 20 000 ecua

— jos ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tiedot toimitetaan 31 päivän toukokuuta jälkeen, mutta ennen 16 päivää kesäkuuta, sakko on sen maksettavan määrän suuruinen, joka peritään, kun tuottajien ostajalle toimittama maidon tai maitomäärää vastaavan tuotteen määrä ylittyy 0,2 prosenttia. Tällaisen sakon määrä ei saa olla pienempi kuin 1 000 ecua eikä suurempi kuin 40 000 ecua

— jos ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tiedot toimitetaan 15 päivän kesäkuuta jälkeen, mutta ennen 1 päivää heinäkuuta, sakko on sen maksettavan määrän suuruinen, joka peritään, kun tuottajien ostajalle toimittama maidon tai maitomäärää vastaavan tuotteen määrä ylittyy 0,3 prosenttia. Tällaisen sakon määrä ei saa olla pienempi kuin 1 500 ecua eikä suurempi kuin 60 000 ecua

10 — 13.5.1998 annetulla asetuksella N:o 1001/98 (EYVL L 142, s. 22).

11 — Ensimmäisessä perustelukappaleessa.

— jos ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja tietoja ei toimiteta ennen 1 päivää heinäkuuta, sakko on kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu määrä, johon on lisätty kolme prosenttia jokaista viivästyspäivää kohti 1 päivästä heinäkuuta alkaen. Tällaisen sakon määrä ei saa olla suurempi kuin 100 000 ecua.

Jos ostajalle toimitettu maidon tai maitomäärää vastaavan tuotteen määrä on alle 100 000 kilogrammaa kahdentoista kuukauden aikana, kolmessa ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuja vähimmäismääriä alennetaan kuitenkin ensimmäisen luetelmakohdan osalta 100 ecua, toisen luetelmakohdan osalta 200 ecua ja kolmannen luetelmakohdan osalta 300 ecua."

Sovellettavat kansallisen oikeuden säännökset

12. Sovellettavat maidon lisämaksua koskevat kansallisen oikeuden säännökset ovat Milch-Garantiemengen-Verordnung -nimisessä säädöksessä (taatuista maitomääristä annettu Saksan asetus). Tämän asetuksen 11 §:n 3 momentin säännöksellä täytäntöönpannaan yhteisön säännökset, ja siinä toistetaan 15.5. päättyvä määräaika, joka koskee ostajan kunkin tuottajan osalta laatimien tiliselvitysten toimittamista järjestelmän soveltamisesta vastaavalle toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle. Saksassa toimivaltainen viranomainen on Hauptzollamt. Saman pykälän 4 momentissa säädetään lisäksi 31.7. päättyvästä määräajasta, johon mennessä meijerin on toimitettava lisämaksuja koskeva ilmoitus Hauptzollamtille.

Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

13. Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG (jäljempänä meijeri) on maitoa jalostava yritys, joka harjoittaa toimintaansa osuuskunnan (maito-osuuskunta) muodossa. Osuuskunnan jäseninä olevat maidontuottajat toimittavat sille maitoa. Genossenschaftsgesetzin (osuuskuntia koskeva Saksan laki) mukaan tämän yhteisömuodon valinta merkitsee sitä, ettei yhteisön pääasiallisena tavoitteena ole voiton maksimointi vaan pikemminkin jäsenten etujen valvominen. Maidon lisämaksua koskevien säännösten mukaan meijeriä pidetään kuitenkin ostajana, ja tämän vuoksi se on velvollinen antamaan toimitettuja maitomääriä koskevat tiedot sekä maksamaan lisämaksun.

14. Hauptzollamt Lindau (jäljempänä HZA) lähetti 9.4.1997 meijerille tiedonannon, jossa se muistutti meijeriä siitä, että tämän oli sekä kansallisen oikeuden säännösten että soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimitettava viimeistään 14.5. kunkin tuottajan toimittamaa maitomäärää koskeva tiliselvitys.

15. Meijeri lähetti siltä pyydetyt tiedot postitse vasta 16.5.1997. HZA sai lähetyksen kuitenkin vasta 20.5.1997, koska 19.5.1997 oli helluntaipyhä. Todettuaan lähetyksen saapuneen liian myöhään HZA

määräsi soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla 16 681,80 Saksan markan (DEM) suuruisen rahamääräisen seuraamuksen.

16. Meijeri piti tätä toimenpidettä virheellisenä ja valitti mainitusta päätöksestä. Valitus hylättiin perusteettomana 5.6.1997.

17. Tämän jälkeen Genossenschaftsverband Bayern eV. nosti meijerin asiamiehenä Finanzgericht Münchenissä kanteen, jossa se vaati HZA:n toimenpiteen sekä hylkäävän päätöksen kumoamista sillä perusteella, että määrätty sakko oli suhteettoman suuri.

HZA myönsi pääasian suullisessa käsittelyssä Finanzgerichtissä, että se seuraamus, joka sen on määrättävä yhteisön lainsäädännön mukaan, on melko suhteeton. HZA pyysi sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuimelta pyydettäisiin ennakkoratkaisua soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan pätevyydestä, jossa säädetään seuraamusta koskevan laskelman yksityiskohtaisesta suorittamistavasta.

18. Kansallinen tuomioistuin, joka on asianosaisten kanssa yhtä mieltä siitä, että oikeudenkäyntiasian ratkaisu riippuu mainitun säännöksen pätevyydestä, on lykännyt asian käsittelyä voidakseen esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko 9.3.1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 536/93 (EYVL L 57, s. 12) 3 artiklan 2 kohdan toinen alakohta pätevä siltä osin kuin siinä säädetään sakon määräämisestä meijerille (maidon ostaja)?"

Ennakkoratkaisukysymys

19. Käsiteltävänä oleva oikeudenkäyntiasia kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen nyttemmin jo laajan maitokiintiöitä koskevan oikeuskäytännön alaan. Kansallisen tuomioistuimen esillä olevassa asiassa esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee erästä komission neuvoston sille perusasetuksen 11 artiklan nojalla myöntämän toimivallan rajoissa antamaa järjestelmän soveltamissäännöstä.

20. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseessä olevan säännöksen — jossa, kuten jo on todettu, säädetään sen lisämaksun suuruisesta rahamääräisestä seuraamuksesta, joka olisi perittävä, jos toimitetut maitomäärät ylittäisivät tilakohtaiset kiintiöt 0,1 prosentilla sellaisen meijerin osalta, joka ei ole antanut 15.5. päättyvän määräajan loppuun mennessä

tiedoksi toimitettuja maitomääriä koskevaa tiliselvitystä — pätevyys kyseenalaistetaan kahdella perusteella. Kansallinen tuomioistuin pitää ensinnäkin epäselvänä sitä, onko komissiolla toimivalta määrätä maidon ostajiin kohdistuvaa seuraamusta, ja katsoo, ettei kyseessä olevalla säännöksellä ole pätevää oikeudellista perustaa. Toiseksi kansallinen tuomioistuin epäilee itse seuraamuksen oikeutusta ja pitää sitä tavoiteltuun päämäärään nähden suhteettomana. Tämän lisäksi pääasiassa kantajana oleva meijeri on esittänyt kaksi kanneperustetta, nimittäin oikeusvaltion rikosoikeudellisten periaatteiden ja syrjintäkiellon periaatteen oletettu loukkaaminen. Komissio vaati oikeudenkäynnin aikana lisäksi, että tuomion taannehtiva vaikutus ulotettaisiin ainoastaan tapauksiin, joissa kanne on jo nostettu, jos yhteisöjen tuomioistuin toteaa kyseessä olevan säännöksen pätemättömäksi. Lopuksi on syytä huomauttaa, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen pyytämä pätevyyden arviointi koskee soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, sellaisena kuin se oli ennen asetuksella N:o 1001/98 tehtyä muutosta.[12] Viimeksi mainittu asetus tuli voimaan sen jälkeen, kun ennakkoratkaisupyyntö oli esitetty yhteisöjen tuomioistuimelle.

Oikeudellisen perustan puuttuminen

21. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan perusasetuksen 11 artiklaa ei voida pitää sellaisen soveltamissäännöksen pätevänä oikeudellisena perustana, jossa säädetään maidon ostajille määrättävistä rahamääräisistä seuraamuksista, koska tällaisella soveltamissäännöksellä ylitetään komission asetusten täytäntöönpanoa koskeva toimivalta.

22. Ensinnäkin on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuin on useammin kuin kerran todennut erityisesti maatalousalan osalta, että " — — täytäntöönpanon käsitettä on tulkittava laajasti. Koska ainoastaan komissio pystyy seuraamaan jatkuvasti ja tarkasti maatalousmarkkinoiden kehitystä sekä toimimaan tilanteen vaatimalla nopeudella, neuvosto voi tällä alueella joutua antamaan sille laajat valtuudet. Tästä seuraa, että näiden valtuuksien rajoja on arvioitava erityisesti markkinajärjestelyn yleisten ja objektiivisten tavoitteiden perusteella".[13]

23. Tähän tulkintaansa yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti sisällyttänyt myös komission toimivallan määrätä seuraamuksia.[14] Tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen näkemys ilmenee erityisen selvästi sen asiassa Saksa vastaan komissio antamasta tuomiosta,[15] jossa se on toden-

12 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

13 — Asia C-285/94, Italia v. komissio, tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3519, 22 kohta). Ks. myös asia 23/75, Rey Soda ym., tuomio 30.10.1975 (Kok. 1975, s. 1279, 10 ja 11 kohta; Kok. Ep. II, s. 509); yhdistetyt asiat 279/84, 280/84 ja 285/84, Rau ym. v. komissio, tuomio 11.3.1987 (Kok. 1987, s. 1069, 14 kohta) ja asia 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales, tuomio 8.6.1989 (Kok. 1989, s. 1653, 15 kohta; Kok. Ep. X, s. 67).

14 — Ks. asia C-345/88, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, tuomio 18.1.1990 (Kok. 1990, s. I-159, 7—12 kohta) ja asia C-357/88, Hopermann, tuomio 2.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1669).

15 — Asia C-240/90, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5383; Kok. Ep. XIII, s. 145).

nut, että EY:n perustamissopimuksen 145 ja 155 artiklassa (joista on tullut EY 202 ja EY 211 artikla), joissa säädetään komission täytäntöönpanosäännösten antamista koskevasta toimivallasta, " — — tehdään ero sellaisten sääntöjen, jotka ovat käsiteltävän asian kannalta olennaisia ja joita koskevan toimivallan on näin ollen kuuluttava neuvostolle, ja toisaalta sellaisten sääntöjen välillä, jotka koskevat ainoastaan täytäntöönpanoa ja joiden osalta toimivalta voidaan siirtää komissiolle". Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan olennaisina voidaan pitää ainoastaan säännöksiä, joiden tarkoituksena on ilmentää yhteisöjen politiikan perussuuntaviivoja. Näihin eivät sitä vastoin kuulu seuraamukset, joiden tarkoituksena on taata mainittujen perussuuntaviivojen toteuttaminen. Tästä seuraa, että "toimenpiteillä, joilla otetaan käyttöön seuraamuksia — — ei ylitetä perusasetuksissa vahvistettujen periaatteiden täytäntöönpanon edellyttämiä rajoja ja — — niitä koskeva toimivalta voidaan siirtää komissiolle, koska neuvosto ei ole pidättänyt sitä itselleen".

Samassa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin korostaa myös, etteivät komission toimeenpanovaltaansa käyttäessään määräämät seuraamukset edellytä mitään erityistä neuvoston antamaa lupaa, koska neuvosto, "kun se on antamassaan perusasetuksessa vahvistanut käsiteltävää asiaa koskevat olennaiset säännöt, siirtää komissiolle yleisen toimivallan niiden soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamiseen ilman, että sen on tarpeen täsmentää siirretyn toimivallan keskeistä sisältöä, ja että säännös, jossa kyseinen valtuutus ilmaistaan yleisesti, on riittävä perusta kyseiselle toimivallan siirrolle". [16]

24. Soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen on luonnollisesti täytettävä tietyt edellytykset. Yhteisöjen tuomioistuin on useammin kuin kerran todennut, että komissiolla on valta toteuttaa kaikki perussäädösten toteuttamisen kannalta välttämättömät tai hyödylliset soveltamista koskevat toimenpiteet sillä edellytyksellä, että ne eivät ole ristiriidassa perussäädösten toteuttamisen tai soveltamista koskevien neuvoston sääntöjen kanssa. [17] Tämä merkitsee sitä, että komission on täytäntöönpanovaltaansa käyttäessään pysyttävä täytäntöönpantavien säännösten rajoissa ja otettava huomioon näiden säännösten suuntaviivat ja tavoitteet.

25. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin keskittää huomionsa nimenomaan tähän täytäntöönpanovallan käyttämistä koskevaan kohtaan. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin väittää perusasetuksen kahdeksannen perustelukappaleen sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella, [18] että kun neuvosto korostaa, että ainoa keino välttää lisämaksun perimisessä ja maksamisessa aiemmin todetut pitkät viiveet on velvoittaa ostaja vastaamaan lisämaksusta ja antaa sille keinot varmistaa maksun periminen tuottajilta, se väittää tosiasiassa, että mainitut viiveet johtuivat siitä, ettei meije-

16 — 36—41 kohta.

17 — Asia C-478/93, Alankomaat v. komissio, tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3081). Ks. myös asia 121/83, Zuckerfabrik Franken, tuomio 15.5.1984 (Kok. 1984, s. 2039, 13 kohta) sekä muulta kuin maatalouden alalta asia C-159/96, Portugali v. komissio, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7379).

18 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohta.

reillä ollut aiemmin käytettävissään kaikkia keinoja, jotka ovat tarpeen yhteisön lainsäädännössä niille säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi määräajassa. Kansallisen tuomioistuimen mukaan tätä perustelukappaletta on tulkittava siten, että neuvosto valitsi lisämaksua koskevan uudistuksen käyttöön ottaessaan menettelytavan, jolla pyritään vahvistamaan ostajien asemaa ja oikeuksia. Kansallisen tuomioistuimen mukaan tämä tulkinta on lisäksi kaikkein "järkevin", kun otetaan huomioon, että meijerit joutuivat lisämaksua koskevan järjestelmän uudistuksen myötä vastuuseen kaikista maitokiintiöihin liittyvistä hallinnollisista velvoitteista, jotka voivat osoittautua varsin raskaiksi varsinkin pienimmille meijereille.

Kansallisen tuomioistuimen mukaan komissio on lisäksi perusasetusta täytäntöönpannessaan sen sijaan valinnut aivan toisenlaisen menettelytavan. Kansallinen tuomioistuin johtaa soveltamisasetuksen viidennestä ja seitsemännestä perustelukappaleesta,[19] että yhteisöjen toimielin saattaa meijerit vastuuseen mainituista viiveistä, ja pitää järjestelmän toimivuuden takaamiseksi välttämättömänä purevaa toimenpidettä, jonka on määrä pakottaa meijerit suorittamaan niille kuuluvat tehtävät täsmällisesti. Tämä kanta ilmenee konkreettisesti siinä, että meijereille on asetettu erityisen raskas seuraamus soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdassa.

Kansallinen tuomioistuin katsoo tämän takia, että mainittujen kahden toimielimen valitsemien menettelytapojen välisestä erosta seuraa, ettei perusasetuksen 11 artiklaa voida pitää pätevänä oikeudellisena perustana käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan seuraamuksen osalta. Koska soveltuvia laillisia perustoja ole myöskään perustamissopimuksessa, kansallisen tuomioistuimen mukaan komissiolla olisi pitänyt olla neuvoston perustamissopimuksen 145 artiklaan perustuvalla asetuksella antama erityinen lupa, jotta se olisi voinut hyväksyä kyseessä olevan toimenpiteen.

26. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen väitteitä ja niiden perusteluja ei mielestäni voida hyväksyä. Kuten komissio korostaa huomautuksissaan, perusasetuksen kahdeksannessa perustelukappaleessa, jonka mukaan ostajalle on annettava keinot varmistaa maksun periminen, ainoastaan viitataan saman asetuksen 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan sisältöön, jossa meijereille myönnetään laaja valinnanvapaus niiden keinojen osalta, jotka niille on annettu lisämaksun perimistä varten.[20] Siten ei ole mitään syytä uskoa, että neuvosto olisi asetuksen hyväksyessään pyrkinyt jollain tavoin suojaamaan ostajien asemaa, kuten myöskään ei ole syytä uskoa, että neuvosto olisi katsonut olevansa velvollinen "korvaamaan" maitokiintiöihin sovellettavien säännösten perusteella meijerille aiheutuneita hallintokustannuksia. Mielestäni koko perusasetuksella aikaansaadusta säätelystä seuraa myös, että asettaessaan

19 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohta.

20 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

ostajat lisämaksuvelvollisiksi ja antaessaan niille samaan aikaan laajat vapaudet lisämaksun perimisessä noudatettavan menettelyn osalta neuvosto on halunnut saattaa ostajat pääasialliseen vastuuseen lisämaksua koskevan järjestelmän asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Käsiteltävänä olevan asian kohteena olevan seuraamuksen kaltaisen seuraamuksen säätämisen on siten katsottava olevan täysin sopusoinnussa neuvoston määrittelemien suuntaviivojen kanssa. Kyseinen seuraamus kuuluu siten täysin komissiolle perusasetuksen 11 artiklassa, joka on pätevä oikeudellinen perusta, sitä varten myönnetyn täytäntöönpanovallan alaan.

Suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen loukkaaminen

27. Toinen ennakkoratkaisupyynnössä esitetty kysymys koskee soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan lainmukaisuutta suhteellisuusperiaatteen kannalta. Tämän kanneperusteen osalta esitetään kuusi väitettä.

28. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ja meijeri väittävät ensinnäkin, ettei riidanalaisessa säännöksessä säädetyssä seuraamuksessa oteta lainkaan huomioon sitä, kuinka kauan toimitettua maitoa koskevien tietojen lähettäminen on myöhässä. Siitä, ettei tätä oteta huomioon, seuraa, että rahamääräisen seuraamuksen määrä on sama riippumatta siitä, onko kyse muutaman päivän viiveestä, huomattavan pitkästä viiveestä vai onko niiden ilmoittaminen laiminlyöty kokonaan. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan tätä epäsuhtaa pahentaa vielä se, että 31.3. päättymään säädetyn maidon markkinointivuoden päättymisen ja 15.5. päättyvän maitomääriä koskevan tiliselvityksen lähettämiselle säädetyn määräajan välinen aika voi meijereille asetettujen vaatimusten suuren määrän vuoksi olla kyseessä olevien meijereiden kannalta varsin lyhyt. Viimeksi mainittujen on siten hyvin vaikea noudattaa komission säätämiä määräaikoja. Meijeri väittää lisäksi, että kuvatussa tilanteessa loukataan myös syrjintäkiellon periaatetta, koska siitä, ettei seuraamusta ole porrastettu viiveen keston mukaan, seuraa, että järjestelmälle aiheutuvien kielteisten seurausten osalta hyvinkin erilaisia tilanteita kohdellaan samalla tavoin.

29. Toiseksi Saksan hallitus ja meijeri väittävät, että 15.5. on täysin mielivaltainen päivämäärä, jolla ei ole mitään yhteyttä muihin järjestelmästä seuraaviin velvollisuuksiin. Määräajan ylittymisellä muutamalla päivällä ei Saksan hallituksen ja meijerin mukaan siten ole mitään vaikutusta lisämaksun maksamista koskevien säännösten täytäntöönpanoon. Saksan hallitus ja meijeri väittävät tämän perusteella, että erityisen suuret rahamääräiset

seuraamukset silloin, kun mainittua määräaikaa ei noudateta, ovat kohtuuttomia ja suhteellisuusperiaatteen vastaisia.

30. Kolmanneksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ja meijerin mukaan säännös on suhteeton siitä toisesta syystä, että rahamääräinen seuraamus lasketaan toimitettujen maitomäärien eikä mahdollisesti maksamatta olevien lisämaksujen suuruuden perusteella. Myös tässä tapauksessa tällaisesta päätöksestä seuraa, että määräajan ylittyessä maksettava summa on liian suuri suhteessa komission tavoittelemaan päämäärään, joka on tietojen siirtäminen nopeasti ja lisämaksun maksaminen täsmällisesti.

31. Meijeri vetoaa lopuksi kolmeen muuhun seikkaan, joiden perusteella olisi katsottava, että soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan toinen alakohta on ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Ensimmäinen koskee sitä, että maksun viivästyessä rahamääräinen seuraamus määrätään, vaikka myöhemmistä laskelmista ilmenee, ettei meijerillä ole velvollisuutta maksaa lisämaksua. Toinen liittyy siihen, että riidanalaisessa säännöksessä säädetty seuraamus määrätään heti, kun tietojen antaminen on viivästynyt ilman, että selvitetään, onko viivästys aiheutunut meijerin tahdosta johtuvista syistä vai olosuhteista, joita ei voida lukea meijerin syyksi, kuten siitä, että kansalliset tietokonekeskukset toimittavat tiliselvitysten laatimiseen tarvittavat tiedot liian myöhään. Kolmas koskee sitä, ettei seuraamusta vahvistettaessa oteta huomioon lisämaksua koskevan järjestelmän täytäntöönpanosta vastuussa olevien valtion viranomaisten ja meijereiden välisissä suhteissa mahdollisesti syntyviä vaikeuksia.

32. Ennen kaikkea on syytä huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, koska on selvää, että kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava ja koska toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden". [21]

33. Lisäksi on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on käsiteltävänä olevalla alueella vahvistanut useaan otteeseen, että "sellaisessa tilanteessa, jossa on arvioitava monimutkaisia taloudellisia tosiasioita,

21 — Yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, 41 kohta). Ks. asia 122/78, Buitoni, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 677, 16 kohta; Kok. Ep. IV, s. 413); asia 266/84, Denkavit France, tuomio 22.1.1986 (Kok. 1986, s. 149, 17 kohta); em. asiassa Hopermann annetun tuomion 14 kohta; asia C-319/90, Pressler, tuomio 21.1.1992 (Kok. 1992, s. I-203, 12 kohta) sekä asia C-354/95, National Farmers' Union ym., tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4559, 49 kohta).

kuten yhteisen maatalouspolitiikan alalla, yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta toteutettavien toimenpiteiden luonteen ja ulottuvuuden osalta". [22]

34. Erityisesti sellaisten säännösten osalta, joissa säädetään seuraamuksia, on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut mainitun laajan harkintavallan takia usein hyvinkin ankarat, jopa pelotteen luonteiset seuraamukset täysin laillisiksi. Näin on ollut erityisesti silloin, kun seuraamus on liittynyt pääasialliseksi katsottuun velvollisuuteen, toisin sanoen velvollisuuteen, jonka täyttämisellä on perustavanlaatuista merkitystä yhteisön toiminnalle yhteisenä markkinajärjestelynä. [23]

35. Käsiteltävänä olevassa asiassa on epäilyksettä käsillä äsken kuvaamani tilanne. Sovellettavia yhteisön säännöksiä koskevan selvityksen yhteydessä olen jo maininnut, ettei lisämaksua koskeva järjestelmä perustu tuotettuun vaan pikemminkin markkinoille saatettuun maitomäärään. Jokaiselle jäsenvaltiolle osoitetaan taattu vuosittainen kokonaismäärä, joka jaetaan sen jälkeen tuottajien kesken tilakohtaisiin kiintiöihin. Kuten erityisesti perusasetuksen kolmannesta perustelukappaleesta seuraa, tilakohtaisten kiintiöiden sisällä erotetaan meijereille toimitettavaa maitoa varten jaettavat määrät suoramyyntiä varten jaettavista. Näistä ensiksi mainitut käsittävät lähes koko maidontuotannon. [24] Tästä lyhyestä kuvauksesta käy selvästi ilmi, että koko järjestelmä perustuu meijereille toimitettaviin maitomääriin. Niitä nimittäin käytetään järjestelmässä "mittayksikkönä". Tämän vuoksi meijereille asetettua velvollisuutta ilmoittaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tuottajien toimittamat maitomäärät on pidettävä siinä mielessä perustavanlaatuisena, että tämän velvollisuuden laiminlyönti voi vaarantaa lisämaksua koskevan järjestelmän toiminnan kokonaisuudessaan sekä maidon ja maitotaloustuotteiden yhteisen markkinajärjestelyn toiminnan.

36. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseenalaistetun säännöksen suhteellisuuden puuttumisen perustelemiseksi vedotuista perusteista ensimmäisen osalta on kysyttävä, onko suhteellisuusperiaatteen ja

22 — Asia 84/87, Erpelding, tuomio 17.5.1988 (Kok. 1988, s. 2647, 27 kohta); ks. myös asia 29/77, Roquette Frères, tuomio 20.10.1977 (Kok. 1977, s. 1835, 19 ja 20 kohta); asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 22 kohta; Kok. Ep. X, s. 109); asia C-8/89, Zardi, tuomio 26.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2515, 11 kohta) ja em. asiassa National Farmers' Union ym. annetun tuomion 50 kohta.

23 — Ks. erityisesti em. asiassa National Farmers' Union ym. annetun tuomion 51—53 kohta. Ks. myös em. asiassa Buitoni annetun tuomion 20 kohta; asia 21/85, Maas, tuomio 27.11.1986 (Kok. 1986, s. 3537, 15 kohta) sekä asia C-104/94, Cereol Italia, tuomio 12.10.1995 (Kok. 1995, s. I-2983, 24 ja 25 kohta).

24 — Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityismietinnössään N:o 4/93 maidontuotannon säätelemiseksi käyttöön otettavan kiintiöjärjestelmän täytäntöönpanosta esittämät seikat (EYVL 1994, C 12, s. 1).

erityisesti tarpeellisuuden vaatimuksen loukkaamisena pidettävä sitä, että säännöksessä säädetty seuraamus ei käsitä eri suuruisia rahamääräisiä seuraamuksia riippuen sen viiveen kestosta, jolla meijeri on toimittanut omat tiliselvityksensä kansalliselle viranomaiselle, vai voidaanko se katsoa perustelluksi sen harkintavallan valossa, joka komissiolle on tunnustettu edellä mainitussa oikeuskäytännössä.

37. Mielestäni ensin mainittu vaihtoehto on oikea. Yhteisöjen tuomioistuin on selvästi vahvistanut, että yhteisön lainsäätäjällä maatalouspolitiikan alalla olevan laajan harkintavallan on päävelvoitteisiinkin liittyvien seuraamusten yhteydessä joka tapauksessa pysyttävä suhteellisuusperiaatteen edellyttämissä rajoissa. [25]

38. Siitä, miten yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut tätä periaatetta mainituissa asioissa, seuraa mielestäni, että silloin kun kyseessä on, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa, velvollisuus noudattaa tiettyä määräaikaa, sellainen tähän liittyvä seuraamus, joka ei käsitä erisuuruisia rahamääräisiä seuraamuksia määräajan ylittymisen keston mukaan, on suhteellisuusperiaatteen mukainen ainoastaan silloin, kun mainittu määräaika on pakottava, toisin sanoen, kun on mahdollista osoittaa, että jokainen viive aiheuttaa sen kestosta riippumatta seurauksia, jotka saattavat vaarantaa kyseisen yhteisön järjestelmän moitteettoman toiminnan. Jos tällaista pakottavaa määräaikaa ei ole, se merkitsee sitä, että velvollisuuden rikkomisesta järjestelmälle aiheutuvat kielteiset seuraukset riippuvat velvollisuuden täyttämisessä tapahtuvan viiveen kestosta. Tämän vuoksi sellaista seuraamusta, jossa tällaista seikkaa ei oteta huomioon, on pidettävä suhteettomana silloin, kun se ei ole tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi tarpeen. [26]

39. Tältä osin on yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Lingenfelser antama tuomio [27] erityisen merkittävä. Asia koski pöytäviinien esitislaamista koskevaa komission säännöstä, jossa määrättiin viinin tislaajalle velvollisuus maksaa tuottajalle vähimmäisostohinta tietyn määräajan kuluessa. Mainitun määräajan ylittymisen varalta

25 — Toisin sanoen yhteisöjen tuomioistuin on aina, jopa päävelvoitteisiin liittyvien seuraamusten osalta, valvonut suhteellisuuden kriteerien noudattamista. Ks. em. asiassa National Farmers' Union ym. annetun tuomion 49 kohta; em. asiassa Pressler annetun tuomion 12 kohta; asia 66/82, Fromançais, tuomio 23.2.1983 (Kok. 1983, s. 395, 8 kohta) ja asia C-199/90, Italtrade, tuomio 27.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5545, 10 kohta).

26 — Jäljempänä mainittujen tuomioiden lisäksi ks. myös em. asiassa Fromançais annetun tuomion 9—14 kohta; asia 9/85, Nordbutter, tuomio 8.10.1986 (Kok. 1986, s. 2831, 12 ja 13 kohta); em. asiassa Hopermann annetun tuomion 8 ja 9 kohta sekä em. asiassa Italtrade annetun tuomion 13 ja 14 kohta. Selvyyden vuoksi katson, että on syytä korostaa, että em. tuomiot koskevat säännöksiä, joissa velvoitteiden rikkomiseen kytketään seurauksia, jotka käsittävät takuusumman pidättämisen tai tietyn edun menettämisen. Tällaisia seurauksia käsitellään kuitenkin seuraamuksina, vaikka niitä ei olekaan erityisesti määritelty sellaisiksi (Ks. esim. em. asiassa Italtrade annetun tuomion 10 kohta). Tämän vuoksi katson, että em. oikeuskäytäntö on täysin relevanttia nyt esillä olevassa tapauksessa käytävän keskustelun kannalta.

27 — Asia C-118/89, tuomio 27.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2637, 13 ja 14 kohta).

säädettiin seuraamuksesta, joka oli se, että asianomaisen interventioelimen tislaajalle aiemmin maksama tuki peritään takaisin kokonaisuudessaan. Yhteisöjen tuomioistuin, jota oli pyydetty lausumaan kuvatun säännöksen pätevyydestä, otti lähtökohdakseen, että kyseisen määräajan vahvistamisen tarkoituksena on "säätää, että tuottajalle taattu vähimmäishinta maksetaan hänelle pääsääntöisesti sellaisen ajan kuluessa, että hänen siitä saamansa ansio on verrattavissa kaupallisesta myynnistä saatavaan ansioon". Tämän toteamuksen huomioon ottaen yhteisöjen tuomioistuin katsoi siten, että "näissä olosuhteissa sellaisen maksamiselle säädetyn määräajan ylittämisen, josta ei seuraa, että tuottaja jättää toimittamatta viininsä tislattavaksi siksi, että toimintaa harjoitetaan siten olosuhteissa, jotka eroavat huomattavasti niistä olosuhteista, joissa liiketoimintaa tavallisesti harjoitetaan, ei voida katsoa vaarantavan tislaamista koskevan järjestelmän tarkoitusta". Yhteisöjen tuomioistuin katsoo tämän johdosta, että "sellaista säännöstä, jonka mukaan määräajan vähäisestäkin ylittämisestä seuraa kaiken tuen menettäminen, on siten pidettävä suhteettomana määräajan säätämisellä tavoiteltuun päämäärään nähden".

40. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Pressler antama tuomio,[28] joka koski jälleen viinin esitislaamista, on myös mielenkiintoinen. Tässä asiassa riidanalainen säännös koski elinkeinonharjoittajien velvollisuutta esittää toimivaltaisille viranomaisille joka vuosi 7.9. mennessä luettelo rypälemehu- ja viinivarastoistaan. Tällaisen velvollisuuden alaiset henkilöt, jotka eivät olleet esittäneet mainittua luetteloa ennen määräpäivää, määrättiin menettämään oikeutensa esitislaamiseen. Myös tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin katsoi seuraamukset pätemättömiksi. Yhteisöjen tuomioistuin totesi nimittäin, "ettei vaikuta siltä, että 7.9. päättyvän määräajan ehdottoman tarkka noudattaminen olisi välttämätöntä sen varmistamiseksi, että komissiolla on asianmukaiset tiedot viinialan tuotannosta ja varastoista — — . Edellä esitetystä seuraa, että esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että mainitun asetuksen 10 a artikla on pätemätön, koska siinä suljetaan taloudelliset toimijat tislaamista koskevan tuen ulkopuolelle riippumatta siitä, miten paljon 7.9. päättyvä määräaika on ylittynyt".[29]

41. Käsiteltävänä olevassa asiassa lisämaksua koskevaa järjestelmää koskevan

28 — Em. tuomion 16 ja 17 kohta.

29 — Täydellisyyden vuoksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että velvollisuus esittää varastoja koskevat luettelot tietyn määräajan kuluessa on toissijainen velvoite eikä päävelvoite. Julkisasiamies Tesauro korosti kuitenkin jo tuolloin asiassa Pressler antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että "päävelvoitteiden ja toissijaisten velvoitteiden välille perinteisesti tehty ero näyttää viimeaikaisessa oikeuskäytännössä menettäneen merkityksensä valvottaessa ensiksi mainittujenkin osalta sitä, ovatko tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi käytetyt keinot tämän päämäärän mukaisia" (ratkaisuehdotuksen 6 kohta). Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen mainitussa asiassa vahvistamat periaatteet voidaan varmaankin ulottaa koskemaan käsiteltävänä olevaa asiaa.

soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn seuraamuksen erityisenä tarkoituksena on saada meijerit esittämään tuottajien toimittamia maitomääriä koskevat tiliselvitykset joka vuosi säädetyn 15.5. päättyvän määräajan kuluessa. Tämä päivämäärä on yksi lisämaksua koskevassa järjestelmässä säädettyihin hallinnollisiin velvollisuuksiin liittyvistä vaiheista, joita on asetettu 31.8. tapahtuvaksi vahvistettuun lisämaksun maksamiseen asti. Komissio väitti asian suullisessa käsittelyssä, että silloin kun meijerit eivät noudata 15.5. päättyvää määräaikaa, tästä aiheutuva viive heijastuu seuraavaan määräaikaan, ja tästä syntyvä ketjureaktio viivästyttää kaikkien velvollisuuksien täyttämistä lisämaksun maksaminen mukaan luettuna. Komissio katsoo tämän vuoksi, että se, että meijerit viivyttelevät tietojen toimittamisessa, vaarantaa edellä mainituista syistä koko järjestelmän toiminnan.

Vaikka edellä esitetystä seuraa, että 15.5. on merkittävä ja lisämaksua koskevat säännökset huomioon ottaen täysin perusteltu eräpäivä, on kuitenkin lisättävä, ettei komissio ole esittänyt mitään perusteita, joiden perusteella kyseistä määräaikaa olisi pidettävä myös pakottavana. Komissio ei nimittäin ole väittänyt, että mikä tahansa, jopa lyhytkin viive todella heijastuu seuraavaan määräaikaan juuri kuvatuin kielteisin seurauksin. Nämä seuraukset vaikuttavat mielestäni siten täysin hypoteettisilta. Tätä päätelmää tukee siten, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, se että toimivaltainen viranomainen ei ollut vielä edes aloittanut tilityksiä käsiteltävänä olevassa asiassa kansallisella tasolla saadessaan tiedot kyseiseltä meijeriltä.

Ottaen huomioon, ettei ole näytetty toteen, että vähäinenkin meijereille tietojen antamista varten asetetun määräajan ylitys vaarantaa lisämaksua koskevan järjestelmän toiminnan, on pääteltävä, ettei sellainen seuraamus, joka kohdistuu vähäiseen viiveeseen yhtä ankarana kuin paljon pitempään viiveeseen, ole tarpeen komission tavoitteleman päämäärän saavuttamiseksi, joka on tietojen välittäminen nopeasti.

42. Muun muassa vaikuttaa siltä, että komissio on itse vahvistanut juuri tekemäni päätelmän muuttaessaan vuonna 1998[30] käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaista säännöstä ottamalla käyttöön rahamääräiset seuraamukset, jotka määräytyvät sen mukaan, miten paljon meijereiden tiliselvitysten toimittaminen on myöhässä. Uuden asetuksen neljännessä perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että "mitä kauemmin ostaja viivyttää tietojen toimittamista, sitä vakavampia ovat seuraukset toimivaltaisille viranomaisille, joiden on varmistettava maksun maksaminen ennen määräpäivää". Viidennessä perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että "saadun kokemuksen perusteella olisi aiheel-

30 — Em. asetuksella N:o 1001/98.

lista korottaa sakon määrää tapauksissa, joissa tietojen toimittaminen myöhästyy yli 15 päivää, sekä säätää kasvavasta sakosta lisäviivästysten osalta, jotta sakosta tulisi mahdollisimman tehokas ja jotta varmistettaisiin, että sakon taso on *suhteessa* rikkomuksen tasoon". [31] Tämän vuoksi vaikuttaa selvältä, että komissio ei ainoastaan myönnä, että lisämaksua koskevan järjestelmän moitteettoman toiminnan varmistamiseksi tarvitaan viiveen keston perusteella määräytyviä seuraamuksia, vaan jopa, että kyseisten seuraamusten porrastaminen nimenomaan tehostaa tällaisen seuraamuksen vaikutusta.

43. Kun tähänastisten perusteiden nojalla on katsottava, että soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetty seuraamus on edellä mainituista syistä suhteeton, koska siinä ei oteta huomioon säädetyn määräajan ylittymisen kestoa, samojen perusteluiden vuoksi on katsottava, että mainittu seuraamus on ristiriidassa yhteisen maatalouspolitiikan alalla nimenomaisesti EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 2 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 34 artikla) ilmaistun syrjintäkiellon periaatteen kanssa. Kun siten on todettu, että 15.5. päättyvän määräajan ylittymisestä lisämaksua koskevalle järjestelmälle aiheutuva vahinko ei aina ole sama vaan riippuu viiveen kestosta, on todettava myös, että riidanalaisessa säännöksessä kohdellaan eri tavalla toisiinsa verrattavissa olevia tilanteita. [32]

44. Kyseessä olevien säännösten suhteettomuuden perustelemiseksi esitetyn toisen väitteen, joka perustuu 15.5. päättyvän määräajan väitettyyn mielivaltaisuuteen, osalta viittaan juuri esittämääni.

45. Sitä vastoin katson, että kaikki muut ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ja asianosaisten esittämät väitteet on hylättävä.

Kansallisen tuomioistuimen ja meijerin esittämän väitteen osalta, joka perustuu siihen, että rahamääräinen seuraamus lasketaan toimitettujen maitomäärien eikä lisämaksun määrän perusteella, on syytä korostaa, kuten olen jo huomauttanut, että soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn rahamääräisen seuraamuksen erityisenä tavoitteena on saada meijerit täyttämään tuottajien toimittamia maitomääriä koskevien tietojen toimittamista koskeva velvollisuutensa. On selvää, ettei tällainen velvollisuus ole suoraan yhteydessä vaikkakin siihen liittyvään mutta kuitenkin erilliseen lisämaksun maksamista koskevaan velvollisuuteen. Tästä seuraa, että jos seuraamuksen määrän vahvistamisessa käytetään tätä laske-

31 — Kursivointi tässä.

32 — Ks. esim. asia 106/83, Sermide, tuomio 13.12.1984 (Kok. 1984, s. 4209, 28 kohta).

taperustetta, sellaiset meijerit, jotka ovat lähettäneet omat tietonsa liian myöhään mutta joita ei tiliselvitysten jälkeen ole velvoitettu lisämaksun maksamiseen, eivät joudu maksamaan mitään. Lisäksi on otettava huomioon, että tämä seikka ei ainoastaan ole syrjivä, vaan se estää myös sen tavoitteen saavuttamisen, jonka vuoksi seuraamus on säädetty. Kuten komissio on korostanut, niiltä meijereiltä saatavat tiedot, jotka eivät ole ylittäneet tilakohtaisia viitemääriä ja joita ei tämän vuoksi ole velvoitettu lisämaksun maksamiseen, ovat kansallisen tason laskelmien mahdollistamiseksi yhtä tärkeitä kuin tilakohtaiset viitemäärät ylittäneiltä meijereiltä saatavat tiedot. Lisäksi on syytä ottaa huomioon myös se, että seuraamuksen määrän laskemisen kytkeminen toimitettuihin maitomääriin on mahdollistanut sellaisen porrasteisen järjestelmän käyttöönoton, jossa voidaan seuraamuksen määrä eriyttää meijerin liikevaihdon mukaan. Edellä toteamani perusteella on siten päädyttävä siihen, että laskentaperuste, jonka komissio on valinnut käytettäväksi riidanalaisessa säännöksessä säädetyn seuraamuksen laskemisessa, on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

46. Lopuksi katson, että niiden kolmen väitteen osalta, jotka meijeri on esittänyt, on riittävää todeta, että rahamääräinen seuraamus määrätään viivästyksen tapahtuessa riippumatta siitä, velvoitetaanko meijeri tiliselvityksen jälkeen maksamaan lisämaksua vai ei. Tässä kohdin viittaan siihen, mitä olen edellä esittänyt seuraamuksen määräämisessä käytettävästä laskentaperusteesta. Sitä vastoin meijerin esittämien kahden muun väitteen osalta vaikuttaa siltä, että ne — vaikka niitä ei ole hyvin perusteltu — koskevat meijereiden ja lisämaksua koskevan järjestelmän osalta toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välille mahdollisesti syntyviä ongelmia. Jos tämä pitää paikkansa, edellä mainittuja väitteitä ei voida pitää relevantteina, koska tämänkaltaiset kysymykset eivät ole relevantteja arvioitaessa tietyn yhteisön säännöksen suhteellisuutta tai suhteettomuutta.

Rikosoikeuden periaatteiden loukkaaminen

47. Viimeinen niistä virheistä, johon meijeri on soveltamisasetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan osalta vedonnut, koskee oikeusvaltiolle ominaisten rikosoikeudellisten periaatteiden loukkaamista. Pääasiassa kantajana oleva asianosainen väittää, että meneillään olevan oikeudenkäynnin kohteena oleva seuraamus on sen ulottuvuus ja suuruus huomioon ottaen rikosoikeudellisen seuraamuksen luonteinen. Kantajan mukaan seuraamus muuttuu luonteeltaan tällaiseksi ylittäessään tietyt rajat. Käsiteltävänä olevassa asiassa on syytä katsoa, että kyseiset rajat ylittyvät, koska riidanalaisessa säännöksessä säädetyssä seuraamuksessa ei oteta huomioon sitä, velvoitetaanko meijeri kyseisten tiliselvitysten jälkeen maksamaan lisämaksu vai ei, ja koska siinä säädetään, että sakon määrän laskeminen suoritetaan yksinomaan toimitettujen maitomäärien perusteella. Meijeri väittää lisäksi, että suuruudeltaan huomattavan rahamääräisen seuraamuksen maksamista koskeva velvollisuus merkitykseltään vähäisen määräajan ylittymisen vuoksi on kiistatta rikosoikeudellisen seuraamuksen luonteinen, kun otetaan huomioon ne hallinnolliset kustannukset, jotka sille aiheutuvat lisämaksua koskevasta järjestelmästä.

Meijeri väittää tämän vuoksi, että kyseessä olevan seuraamuksen pätevyyden arvioimisessa on sovellettava rikosoikeudellisia periaatteita, jollainen on erityisesti nulla poena sine culpa -periaate (ei rangaistusta ilman syyllisyyttä). Tämän vuoksi on katsottava, että edellä mainittu seuraamus on laiton, koska rahamääräisiä seuraamuksia määrättäessä ei oteta huomioon sitä, onko säädetyn määräajan ylittänyt meijeri syyllistynyt virheelliseen menettelyyn.

48. Meijerin esittämä väite on täysin perusteeton: yhteisön oikeuden mukaisen seuraamuksen suuruus ei voi vaikuttaa seuraamuksen luonteeseen siten, että seuraamus muuttuu luonteeltaan rikosoikeudelliseksi silloin, kun maksettavaksi tuleva summa on erityisen suuri.

49. Yleisesti voidaan todeta, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole koskaan katsonut tarpeelliseksi määritellä seuraamusten määräämistä koskevan Euroopan yhteisön toimivallan luonnetta nimenomaisesti ja että se on välttänyt käsittelemästä hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten välistä eroa. [33] Yhteisöjen tuomioistuin on päätynyt rajaamaan mainitun toimivallan ääriviivat määrittelemällä sen pääasialliset tunnusmerkit. Yhteisöjen tuomioistuimen eniten käyttämä arviointiperuste tältä osin on ollut se, onko perustamissopimuksessa asetetut tavoitteet saavutettu.

50. Kuten olen jo todennut, [34] yhteisöjen tuomioistuin on sisällyttänyt edellä mainittuun tunnusmerkistöön myös pelotevaikutuksen, toisin sanoen sen, että seuraamus toimii keinona estämään tehokkaasti sen velvoitteen rikkomisen, johon se liittyy. Komission kilpailuoikeuden alalla määräämiä sakkoja koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa selvästi, että pelotevaikutus oikeuttaa yhteisöjen tuomioistuimen mukaan käyttämään määrältään erityisen korkeita seuraamuksia [35] ilman, että se kuitenkaan vaikuttaa itse seuraamuksen oikeudelliseen luonteeseen. Tältä kannalta katsottuna on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että komission kilpailuoikeuden alalla määräämät sakot eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia. [36] Ainoana rajoituksena on, että määrättävien summien on oltava oikeassa suhteessa rikkeen vakavuuteen nähden ja että niiden määräämisessä on erityisesti otettava huomioon yhteisön järjestelmälle aiheutunut vahinko. [37]

51. Katson tämän vuoksi, että meijerin esittämässä väitteessä ainoastaan esitetään toisella tavoin kysymys riidanalaisen seuraamuksen suhteellisuudesta. Vaikuttaa siten siltä, ettei tämän kysymyksen käsit-

33 — Niissä harvoissa tapauksissa, joissa yhteisöjen tuomioistuin on joutunut lausumaan siitä, ovatko yhteisön oikeuden mukaiset seuraamukset luonteeltaan rikosoikeudellisia vai eivät, se ei ole koskaan esittänyt mitään "positiivista" määritelmää vaan on ainoastaan sulkenut pois riidanalaisen seuraamuksen rikosoikeudellisen luonteen käsiteltävänä olevassa asiassa. Ks. em. asiassa Saksa v. komissio annetun tuomion 24 ja 25 kohta sekä asia T-83/91, Tetra Pak v. komissio, tuomio 6.10.1994 (Kok. 1994, s. II-755, 235 kohta; Kok. Ep. XVI, s. 1).

34 — Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

35 — Ks. tältä osin yhdistetyt asiat 100/80—103/80, Musique Diffusion française ym. v. komissio, tuomio 7.6.1983 (Kok. 1983, s. 1825, 106 ja 107 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 133) sekä asia T-15/89, Chemie Linz v. komissio, tuomio 10.3.1992 (Kok. 1992 s. II-1275, 355—364 kohta).

36 — Ks. em. asia Tetra Pak v. komissio, tuomion 235 kohta.

37 — Ks. asia 183/83, Krupp Stahl v. komissio, tuomio 12.11.1985 (Kok. 1985, s. 3609, 40 kohta); em. asia Musique Diffusion française ym. v. komissio, tuomion 109 kohta sekä asia T-77/92, Parker Pen v. komissio, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. II-549, 92 kohta) sekä asiat T-213/95 ja T-18/96, SCK ja FNK v. komissio, tuomio 22.10.1997 (Kok. 1997, s. II-1739, 146 ja 147 kohta).

teleminen ole enää tarpeen, ja viittaan tältä osin aiemmin esittämääni.

Tuomion vaikutusten rajoittamista koskeva vaatimus

52. Tältä osin on jäljellä vielä yksi kysymys. Komissio vaati asian suullisessa käsittelyssä siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo riidanalaisen päätöksen pätemättömäksi, että se ulottaa tuomion vaikutukset koskemaan ainoastaan tulevia tapauksia niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa kanne on jo vireillä. Tämän vaatimuksen tarkoituksena on estää jäsenvaltioita menettämästä luottamustaan yhdenvertaisuusperiaatetta ja yhteisön moitteetonta toimintaa kohtaan.

53. Tältä osin on huomautettava, että nyttemmin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, jossa todetaan ennakkoratkaisupyynnön perusteella, että yhteisön säädös, päätös tai muu toimi on pätemätön, vaikuttaa periaatteessa kumoamistuomion lailla kyseisen toimen voimaantuloajankohdasta lähtien — — . Yhteisöjen tuomioistuin voi myös itse tuomiossa rajoittaa ajallisesti yhteisön asetuksen ennakkoratkaisupyynnön perusteella tapahtuvan pätemättömäksi toteamisen vaikutuksia silloin, kun pakottavat oikeusvarmuusnäkökohdat sitä edellyttävät". [38]

54. Kyseisestä oikeuskäytännöstä seuraa tämän vuoksi, että mahdollisuutta rajoittaa sellaisen tuomion taannehtivia vaikutuksia, jolla tietty toimenpide on todettu pätemättömäksi, on tulkittava suppeasti. Tällainen päätös on perusteltu ainoastaan poikkeustapauksissa silloin, kun se on tarpeen sellaisten intressien suojelemiseksi, jotka tapauksen olosuhteissa katsotaan tehokkaan oikeussuojan takaamista koskevaa tavoitetta tärkeämmiksi.

55. Käsiteltävänä olevassa asiassa tähän ei mielestäni ole syytä. Kyseeseen tulevat säännökset ja asian tosiseikat huomioon ottaen ei ole syytä vaarantaa vakavasti vilpittömässä mielessä solmittuja oikeudellisia suhteita, minkä yhteisöjen tuomioistuin asettaa edellytykseksi sille, että oikeusvarmuuden periaatteen voidaan katsoa vaarantuvan. [39]

56. Katson tämän vuoksi, ettei komission vaatimusta, joka koskee sellaisen mahdollisen tuomion taannehtivien vaikutusten rajoittamista, jolla kyseessä oleva asetus on todettu pätemättömäksi, ole syytä hyväksyä.

38 — Asia C-212/94, FMC ym., tuomio 8.2.1996 (Kok. 1996, s. I-389, 55 ja 56 kohta). Ks. myös asia 145/79, Roquette Frères, tuomio 15.10.1980 (Kok. 1980, s. 2917, 51 kohta; Kok. Ep. V, s. 335); asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 1, 26 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 369) ja asiat C-38/90 ja C-151/90, Lomas ym., tuomio 10.3.1992 (Kok. 1992, s. I-1781, 23 ja 24 kohta).

39 — Ks. viimeksi asia C-35/97, komissio v. Ranska, tuomio 24.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5325, 49 kohta) ja asia C-262/96, Sema Sürül, tuomio 4.5.1999 (Kok. 1999, s. I-2685, 107 ja 108 kohta).

Ratkaisuehdotus

57. Edellä esittämäni perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Finanzgericht Münchenin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Maito- ja maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 9 päivänä maaliskuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 536/93 3 artiklan 2 kohdan toinen alakohta, siltä osin kuin siitä säädetään sakon määräämisestä meijerille, on pätemätön, koska siinä ei säädetä, että mainittu sakko on porrastettava kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn tuottajien toimittamia maitomääriä koskevien tiliselvitysten toimittamista koskevan 15.5. päättyvän määräajan ylittymisen keston mukaan.