DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
29. maj 1997 *

I sag C-69/94,

Den Franske Republik ved kontorchef Edwige Belliard og ekspeditionssekretær Jean-Louis Falconi, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 93/673/EF af 10. december 1993 om tilbageholdelse af et skønsmæssigt beløb i forskuddet på de bogførte landbrugsudgifter i tilfælde af manglende overholdelse af bestemmelserne for indsendelse af det årlige spørgeskema vedrørende tillægsafgiften for mælk som fastsat i forordning (EØF) nr. 3950/92 (EFT L 310, s. 44),

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, J.L. Murray, som fungerende afdelingsformand, og dommerne C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch (referende dommer) og H. Ragnemalm,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 27. juni 1996 er afgivet mundtlige indlæg af den franske regering ved fuldmægtig Frédéric Pascal, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved Gérard Rozet,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. september 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. februar 1994 har Den Franske Republik i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 93/673/EF af 10. december 1993 om tilbageholdelse af et skønsmæssigt beløb i forskuddet på de bogførte landbrugsudgifter i tilfælde af manglende overholdelse af bestemmelserne for indsendelse af det årlige spørgeskema vedrørende tillægsafgiften for mælk som fastsat

i forordning (EØF) nr. 3950/92 (EFT L 310, s. 44, herefter »den anfægtede beslutning«).

2 Som led i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter er der indført en ordning for tillægsafgift på mælk ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) og ved Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13). Denne ordning, som blev forlænget indtil den 31. marts 1993, er med visse ændringer, som skal forbedre og forenkle den, blevet videreført for syv på hinanden følgende tolvmånedersperioder ved Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1).

3 Med hensyn til afgiftens art og anvendelse bestemmer artikel 10 i forordning nr. 3950/92 følgende:

»Afgiften betragtes som en del af de interventioner, der er bestemt til regulering af landbrugsmarkederne, og den anvendes til finansiering af udgifter i mejerisektoren.«

4 På grundlag af den i sidstnævnte forordnings artikel 11 fastsatte bemyndigelse, hvorefter »gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning, navnlig de kendetegn ved mælk, herunder fedtindholdet, der betragtes som repræsentative ved fastsættelsen af de mælkemængder, der er leveret eller opkøbt, vedtages efter fremgangsmåden i artikel 30 i forordning (EØF) nr. 804/68«, har Kommissionen

udstedt forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter (EFT L 57, s. 12). Dens artikel 8, fjerde led, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne meddeler Kommissionen:

— ...

— ...

— ...

— inden den 1. september hvert år, skemaet i bilaget i udfyldt stand. Overskrides denne frist, tilbageholder Kommissionen et skønsmæssigt beløb i forskuddet på de bogførte landbrugsudgifter.«

5 Med hensyn til overskridelse af fristen hedder det i femte betragtning til forordningen:

»Erfaringen viser, at der er forekommet betydelige forsinkelser i fremsendelsen af oplysningerne om indsamling og direkte salg og i afgiftsbetalingen, hvilket har hindret, at ordningen har kunnet blive fuldt effektiv; der bør tages fornødent hensyn til disse erfaringer i form af strenge krav om frister for formidling af oplysninger og for betaling, og kravene bør være forbundet med sanktioner.«

6 I henhold til artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93 har Kommissionen vedtaget den anfægtede beslutning, som indeholder følgende tre artikler:

»*Artikel 1*

Er det spørgeskema, der er knyttet som bilag til forordning (EØF) nr. 536/93, ikke fremsendt inden den 1. september hvert år, tilbageholder Kommissionen for september 1% af det samlede beløb, der blev udbetalt den pågældende medlemsstat for mælk og mejeriprodukter i det foregående regnskabsår, i forskuddet på den pågældende medlemsstats bogførte udgifter.

Artikel 2

Viser beregningen af den udgift, der skal erlægges Fællesskabet, på grundlag af de oplysninger, der er anført i spørgeskemaet som vist i bilaget til forordning (EØF) nr. 536/93, sig at være mere end 10% unøjagtig, tilbageholder Kommissionen i forskuddet på den pågældende medlemsstats bogførte udgifter 0,5% af det samlede beløb, der blev udbetalt den pågældende medlemsstat for mælk og mejeriprodukter i regnskabsåret forud for det regnskabsår, hvor unøjagtigheden blev afsløret.

Artikel 3

Er besvarelsen af spørgeskemaet som vist i bilaget til forordning (EØF) nr. 536/93 ufuldstændig, tilbageholder Kommissionen i forskuddet på den pågældende medlemsstats udgifter for hver manglende oplysning 0,04% af det samlede beløb, der blev udbetalt den pågældende medlemsstat for mælk og mejeriprodukter i det foregående regnskabsår.«

7 Den Franske Republik har til støtte for sin påstand om annullation i den sag, den har anlagt til prøvelse af den anfægtede beslutning, påberåbt sig tre anbringender:

— tilsidesættelse af artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93 og artikel 11 i forordning nr. 3950/92 samt visse væsentlige formforskrifter

— tilsidesættelse af Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), samt

— tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93 og artikel 11 i forordning nr. 3950/92

8 Dette anbringende har to led.

Tilsidesættelse af artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93

9 Den franske regering har gjort gældende, at artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93, ikke kan være hjemmel for at vedtage artikel 2 og 3 i den anfægtede beslutning i modsætning til dens artikel 1. Ifølge førstnævnte bestemmelse foretages der en skønsmæssig fastsat tilbageholdelse af forskuddene på de bogførte landbrugsudgifter alene for det tilfælde, at det pågældende spørgeskema

fremsendes til Kommissionen for sent, nemlig efter den fastsatte frist; det tilfælde, at spørgeskemaet er urigtigt, som omhandlet i den anfægtede beslutnings artikel 2, eller at spørgeskemaet er ufuldstændigt, som omhandlet i denne beslutnings artikel 3, er følgelig udelukket.

10 Hvad nærmere angår de fastsatte sanktioner i tilfælde af unøjagtige eller ufuldstændige spørgeskemaer, følger det af almindelige retsgrundsætninger, navnlig af princippet om, at sanktioner kun kan pålægges ved lov, at de skal opregnes udtømmende i en retsakt, og at de skal fortolkes indskrænkende.

11 Kommissionen mener derimod, at artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93 er tilstrækkelig hjemmel til at vedtage den anfægtede beslutning, som fastsætter negative økonomiske konsekvenser for det tilfælde, at et spørgeskema ikke udfyldes behørigt. De oplysninger, som spørgeskemaerne giver, er nødvendige, for at mælkekvoteordningen kan være fuldt effektiv, og for at Kommissionen rettidigt kan varetage sit forvaltningsansvar. Denne opgave vanskeliggøres i tilfælde af ufuldstændige svar.

12 Det fremgår af ordlyden af artikel 8, fjerde led, første punktum, i forordning nr. 536/93, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne en dobbelt forpligtelse. Disse skal ikke blot fremsende spørgeskemaet til Kommissionen før den angivne dato, nemlig før den 1. september hvert år, men også fremsende det i behørigt udfyldt stand.

13 De forpligtelser, der pålægges ved artikel 8, fjerde led, første punktum, i forordning nr. 536/93, kan således ikke anses for at være opfyldt, hvis det rettidigt fremsendte spørgeskemas indhold hverken er korrekt eller fuldstændigt. Der sker derfor en skønsmæssig fastsat tilbageholdelse af forskuddet, som omhandlet i denne bestemmelses andet punktum, når en af de tre situationer, der nævnes i den anfægtede beslutning, forekommer, nemlig hvis spørgeskemaet ikke fremsendes før den 1. september eller hvis det på denne dato fremsendte spørgeskema er ufuldstændigt eller unøjagtigt i et bestemt omfang.

14 Denne fortolkning støttes af formålet med spørgeskemaet og af den rolle, som dette dokument spiller som led i forvaltningen af den tillægsafgiftsordning, der er indført ved forordning nr. 3950/92.

15 Forvaltningen af denne ordning, hvorved der er indført en mekanisme for økonomisk ansvar, nemlig tillægsafgiften, er overdraget til såvel medlemsstaterne som Kommissionen. Denne forvaltning omfatter bl.a. to former for aktivitet, nemlig dels opkrævning af afgiften, kontrol heraf og udbetaling af provenuet af afgiften til Fællesskabet, og dels udstedelse af eventuelle korrigerende foranstaltninger med henblik på strukturel udvikling og tilpasning, således som det angives i sekstende og syttende betragtning til forordning nr. 3950/92.

16 Ifølge anden betragtning til forordning nr. 536/93 indeholder den kontrolbestemmelser, så det kan efterprøves, om afgiften opkræves korrekt. Kontrolforanstaltningerne er ifølge artikel 7 i forordning nr. 536/93 betroet de kompetente nationale myndigheder; disse skal ifølge forordningens artikel 8, fjerde led, hvert år ved hjælp af det nævnte spørgeskema fremsende oplysninger, der afspejler situationen med hensyn til opkrævning af afgiften, til Kommissionen.

17 Ifølge det af Kommissionen anførte, som den franske regering ikke har bestridt, skal denne institution have oplysninger om opkrævningen af afgifterne for rettidigt at kunne vurdere, om og hvordan de forudberegnede resultater af mælkekvoteordningen på produktionen opnås, og for at fastslå deres budgetmæssige virkning på det løbende regnskabsår og på de følgende regnskabsår som følge af udviklingen i mælkeproduktionen. Provenuet af den af medlemsstaten opkrævede afgift betales af denne til Fællesskabet, nærmere bestemt til Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«), som i henhold til artikel 10 i forordning nr. 3950/92 anvender den til finansiering af udgifter i forbindelse med stabilisering og regulering af markedet for mejeriprodukter.

18 Spørgeskemaet har imidlertid kun værdi for Kommissionen, således at den kan varetage sine opgaver i forbindelse med budgetproceduren korrekt, hvis det pålideligt afspejler situationen med hensyn til opkrævning af afgifterne. Dette kan kun være tilfældet, hvis de oplysninger, som det indeholder, er nøjagtige og fuldstændige.

19 Hvad angår eventuelle foranstaltninger kan Kommissionen kun fremsætte forslag herom, hvis den råder over nøjagtige og fuldstændige oplysninger. I betragtning af, at det eventuelt kan blive nødvendigt at træffe hensigtsmæssige og passende foranstaltninger i forhold til den faktiske udvikling, skal spørgeskemaet være pålideligt, således at det skal indeholde nøjagtige og fuldstændige oplysninger.

20 Endelig henvises til dommene af 17. oktober 1991 (sag C-342/89, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5031, præmis 16, sag C-346/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5057, præmis 16), hvorefter Kommissionen har kompetence til at nedsætte de månedlige forskud, såfremt den konstaterer, at det nationale organ i strid med fællesskabsretten ikke har opkrævet visse indtægter til EUGFL.

21 Kommissionen kan imidlertid kun udøve den kompetence, som er overdraget den, uafhængigt af sin kompetence i henhold til artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93, såfremt oplysningerne i spørgeskemaet er nøjagtige og fuldstændige, og således giver den mulighed for at kontrollere, hvorvidt de nationale myndigheder har undladt at opkræve de afgifter, der skal betales af erhvervsdrivende, der har overskredet kvoterne.

22 Den franske regerings anbringende om tilsidesættelse af artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93 kan derfor ikke tages til følge.

Tilsidesættelse af artikel 11 i forordning nr. 3950/92

23 Den franske regering har dernæst gjort gældende, at den anfægtede beslutnings artikel 2 og 3 heller ikke kan have hjemmel i artikel 11 i forordning nr. 3950/92. Denne bestemmelse bemyndiger Kommissionen til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiftsordningen efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure i artikel 30 i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169). Selv hvis de i den anfægtede beslutnings artikel 2 og 3 fastsatte sanktioner kan sidestilles med gennemførelsesbestemmelser som omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 3950/92, er forvaltningskomitéen, hvis deltagelse i proceduren for udstedelse af de pågældende gennemførelsesbestemmelser udtrykkeligt er foreskrevet, ikke blevet hørt, da den anfægtede beslutning blev vedtaget.

24 Det bemærkes, at den anfægtede beslutning fastsætter betingelserne for udøvelse af den kompetence til tilbageholdelse, som er overdraget Kommissionen ved artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93, således at beslutningen ikke kan anses for, som gennemførelsesbestemmelse, at være omfattet af artikel 11 i forordning nr. 3950/92.

25 Da den anfægtede beslutning generelt og ens for alle medlemsstater fastsætter de forskellige tilbageholdelsessatser, der gælder for de forskellige typer misligholdelser, som fremsendelsen af spørgeskemaet kan være behæftet med, præciserer den i retssikkerhedens interesse, på hvilken måde Kommissionen agter at foretage tilbageholdelse af forskud i de forskellige situationer.

26 Det følger af de foregående betragtninger, at anbringendet om tilsidesættelse af artikel 11 i forordning nr. 3950/92 heller ikke kan tages til følge.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af forordning nr. 729/70

27 Til støtte for dette anbringende har den franske regering i mangel af en udtrykkelig definition af den kompetence, der er overdraget Kommissionen ved de pågældende fællesskabsforordninger, henvist til de førnævnte domme i sagerne Tyskland mod Kommissionen og Italien mod Kommissionen.

28 Regeringen har anført, at de økonomiske sanktioner mod medlemsstater som dem, der indføres ved den anfægtede beslutning, fremtræder som endelige sanktioner til forskel fra den i de nævnte domme i sagerne Tyskland mod Kommissionen og Italien mod Kommissionen omhandlede nedsættelse. Anvendelsen af disse sanktioner er således automatisk. I øvrigt har den franske regering med hensyn til overholdelse af retten til kontradiktion påpeget, at hverken den anfægtede beslutning eller forordning nr. 536/93 giver den berørte medlemsstat adgang til at fremsætte sine synspunkter vedrørende en gennemført tilbageholdelse, navnlig med hensyn til de grunde, der kan berettige den sanktionerede forsinkelse.

29 Dette anbringende må forkastes. Dels har Domstolen, som allerede nævnt i nærværende doms præmis 20, i de ovennævnte domme i sagerne Tyskland mod Kommissionen og Italien mod Kommissionen fastslået, at Kommissionen har kompetence til, i afventning af den endelige beslutning om afslutning af de årlige regnskaber, at nedsætte de månedlige forskud, såfremt det nationale organ i strid med fællesskabsretten ikke har opkrævet visse indtægter til EUGFL.

30 Dels har Domstolen i præmis 18 i de ovennævnte domme i sagerne Tyskland mod Kommissionen og Italien mod Kommissionen ligeledes fastslået, at beslutninger om månedlige forskud, som i løbet af regnskabsåret alene træffes på grundlag af de til enhver tid disponible oplysninger, kun har midlertidig og foreløbig karakter og ikke kan foregribe den endelige beslutning vedrørende afslutningen af årsregnskaberne. Denne beslutning træffes efter en særlig kontradiktorisk sagsbehandling, hvorunder medlemsstaterne sikres fuld garanti for at kunne fremføre alle deres synspunkter.

31 Hvis en sådan beslutning om at nedsætte de månedlige forskud, som træffes, såfremt visse indtægter til EUGFL i strid med fællesskabsretten ikke opkræves, kun er af midlertidig og foreløbig karakter og er underordnet proceduren for afslutning af regnskaber, må det samme gælde en beslutning om at tilbageholde de samme månedlige forskud i henhold til artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93, fordi de obligatoriske oplysninger vedrørende disse indtægter ikke er forskriftsmæssigt fremsendt; en sådan beslutning kan derfor ikke være endelig, og den kan underkastes kontrol ved afslutningen af regnskaberne.

32 Det følger heraf, at en tilbageholdelse af forskud i henhold til artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93 i modsætning til, hvad sagsøgeren hævder, ikke udelukker en prøvelse af dens rigtighed som led i den i forordning nr. 729/70 foreskrevne afslutning af regnskaberne. På dette tidspunkt har den franske regering mulighed for at fremsætte sine synspunkter vedrørende lovligheden af en tilbageholdelse af forskud, således at retten til kontradiktion er sikret.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

33 Indledningsvis har den franske regering anført, at der er andre kilder til oplysninger end spørgeskemaet, som giver Kommissionen mulighed for at forvalte markedet for mælk, og at der ikke er nogen forbindelse mellem overholdelse af den fastsatte frist for fremsendelsen af spørgeskemaet og ordningens effektivitet.

34 Under henvisning til dommene af 20. februar 1979 (sag 122/78, Buitoni, Sml. s. 677), af 24. september 1985 (sag 181/84, Man (Sugar), Sml. s. 2889) og af 18. april 1989 (sag 358/87, Drewes, Sml. s. 891) har den franske regering dernæst anført, at forpligtelsen til fremsendelse af spørgeskemaet inden for den fastsatte frist er en biforpligtelse, hvis manglende overholdelse ikke kan sanktioneres tilsvarende eller strengere end en hovedforpligtelse som den, der gælder i tilfælde af manglende opkrævning af den tillægsafgift, som skal betales af producenter, der har overskredet deres referencemængder.

35 De sanktioner, der er indført ved den anfægtede beslutning, er uforholdsmæssige på grund af deres automatiske karakter, deres manglende graduering og størrelsen af de tilbageholdte beløb. Skønsmæssigt fastsatte og automatiske sanktioner i tilfælde af mangelfuld udførelse af administrative foranstaltninger er således for strenge i henhold til den nævnte Buitoni-dom. Der er ingen forbindelse mellem det tilbageholdte beløbs størrelse og størrelsen af EUGFL's økonomiske tab; dette tab, som skyldes den forsinkede opkrævning, kompenseres nemlig allerede af de morarenter, som de erhvervsdrivende skal betale. I øvrigt kan de i artikel 1 og 3 i den anfægtede beslutning fastsatte sanktioner pålægges en medlemsstat, selv om denne ikke skal betale tillægsafgift til EUGFL.

36 Hvad navnlig angår sanktionerne indeholder den anfægtede beslutnings artikel 1 ingen graduering i forhold til forsinkelsens omfang. Med hensyn til artikel 2 finder den franske regering det vanskeligt at se, hvorfor en medlemsstat skal pålægges sanktioner for svig, som den selv har afsløret ved de kontrolforanstaltninger, den har foretaget. Denne bestemmelse giver i øvrigt mulighed for at pålægge en straf, som oftest er lig med eller endog større end den korrektion, som en afvigelse på 10% mellem det beløb, der reelt skal betales, og det beløb, der er beregnet på grundlag af oplysningerne i det pågældende spørgeskema, medfører som led i en afslutning af et regnskab. Artikel 3 indeholder heller ikke nogen graduering efter, hvor væsentlig den ene eller anden manglende oplysning er.

37 Kommissionen har heroverfor anført, at retspraksis vedrørende hovedforpligtelser og biforpligtelser ikke er relevant, fordi Domstolen har udviklet denne praksis specielt med hensyn til sikkerhedsstillelse. Desuden er det ikke umuligt at fremsende de i spørgeskemaet ønskede oplysninger før den 1. september, da medlemsstaterne råder over disse oplysninger før denne dato. De negative økonomiske konsekvenser, navnlig dem, der fremgår af den anfægtede beslutnings artikel 2 vedrørende unøjagtige oplysninger, berører kun en begrænset del af oplysningerne i spørgeskemaet. Den margen på 10%, der er sanktioneret i den anfægtede beslutnings artikel 2, er således kun blevet overskredet af Den Franske Republik én gang

i 1987/88 med en fravigelse på 12,67%. Afslutningsvis har Kommissionen anført, at den anfægtede beslutning indeholder en graduering af de negative økonomiske følger alt efter arten af den pågældende medlemsstats misligholdelse af forpligtelsen til at fremsende spørgeskemaet før den 1. september.

38 For at kunne afgøre, om en fællesskabsbestemmelse — særligt inden for de fælles markedsordninger for landbruget — er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, må det undersøges, om de foranstaltninger, som indføres ved bestemmelsen, går videre, end det er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at opfylde det formål, der tilsigtes med den tilsidesatte retsforskrift. Det bør i særdeleshed efterprøves, om de midler, som ifølge bestemmelsen kan bringes i anvendelse for at opfylde det tilsigtede formål, står i rimeligt forhold til formålets betydning og er nødvendige for at opfylde det (jf. dom af 21.1.1992, sag C-319/90, Pressler, Sml. I, s. 203, præmis 12).

39 Formålet med den anfægtede beslutning er, ud fra et ønske om ensartet anvendelse og retssikkerhed, at præcisere, hvordan den skønsmæssigt fastsatte tilbageholdelse af forskuddet skal ske. Den definerer herved de forskellige kategorier af misligholdelse af forpligtelsen til at fremsende spørgeskemaet inden for den fastsatte frist og fastsætter for hvert enkelt kategori en tilsvarende tilbageholdelsessats.

40 For det første bemærkes, at forholdsmæssigheden af de i den anfægtede beslutning fastsatte nærmere bestemmelser for tilbageholdelsen hverken kan drages i tvivl, fordi der findes andre kilder til oplysninger, eller fordi der angiveligt ikke er nogen forbindelse mellem overholdelsen af den fastsatte frist for fremsendelse af spørgeskemaet og ordningens effektivitet.

41 Selv hvis Kommissionen faktisk råder over andre kilder til oplysninger, er det ikke godtgjort, at disse indeholder de samme oplysninger, og at de er disponible på samme dato, som dem, der kræves i spørgeskemaet.

42 Hvad angår den hævdede manglende forbindelse mellem ordningens effektivitet og fristen, bemærkes blot, at Den Franske Republik selv har redegjort for fristens funktion og betydning inden for rammerne af budgetproceduren. De resultater, der opnås under denne procedure ved hjælp af de i spørgeskemaet indeholdte oplysninger, gør det muligt for Kommissionen at udøve sin forvaltningsfunktion, om det så blot er ved at foreslå de kompetente institutioner de eventuelle korrigerende foranstaltninger, som måtte være nødvendige.

43 Hvad for det andet angår den ifølge den franske regering nødvendige samordning mellem en hovedforpligtelse og en biforpligtelse, må dette anbringende forkastes, da en foreløbig månedlig tilbageholdelse af forskud på dækning af landbrugsudgifter på grund af misligholdelse af fristen for fremsendelse af det pågældende spørgeskema ikke kan sammenlignes med et endeligt afslag på at dække et beløb, fordi en medlemsstat med urette ikke har opkrævet en afgift.

44 Dernæst bemærkes, at der, når der fastsættes tilbageholdelsessatser, som er forskellige alt efter de forskellige kategorier af manglende opfyldelse af forpligtelsen i artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93, med den anfægtede beslutning tages hensyn til, hvor væsentligt de enkelte kategorier af misligholdelse er for Kommissionen ved forvaltningen af tillægsafgiftsordningen.

45 Trods gradueringen af tilbageholdelsessatserne efter de forskellige kategorier af misligholdelse har de ved den anfægtede beslutning indførte nærmere bestemmelser for tilbageholdelsen ganske vist fortsat en vis standardiseret karakter, således som den franske regering har anført.

46 Den omstændighed, at de forskellige elementer i spørgeskemaet har forskellig betydning, tages således ikke i betragtning ved anvendelsen af den anfægtede beslutnings artikel 1 og 3; beslutningens artikel 2 indeholder ingen forbindelse mellem tilbageholdelsesbeløbets størrelse og størrelsen af den korrektion, der fremkaldes ved en afvigelse på mere end 10% mellem det beløb, der reelt skal betales, og det beløb, der er beregnet på grundlag af spørgeskemaet; den anfægtede beslutning tager på ingen måde hensyn til det økonomiske tab, som EUGFL lider på grund af misligholdelsen af den forpligtelse, der er pålagt ved artikel 8, fjerde led, i forordning nr. 536/93.

47 Disse karakteristika, som er et resultat af, at de nærmere bestemmelser for tilbageholdelsen er standardiserede, kan imidlertid ikke bevirke, at den er uforholdsmæssig i forhold til sit formål. Disse nærmere bestemmelser for tilbageholdelsen (tilbageholdelse af 1% af det samlede beløb, der blev udbetalt den pågældende medlemsstat i det foregående regnskabsår, men kun for forskud for september i tilfælde af forsinket fremsendelse af spørgeskemaet, tilbageholdelse af 0,5% af samme samlede beløb i tilfælde af unøjagtig beregning af afgiften på mere end 10% og tilbageholdelse af 0,04% for hver manglende oplysning) forekommer ikke i sig selv uforholdsmæssige i forhold til den betydning, som en meddelelse i behørig form har for forvaltningen af afgiftsordningen. De er så meget desto mindre uforholdsmæssige, som de ikke endeligt finder anvendelse på de udgifter, der kan finansieres, men kun, som det fremgår af overvejelserne vedrørende tilsidesættelse af forordning nr. 729/70, på de månedlige forskud, således at de kun har foreløbig karakter, idet deres rigtighed skal kontrolleres ved afslutningen af regnskaberne.

48 Følgelig kan heller ikke dette anbringende tiltrædes.

49 På grundlag af det ovenfor anførte vil Kommissionen være at frifinde.

Sagens omkostninger

50 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Franske Republik har tabt sagen, pålægges det den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

Murray Kakouris Kapteyn

Hirsch Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. maj 1997.

R. Grass G.F. Mancini

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling