YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
29 päivänä toukokuuta 1997 *

Asiassa C-69/94,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Edwige Belliard ja saman osaston ulkoasiainsihteeri Jean-Louis Falconi, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 9 boulevard du Prince Henri,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Gérard Rozet, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan maatalousmenojen kirjaamista vastaan suoritettavien ennakkomaksujen kiinteästä alennuksesta neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3950/92 vahvistetun maito- ja maitotuotealan lisämaksujärjestelmän soveltamista koskevan vuosittaisen kyselylomakkeen toimittamisen määräajan noudattamatta jättämistapauksissa 10 päivänä joulukuuta 1993 tehdyn komission päätöksen 93/673/EY (EYVL L 310, s. 44),

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä hoitava neljännen jaoston puheenjohtaja J. L. Murray sekä tuomarit C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch (esittelevä tuomari) ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten esittämät lausumat 27.6.1996 pidetyssä istunnossa, jossa Ranskan hallituksen asiamiehenä toimi ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston keskushallintoyksikön avustaja Frédéric Pascal ja komission asiamiehenä Gérard Rozet,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.9.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ranskan tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 21.2.1994 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan maatalousmenojen kirjaamista vastaan suoritettavien ennakkomaksujen kiinteästä alennuksesta neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3950/92 vahvistetun maito- ja maitotuotealan lisämaksujärjestelmän soveltamista koskevan vuosittaisen kyselylomakkeen toimittamisen määräajan noudatta-

matta jättämistapauksissa 10 päivänä joulukuuta 1993 tehdyn komission päätöksen 93/673/EY (EYVL L 310, s. 44, jäljempänä riidanalainen päätös).

2 Maito- ja maitotuotealan yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä perustettiin maidon lisämaksujärjestelmä maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 856/84 (EYVL L 90, s. 10) ja asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maito- ja maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 857/84 (EYVL L 90, s. 13). Tätä 31.3.1993 saakka voimassa ollutta järjestelmää pidennettiin seitsemällä peräkkäisellä 12 kuukauden pituisella jaksolla ja siihen tehtiin tiettyjä järjestelmän parantamiseen ja yksinkertaistamiseen tähtääviä muutoksia maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3950/92 (EYVL L 405, s. 1).

3 Lisämaksun luonteen ja käytön osalta asetuksen N:o 3950/92 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Lisämaksun katsotaan kuuluvan maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseen tarkoitettuihin interventioihin ja se käytetään maitoalan kulujen rahoittamiseen."

4 Asetuksen N:o 3950/92 11 artiklan mukaan "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"; komissio antoi 9.3.1993 tässä artiklassa annetun toimivallan nojalla maito- ja

maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä asetuksen (ETY) N:o 536/93 (EYVL L 57, s. 12). Tämän asetuksen 8 artiklan neljännessä luetelmakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot antavat komissiolle tiedoksi:

— — —

— — —

— — —

— ennen kunkin vuoden 1 päivää syyskuuta liitteessä oleva[n] kyselyloma[kkeen] asianmukaisesti täytettynä. Jos määräaikaa ei noudateta, komissio tekee maatalouden kulujen perusteella laskettujen ennakkomaksujen kiinteän vähennyksen."

5 Sen varalta, ettei määräaikaa noudateta, asetuksen N:o 536/93 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan 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 tehtävä tarpeelliset johtopäätökset säätämällä ankarat vaatimukset tiedon välittämisessä ja maksamisessa esiintyvistä rangaistavista viiveistä".

6 Komissio teki asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännen luetelmakohdan nojalla riidanalaisen päätöksen, jossa on seuraavat kolme artiklaa:

"1 artikla

Jos asetukseen (ETY) N:o 536/93 liitettyä kyselylomaketta ei ole annettu tiedoksi ennen kunkin vuoden 1 päivää syyskuuta, komissio alentaa kyseisille jäsenvaltioille maksettavia, maatalousmenojen kirjaamista vastaan suoritettavia ennakkomaksuja syyskuun osalta enintään yksi prosentti kyseiselle jäsenvaltiolle edellisen varainhoitovuoden perusteella maksetusta maito- ja maitotuotealaa koskevasta kokonaissummasta.

2 artikla

Jos asetuksen (ETY) N:o 536/93 liitteen kyselylomakkeella tiedoksi annettujen tietojen perusteella laskettavassa yhteisön maksussa havaitaan suurempi kuin 10 prosentin epätarkkuus, komissio pienentää kyseisille jäsenvaltioille maksettavia, maatalousmenojen kirjaamista vastaan suoritettavia ennakkomaksuja syyskuun osalta enintään 0,5 prosenttia kyseiselle jäsenvaltiolle sitä varainhoitovuotta, jonka kuluessa epätarkkuus on todettu, edellisen varainhoitovuoden perusteella maksetusta maito- ja maitotuotealaa koskevasta kokonaissummasta.

3 artikla

Jos asetuksen (ETY) N:o 536/93 liitteen kyselylomake on vajavaisesti täytetty, komissio pienentää kyseisille jäsenvaltioille maksettavia, maatalousmenojen kirjaamista vastaan suoritettavia ennakkomaksuja syyskuun osalta enintään 0,04 prosenttia kyseiselle jäsenvaltiolle edellisen varainhoitovuoden perusteella maksetusta maito- ja maitotuotealaa koskevasta kokonaissummasta."

7 Ranskan hallitus on vedonnut seuraavaan kolmeen perusteeseen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi nostamansa kanteen tueksi:

— asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännen luetelmakohdan ja asetuksen N:o 3950/92 11 artiklan sekä tiettyjen olennaisten menettelysääntöjen rikkominen,

— yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) rikkominen sekä

— suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännen luetelmakohdan ja asetuksen N:o 3950/92 11 artiklan rikkomista

8 Ensimmäinen kanneperuste jakautuu kahteen osaan.

Asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännen luetelmakohdan rikkomista koskeva väite

9 Ranskan hallitus väittää, että asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljättä luetelmakohtaa ei voitu käyttää riidanalaisen päätöksen 2 ja 3 artiklan oikeudellisena perustana, vaikka sitä voitiin käyttää päätöksen 1 artiklan oikeudellisena perustana. Asetuksen N:o 536/93 kyseisen säännöksen mukaan maatalouden kulujen perusteella laskettujen ennakkomaksujen kiinteä vähennys tehdään nimittäin ainoastaan siinä

tapauksessa, että kyselylomake on toimitettu komissiolle liian myöhään eli säädetyn määräajan jälkeen; tätä säännöstä ei siten sovelleta siinä tapauksessa, että kyselylomakkeessa annetut tiedot ovat epätarkkoja (riidanalaisen päätöksen 2 artikla) tai vajavaisia (riidanalaisen päätöksen 3 artikla).

10 Kyselylomakkeiden epätarkkuuksista tai puutteista määrättyjen seuraamusten osalta on erityisesti todettava, että yleisten oikeusperiaatteiden ja erityisesti seuraamusten laillisuutta koskevan periaatteen mukaan tällaiset seuraamukset on tyhjentävästi mainittava jossakin säännöksessä tai määräyksessä ja niitä on tulkittava suppeasti.

11 Sitä vastoin komissio katsoo, että asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljäs luetelmakohta on riittävä oikeudellinen perusta riidanalaiselle päätökselle, koska siinä säädettyjä epäedullisia taloudellisia seuraamuksia sovelletaan siinä tapauksessa, ettei kyselylomaketta ole asianmukaisesti täytetty. Kyselylomakkeissa annetut tiedot ovat komission mukaan välttämättömiä, jotta maitokiintiöjärjestelmän täysi vaikutus voidaan taata ja jotta komissio voi täyttää hallinnointivelvollisuutensa riittävän ajoissa. Jos kyselylomakkeessa annetut vastaukset ovat vajavaisia, komissio ei pysty suorittamaan tätä tehtäväänsä.

12 Asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännen luetelmakohdan ensimmäisen virkkeen sanamuodosta käy ilmi, että jäsenvaltioille asetetaan kaksi velvoitetta. Paitsi että niiden on toimitettava kyselylomake komissiolle ennen määräpäivää eli ennen kunkin vuoden syyskuun 1 päivänä, kyselylomakkeen on myös oltava asianmukaisesti täytetty.

13 Näin ollen asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännen luetelmakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettyjä velvoitteita ei voida pitää täytettyinä, jos ajoissa toimitetun kyselylomakkeen sisältö ei ole tarkka ja täydellinen. Tämän säännöksen toisessa virkkeessä tarkoitettu ennakkomaksujen kiinteä vähennys tehdään, kun jokin riidanalaisessa päätöksessä mainituista kolmesta tilanteesta toteutuu, eli kun kyselylomaketta ei ole toimitettu ennen 1.9. tai kun siihen mennessä toimitetun kyselylomakkeen tiedot ovat vajavaisia tai joiltakin osin epätarkkoja.

14 Tätä tulkintaa tukee sekä kyselylomakkeen tavoite että se tehtävä, joka sillä on asetuksella N:o 3950/92 perustetun lisämaksujärjestelmän hallinnoinnissa.

15 Tätä järjestelmää, jolla luodaan taloudellista vastuuta koskeva mekanismi eli lisämaksumekanismi, hallinnoivat sekä jäsenvaltiot että komissio. Se käsittää muun muassa kahdenlaisia toimia, joita ovat yhtäältä lisämaksun periminen, perimisen valvonta ja perittyjen maksujen tilittäminen yhteisölle, ja toisaalta mahdollisten korjaavien toimenpiteiden toteuttaminen maitotuotemarkkinoiden rakenteellisten uudistusten ja sopeuttamisen toteuttamiseksi, kuten asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan 16. ja 17. perustelukappaleesta käy ilmi.

16 Asetuksen N:o 536/93 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa mainitaan valvontasäännöt, joiden avulla perimisen laillisuus voidaan varmistaa. Asetuksen N:o 536/93 7 artiklassa valvontatoimenpiteet on annettu toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtäväksi; näiden on tämän asetuksen 8 artiklan neljännen luetelmakohdan mukaan toimitettava komissiolle vuosittain kyselylomakkeella tietoja lisämaksun perimisen tuloksista.

17 Komissio toteaa, että sen on saatava nämä lisämaksun perimistä koskevat tiedot voidakseen ajoissa arvioida, saavutetaanko — ja millä tavalla — maidon tuotantokiintiöjärjestelmän tavoitellut tulokset, ja voidakseen arvioida näiden tulosten vaikutukset talousarvioon kuluvana varainhoitovuotena sekä tuotantokehityksen vaikutukset talousarvioon sitä seuraavina varainhoitovuosina, eikä Ranskan hallitus ole kiistänyt näitä väitteitä. Jäsenvaltion perimät lisämaksut tilitetään komissiolle tai tarkemmin sanottuna Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastolle (jäljempänä EMOTR), joka käyttää ne asetuksen N:o 3950/92 10 artiklan mukaisesti maitotuotemarkkinoiden tasapainottamisesta ja tasaamisesta aiheutuvien kulujen rahoittamiseen.

18 Jotta kyselylomakkeesta olisi komissiolle hyötyä ja se voisi sen perusteella toimia asianmukaisesti talousarviomenettelyssä, siinä annettujen tietojen on kuvastettava oikein lisämaksujen perimistä koskevaa tilannetta. Näin voi olla ainoastaan, jos sen sisältämät tiedot ovat tarkkoja ja täydellisiä.

19 Komissio voi ehdottaa mahdollisia interventioita ainoastaan, jos sillä on oikeat ja täydelliset tiedot tilanteesta. Koska mahdollisten toimenpiteiden on oltava tosiasiallisen kehityksen kannalta asianmukaisia ja sopivia, kyselylomakkeen on oltava luotettava ja siihen sisältyvien tietojen on oltava tarkkoja ja täydellisiä.

20 On muistettava, että asiassa C-342/89, Saksa vastaan komissio, 17.10.1991 annetun tuomion (Kok. 1991, s. I-5031, 16 kohta) ja asiassa C-346/89, Italia vastaan komissio, 17.10.1991 annetun tuomion (Kok. 1991, s. I-5057, 16 kohta) mukaan komissiolla on toimivalta vähentää kuukausittaisina ennakkoina maksettavien summien määrää, jos se toteaa, että kansallinen toimielin on yhteisön oikeuden vastaisesti jättänyt perimättä tiettyjä EMOTR:lle tilitettäviä määriä.

21 Komissio voi kuitenkin käyttää tätä asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännessä luetelmakohdassa annetusta toimivallasta riippumatonta toimivaltaansa, ainoastaan, jos kyselylomakkeen sisältämät tiedot ovat oikeita ja täydellisiä, jolloin komissio voi niiden perusteella tutkia, ovatko kansalliset viranomaiset jättäneet lisämaksuja perimättä kiintiöt ylittäneiltä elinkeinonharjoittajilta.

22 Näin ollen asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännen luetelmakohdan rikkomista koskeva Ranskan hallituksen väite on hylättävä.

Asetuksen N:o 3950/92 11 artiklan rikkomista koskeva väite

23 Ranskan hallitus väittää, ettei riidanalaisen päätöksen 2 ja 3 artiklan oikeudellisena perustana voitu käyttää myöskään asetuksen N:o 3950/92 11 artiklaa. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan komissiolla on nimittäin toimivalta antaa lisämaksujärjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt 27.6.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 (EYVL L 148, s. 13) 30 artiklassa säädettyä hallintokomiteamenettelyä noudattaen. Näin ollen kantaja väittää, että vaikka riidanalaisen päätöksen 2 ja 3 artiklassa määrättyjä seuraamuksia voitaisiin pitää asetuksen N:o 3950/92 11 artiklassa tarkoitettuina yksityiskohtaisina soveltamissääntöinä, hallintokomiteaa, jonka osallistumisesta soveltamistoimenpiteistä määräämiseen oli nimenomaisesti säädetty, ei ollut kuultu riidanalaista päätöstä tehtäessä.

24 On todettava, että riidanalaisessa päätöksessä täsmennetään asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännessä luetelmakohdassa komissiolle annetun, ennakkomaksujen vähentämistä koskevan toimivallan käytön edellytyksiä, joten riidanalaista päätöstä ei voida pitää asetuksen N:o 3950/92 11 artiklassa tarkoitettuna yksityiskohtaisena soveltamissääntönä.

25 Koska kysymyslomakkeen toimittamiseen liittyviin eri puutteisiin sovellettavat ennakkomaksujen erisuuruiset vähennykset on riidanalaisessa päätöksessä vahvistettu yleisesti ja yhdenvertaisesti kaikkia jäsenvaltioita varten, päätöksessä on oikeusvarmuuden kannalta täsmällisesti selitetty, millä tavalla komissio aikoo vähentää ennakkomaksuja eri tapauksissa.

26 Edellä esitetyn perusteella myös asetuksen N:o 3950/92 11 artiklan rikkomista koskeva väite on perusteeton.

Toinen kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 729/70 rikkomista

27 Toisen kanneperusteensa tueksi Ranskan hallitus vetoaa edellä mainituissa asioissa Saksa vastaan komissio ja Italia vastaan komissio annettuihin tuomioihin, koska komission toimivaltuuksia ei ole nimenomaisesti määritelty asiaa koskevissa yhteisön säännöksissä.

28 Ranskan hallitus väittää, että riidanalaisessa päätöksessä jäsenvaltioille määrätyt taloudelliset seuraamukset ovat lopullisia toisin kuin edellä mainituissa asioissa Saksa vastaan komissio ja Italia vastaan komissio annetuissa tuomioissa kyseessä olleet vähennykset. Kantajan mukaan näitä seuraamuksia sovelletaan siten automaattisesti. Lisäksi Ranskan hallitus toteaa puolustautumisoikeuksien osalta, ettei kyseiselle jäsenvaltiolle ole riidanalaisessa päätöksessä eikä asetuksessa N:o 536/93 annettu oikeutta esittää kantaansa sille kuuluvien ennakkomaksujen vähennyksestä eikä edes syitä sille viiveelle, josta seuraamus on määrätty.

29 Tämä väite on hylättävä. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa asioissa Saksa vastaan komissio ja Italia vastaan komissio annetuissa tuomioissa todennut, kuten nyt annettavan tuomion 20 kohdassa on jo edellä mainittu, että jos kansallinen toimielin on yhteisön oikeuden vastaisesti jättänyt perimättä tietyt EMOTR:lle tilitettävät maksut, komissiolla on toimivalta vähentää kuukausittain maksettavien ennakkomaksujen määrää, ennen kuin tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva lopullinen päätös on tehty.

30 Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa asioissa Saksa vastaan komissio ja Italia vastaan komissio annettujen tuomioiden 18 kohdissa myös todennut, että sellaiset kuukausittain maksettavia ennakkomaksuja koskevat päätökset, jotka on tehty kesken varainhoitovuoden pelkästään silloin saatavilla olevien tietojen perusteella, ovat ainoastaan väliaikaisia, eivätkä ne saa vaikuttaa vuosittaista tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan lopulliseen päätökseen. Lopullinen päätös tehdään erityisessä kontradiktorisessa menettelyssä, jossa kyseisillä jäsenvaltioilla on kaikki edellytetyt menettelylliset takeet kantansa esittämiseksi.

31 Jos tällainen kuukausittain maksettavien ennakkomaksujen vähentämistä koskeva päätös, joka on tehty siinä tapauksessa, että jäsenvaltio on yhteisön oikeuden vastaisesti jättänyt perimättä tietyt EMOTR:lle tilitettävät lisämaksut, on ainoastaan väliaikainen päätös, joka on saatettava tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan menettelyyn, näin on oltava myös silloin, kun komissio päättää vähentää samanlaisia asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännessä luetelmakohdassa tarkoitettuja kuukausittain maksettavia ennakkomaksuja sen vuoksi, ettei jäsenvaltio ole asianmukaisesti toimittanut perimiään lisämaksuja koskevia pakollisia tietoja; siten tällainen päätös ei voi olla lopullinen, eikä se voi estää tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä suoritettavaa valvontaa.

32 Toisin kuin kantaja väittää, asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännessä luetelmakohdassa tarkoitettu ennakkomaksujen vähennys ei siten estä tutkimasta vähennyksen pätevyyttä asetuksessa N:o 729/70 säädetyn tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä. Tässä yhteydessä Ranskan hallituksella on mahdollisuus esittää kantansa ennakkomaksujen vähennyksen laillisuudesta, ja siten puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen taataan.

Kolmas kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

33 Aluksi Ranskan hallitus toteaa, että kyselylomakkeen lisäksi on olemassa muita tiedonlähteitä, joiden avulla komissio pystyy valvomaan maitomarkkinoita, ja ettei kyselylomakkeen toimittamiselle säädetyn määräajan noudattamisen ja järjestelmän tehokkuuden välillä ole yhteyttä.

34 Tämän jälkeen Ranskan hallitus vetoaa asiassa 122/78, Buitoni, 20.2.1979 annettuun tuomioon (Kok. 1979, s. 677), asiassa 181/84, Man (Sugar), 24.9.1985 annettuun tuomioon (Kok. 1985, s. 2889) ja asiassa 358/87, Drewes, 18.4.1989 annettuun tuomioon (Kok. 1989, s. 891) ja väittää, että velvollisuus toimittaa kyselylomake määräajassa on toissijainen velvoite, jonka laiminlyönnistä ei voida määrätä samaa tai jopa ankarampaa seuraamusta kuin pääasiallisen velvoitteen laiminlyönnistä, josta on kyse esimerkiksi silloin, kun viitemääränsä ylittäneiden tuottajien maksettavana olevaa lisämaksua ei ole peritty.

35 Riidanalaisessa päätöksessä määrätyt seuraamukset ovat kantajan mielestä suhteettoman ankaria niiden automaattisen soveltamisen, porrastetun asteikon puuttumisen ja pidätettyjen maksujen määrän vuoksi. Näin ollen kiinteät ja automaattiset seuraamukset siinä tapauksessa, että hallinnollisia ohjaustoimia on sovellettu väärin, ovat kantajan mukaan liian ankaria, kun otetaan huomioon edellä mainitussa asiassa Buitoni annettu tuomio. Pidätettyjen ennakoiden määrän ja EMOTR:lle aiheutuneen taloudellisen vahingon välillä ei ole minkäänlaista yhteyttä; itse asiassa elinkeinonharjoittajien maksettavina olevat viivästyskorot kompensoivat tämän maksujen perimisessä tapahtuneesta viiveestä aiheutuneen vahingon. Lisäksi jäsenvaltiolle saatetaan määrätä riidanalaisen päätöksen 1 ja 3 artiklassa määrätyt seuraamukset, vaikkei EMOTR:lle edes tarvitsisi maksaa lisämaksua.

36 Seuraamusten osalta Ranskan hallitus toteaa erityisesti, ettei riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa ole minkäänlaista viiveen keston mukaan määräytyvää porrastusta. Päätöksen 2 artiklan osalta Ranskan hallitus katsoo, että on vaikea ymmärtää, miksi jäsenvaltiota pitäisi rangaista väärinkäytöksistä, jotka se on suorittamiensa tarkastusten yhteydessä itse paljastanut. Tämän artiklan perusteella voidaan määrätä useimmiten yhtä ankara tai jopa ankarampi seuraamus kuin se oikaisu, joka tilejä tarkastettaessa ja hyväksyttäessä olisi tehty siinä tapauksessa, että sen summan, joka todellisuudessa on maksettava, ja kyselylomakkeessa annettujen tietojen perusteella lasketun summan välillä olisi havaittu 10 prosentin ero. Riidanalaisen päätöksen 3 artiklassa ei kantajan mukaan myöskään ole minkäänlaista seuraamusten porrastusta sen mukaan, kuinka suuri merkitys tietyn tiedon puuttumisella on.

37 Komissio puolestaan väittää, ettei pääasiallisia ja toissijaisia velvoitteita koskevaa oikeuskäytäntöä voitu soveltaa, koska yhteisöjen tuomioistuin oli luonut tämän oikeuskäytännön aivan erityisesti valtion takauksia varten. Kysymyslomakkeessa pyydettyjen tietojen toimittaminen ennen 1.9. ei myöskään ole mahdotonta, koska jäsenvaltioilla on nämä tiedot ennen tätä määräpäivää. Taloudelliset seuraamukset ja erityisesti riidanalaisen päätöksen 2 artiklan mukaan epätarkkuuksista määrättävät seuraamukset koskevat ainoastaan tiettyjä kysymyslomakkeessa tarkoitettuja tietoja. Siten Ranskan tasavalta on ylittänyt riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa

tarkoitetun 10 prosentin epätarkkuusmarginaalin ainoastaan yhden kerran ajanjaksolla 1987/1988, jolloin epätarkkuus oli 12,67 prosenttia. Lopuksi komissio toteaa, että riidanalaisessa päätöksessä taloudelliset seuraamukset on porrastettu sen mukaan, millä tavalla jäsenvaltio on laiminlyönyt velvoitteensa toimittaa kyselylomake ennen 1 päivää syyskuuta.

38 Arvioitaessa sitä, onko tietty, erityisesti maatalouden yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva yhteisön oikeuden säännös tai määräys suhteellisuusperiaatteen mukainen, on tutkittava, ylittävätkö kyseisellä säännöksellä tai määräyksellä käyttöön otetut toimenpiteet sen, mikä on asianmukaista ja välttämätöntä kyseisellä sääntelyllä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Tarkemmin sanottuna on tutkittava, vastaavatko ne toimenpiteet, jotka kyseisellä säännöksellä tai määräyksellä otetaan käyttöön tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, tämän päämäärän tärkeyttä, ja ovatko ne välttämättömiä sen saavuttamiseksi (asia C-319/90, Pressler, tuomio 21.1.1992, Kok. 1992, s. I-203, 12 kohta).

39 Riidanalaisen päätöksen tavoitteena on oikeussääntöjen yhtenäisen soveltamisen ja oikeusvarmuuden turvaamiseksi täsmentää, millä tavalla komissio tekee ennakkomaksujen kiinteän vähennyksen. Tältä osin riidanalaisessa päätöksessä määritellään ne erilaiset tapaukset, joissa kyselylomakkeen toimittamisvelvoitetta ei ole noudatettu määräajassa, ja määrätään kutakin tapausta vastaava ennakkomaksujen vähennys.

40 Ensinnäkin on todettava, ettei riidanalaisessa päätöksessä määrättyjä vähennyssääntöjä voida pitää suhteettomina sen vuoksi, että on olemassa muita tiedonlähteitä, eikä myöskään sen vuoksi, ettei kyselylomakkeen toimittamista koskevan määräajan noudattamisen ja järjestelmän tehokkuuden välillä olisi yhteyttä.

41 Vaikka todellisuudessa komissiolla on muita tiedonlähteitä, kantaja ei ole näyttänyt toteen, että komissio saisi näistä muista tiedonlähteistä samat tiedot samaan aikaan kuin kyselylomakkeessa vaaditut tiedot.

42 Tarkasteltaessa väitettä siitä, ettei järjestelmän tehokkuuden ja määräajan välillä ole yhteyttä, on riittävää todeta, että Ranskan tasavalta on itse myöntänyt määräajan tarkoituksen ja merkityksen talousarviomenettelyn kannalta. Tässä menettelyssä komissio pystyy kyselylomakkeilla toimitettujen tietojen ansiosta saatujen tulosten perusteella suorittamaan hallinnointitehtävänsä, vaikka se ei tekisikään muuta kuin ehdottaisi toimivaltaisille toimielimille välttämättömiin korjaustoimenpiteisiin ryhtymistä.

43 Toiseksi on hylättävä Ranskan hallituksen väite siitä, että pääasiallinen ja toissijainen velvoite olisi erotettava toisistaan, koska kuukausittain tehtävää maatalousmenojen kirjaamista vastaan suoritettavien ennakkomaksujen väliaikaista vähennystä, joka tehdään sen vuoksi, ettei kyselylomakkeen toimittamiselle säädettyä määräaikaa ole noudatettu, ei voida verrata tilanteeseen, jossa tiettyä menoa ei kirjata tileille sen vuoksi, että jäsenvaltio on aiheettomasti jättänyt lisämaksun perimättä.

44 Tämän jälkeen on todettava, että kun riidanalaisessa päätöksessä määrättyjen ennakkomaksujen vähennyksen suuruus määräytyy sen mukaan, millä tavalla asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännessä kohdassa säädettyä velvoitetta on laiminlyöty, siinä on otettu huomioon se, kuinka tärkeä merkitys kullakin laiminlyönnillä on komissiolle sen hoitaessa tehtäväänsä lisämaksujärjestelmän hallinnoinnissa.

45 Pitää paikkansa, että vaikka ennakkomaksujen määrän vähennykset on porrastettu laiminlyönnin vakavuuden mukaan, riidanalaisessa päätöksessä määritellyissä vähennysperusteissa vähennys on tietyssä määrin säilytetty kiinteänä, kuten Ranskan hallitus on todennut.

46 Näin ollen riidanalaisen päätöksen 1 ja 3 artiklaa sovellettaessa ei oteta huomioon kyselylomakkeen eri kohtien välisiä tärkeyseroja; päätöksen 2 artiklan mukaan ennakkomaksujen vähennyksen suuruus ei ole millään tavalla yhteydessä sen oikaisun suuruuteen, joka tehdään siinä tapauksessa, että niiden lisämaksujen määrän, jotka tosiasiassa on maksettava, ja kyselylomakkeessa annettujen tietojen perusteella lasketun määrän välillä on yli 10 prosentin ero; riidanalaisessa päätöksessä ei ole millään tavalla otettu huomioon sitä taloudellista vahinkoa, joka EMOTR:lle on aiheutunut asetuksen N:o 536/93 8 artiklan neljännessä kohdassa säädetyn velvoitteen laiminlyönnistä.

47 Ennakkomaksujen vähennystä ei kuitenkaan voida pitää suhteettoman ankarana toimenpiteenä tavoiteltuun päämäärään nähden edellä mainitusta vähennyksen kiinteistä perusteista johtuvien piirteiden vuoksi. Nämä vähennysperusteet (yksi prosentti kyseiselle jäsenvaltiolle edellisen varainhoitovuoden perusteella maksetusta kokonaissummasta [tätä kuitenkin sovelletaan vain syyskuulta maksettaviin ennakkomaksuihin siinä tapauksessa, että kyselylomake on toimitettu liian myöhään]; 0,5 prosenttia kokonaissummasta siinä tapauksessa, että lisämaksua laskettaessa on tapahtunut suurempi kuin 10 prosentin virhe ja 0,04 prosenttia puuttuvalta tiedolta) eivät sellaisinaan vaikuta kohtuuttomilta, kun otetaan huomioon se tärkeä merkitys, joka tietojen asianmukaisella toimittamisella on lisämaksujärjestelmän hallinnoinnissa. Näitä vähennyksiä ei voida pitää kohtuuttomina myöskään sen vuoksi, että niitä ei sovelleta lopullisesti hyväksyttäviin menoihin, vaan ainoastaan kuukausittain maksettaviin ennakkomaksuihin, kuten asetuksen N:o 729/70 rikkomista koskevista perusteluista ilmenee, joten ne ovat ainoastaan väliaikaisia, koska niiden laillisuus tutkitaan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

48 Näin ollen on katsottava, että myös tämä kanneperuste on perusteeton.

49 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Murray Kakouris Kapteyn

Hirsch Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä toukokuuta 1997.

R. Grass

kirjaaja

G. F. Mancini

kuudennen jaoston puheenjohtaja