FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON

föredraget den 7 juni 2006 [1]

1. I denna begäran om förhandsavgörande har domstolen ombetts att tolka bestämmelser om indrivning av bidrag som har utbetalats för att stödja export av mjölkprodukter från gemenskapen [2] vilka senare har vidareexporterats till ett annat bestämmelseland. Denna fråga har uppkommit eftersom produkter som exporterats till Förenta staterna sedan har vidareexporterats till Kanada. Om exporten hade skett direkt från gemenskapen till Kanada skulle detta ha medfört en lägre bidragssats än den som betalas för export till Förenta staterna.

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

Rambestämmelser om exportbidrag för mjölk och mjölkprodukter

2. College van beroep voor het bedrijfsleven (förvaltningsdomstol för handel och industri) i Nederländerna vill särskilt få veta om bidraget i fråga; när det väl har betalats ut slutgiltigt, kan anses ha "betalats ut felaktigt" endast i händelse av missbruk från exportörens sida eller, i annat fall, under vilka omständigheter det kan anses ha betalats ut felaktigt. Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i villkoren när det gäller att avgöra huruvida en "oegentlighet" är kontinuerlig eller upprepad i den mening som avses i bestämmelserna i fråga.

3. Vid tidpunkten för transaktionerna i fråga angavs allmänna bestämmelser om beviljande av rörligt exportbidrag för mjölk och mjölkprodukter i artikel 17 i förordning (EEG) nr 804/68, [3] som reglerade marknaden för sådana varor.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Det finns två slag av exportbidrag: rörligt (eller "differentierat") och fast (eller "icke differentierat"). Förevarande mål gäller rörliga bidrag. Innebörden av denna åtskillnad diskuteras kortfattat nedan, se punkt 35.

3 — Rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52). Med verkan från och med den 1 januari 2000 upphävdes förordning nr 804/68 genom rådets förordning (EG) nr 1255/1999 av den 17 maj 1999 med samma titel (EGT L 160, s. 48).

4. I förordning (EEG) nr 876/68 [4] angavs genomförandebestämmelser för beviljande av exportbidrag för mjölk och mjölkprodukter.

— att produkterna har exporterats från gemenskapen, och

— att produkterna har sitt ursprung inom gemenskapen, ...

5. I artikel 4 i förordning nr 876/68 föreskrivs att bidragen får varieras beroende på produkternas destination, om detta är nödvändigt på grund av situationen på marknaden.

2. Vid tillämpning av artikel 4 skall exportbidrag utbetalas på de villkor som fastställs i punkt 1, förutsatt att det bevisas att produkten har kommit fram till den bestämmelseort för vilken exportbidraget fastställdes."

6. Artikel 6 har följande lydelse:

"1. Exportbidraget skall utbetalas vid framläggande av bevis på

Exportbidrag för pecorino-ost

7. Det är ostridigt att exportbidragssatserna för pecorino-ost under tidpunkten i fråga systematiskt var högre för export till Förenta staterna än för export till Kanada.

4 — Rådets förordning (EEG) nr 876/68 av den 28 juni 1968 om allmänna bestämmelser för beviljande av exportbidrag för mjölk och mjölkprodukter och kriterier för fastställande av bidragsbeloppen (EGT L 155, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 84). Den förordningen upphävdes, med verkan från och med den 1 januari 1995, genom rådets förordning (EG) nr 3290/94 av den 22 december 1994 om de anpassningar och övergångsåtgärder som krävs inom jordbrukssektorn för att genomföra avtalen som slöts inom ramen för de multilaterala handelsförhandlingarna i Uruguayrundan (EGT L 349, s.105; svensk specialutgåva, område 3, volym 66, s. 52).

Närmare bestämmelser om exportbidrag

Bestämmelser tillämpliga vid tidpunkten i fråga

8. Vid tidpunkten i fråga angavs i förordning (EEG) nr 3665/87 [5] närmare bestämmelser om systemet med exportbidrag i allmänhet, inbegripet bidrag för mjölk och mjölkprodukter. I en del av skälen betonas vikten av att säkerställa att de produkter för vilka exportbidrag betalas ut faktiskt har nått marknaden i det tredjeland som har angetts som bestämmelseland. [6]

9. Artikel 4.1 har följande lydelse:

"Utan att det påverkar bestämmelserna i artiklarna 5 och 16 skall bidraget betalas ut först sedan det styrkts att de produkter för vilka en exportdeklaration tagits emot har lämnat gemenskapens tullområde i oförändrat skick inom 60 dagar från den dag då exportdeklarationen togs emot."

10. Artikel 5 har följande lydelse:

"1. Betalning av ett rörligt eller fast bidrag skall i följande fall ske, inte enbart på villkor att produkten har lämnat gemenskapens tullområde, utan också — utom när den på grund av force majeure förstörts under transport — att den har importerats till tredje land eller, i tillämpliga fall, till ett bestämt tredje land inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen togs emot:

a) Det råder starkt tvivel om produktens faktiska bestämmelse,

...

Fristen kan dock förlängas ... .

I de fall som nämns i första stycket skall bestämmelserna i artiklarna 17.3 och 18 gälla.

5 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216). Så småningom ersattes förordning nr 3665/87 genom kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 av den 15 april 1999 med samma titel (EGT L 102, s. 11), vilken var tillämplig från och med den 1 juli 1999.

6 — Se särskilt fjärde, trettonde och tjugofjärde skälet.

De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna får dessutom kräva att ytterligare bevis läggs fram för att styrka att produkten faktiskt har släppts ut på marknaden i oförändrat skick i det importerande tredje landet.

2. ...

Om det råder starkt tvivel om produkters faktiska bestämmelse kan kommissionen begära att medlemsstaterna skall tillämpa bestämmelserna i punkt 1.

..."

11. I artiklarna 16–21 i förordning nr 3665/87 anges särskilda tillämpningsföreskrifter för rörliga exportbidrag.

12. I artikel 16 anges att utbetalningen av sådana bidrag skall ske på de tilläggsvillkor som anges i artiklarna 17 och 18.

13. I artikel 17.1 anges följande:

"Produkten skall ha importerats i oförändrat skick till det tredje land eller ett av de tredje länder för vilka bidraget är fastställt inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen tas emot. ..."

14. Artikel 17.3 har följande lydelse:

"En produkt skall anses vara importerad när den har tullbehandlats för övergång till fri konsumtion i det berörda tredje landet."

15. Artikel 18 innehåller en uttömmande förteckning över de dokument som en exportör skall visa upp som bevis för att en produkt har tullbehandlats för övergång till fri konsumtion.[7] Bland annat anges att en kopia av transportdokumentet skall visas upp.

7 — Artikel 18 ändrades flera gånger under perioden i fråga. Ändringarna saknar betydelse för utgången av detta mål.

16. Enligt artikel 19 får medlemsstaterna befria exportören från skyldigheten att utöver transportdokumentet lägga fram de bevis som krävs enligt artikel 18, förutsatt att transaktionen inte överstiger ett visst värde, "om det aktuella bidraget ger tillräcklig garanti för att de berörda produkterna når sin bestämmelse". [8]

17. Relevanta delar av artiklarna 22 och 23 har följande lydelse:

"*Artikel 22*

1. På exportörens begäran skall medlemsstaterna förskottera hela eller en del av bidraget så snart exportdeklarationen har tagits emot, på villkor att en säkerhet ställs som motsvarar förskottsbeloppet plus 15%.

Medlemsstaterna får fastställa på vilka villkor det skall vara möjligt att begära förskottsbetalning av en del av bidraget.

2. Förskottet beräknas på grundval av den bidragssats som är tillämplig på den angivna bestämmelsen ... [9]

Artikel 23

1. Om förskottet är större än det belopp som faktiskt skulle ha betalats ut för den berörda exporten eller för en motsvarande export, skall exportören betala igen mellanskillnaden plus 15% av denna.

..."

Senare ändringar

18. Kort efter det att den sista av de exporttransaktioner som har föranlett denna begäran om förhandsavgörande ägde rum infördes genom förordning (EG) nr 2945/94 [10] en ändring av artikel 11 [11] i förordning nr 3665/87. I första skälet i

8 — Artikel 19 ändrades i mitten av 1993. Också dessa ändringar är utan betydelse för detta mål.

9 — Även artikel 22 ändrades i mitten av 1993, men ändringarna saknar betydelse för detta mål.

10 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2945/94 av den 2 december 1994 om ändring av förordning (EEG) nr 3665/87 om allmänna tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter vad gäller indrivning av felaktigt utbetalda belopp och sanktioner (EGT L 310, s. 57; svensk specialutgåva, område 3, volym 63, s. 83).

11 — Den ursprungliga texten till artikel 11 löd helt enkelt: "Bidraget behöver inte betalas ut om beloppet per ansökan, som kan avse en eller flera exportdeklarationer, inte överstiger 25 ecu."

förordning nr 2945/94 anges att erfarenheten visar att det finns behov av förstärkta insatser för att bekämpa oegentligheter, särskilt bedrägerier som drabbar gemenskapens budget, samt att det bör fastställas att felaktigt utbetalda belopp skall indrivas. I femte skälet anges att erfarenheten, liksom hittills konstaterade fall av oegentligheter och särskilt bedrägerier på detta område, visar att denna åtgärd är nödvändig och lämplig samt att den kommer att ha tillräckligt avskräckande verkan. Genom förordning nr 2945/94 ersattes artikel 11 i förordning nr 3665/87 med följande:

"1. Om det konstateras att en exportör i avsikt att få exportbidrag har ansökt om ett bidrag som är större än det som vederbörande har rätt till, skall bidraget för exporten i fråga vara lika med det bidrag som gäller för den faktiska exporten, minskat med ett belopp motsvarande

a) hälften av skillnaden mellan det begärda bidraget och det bidrag som gäller för den faktiska exporten,

b) två gånger skillnaden mellan det begärda bidraget och det bidrag som gäller för den faktiska exporten, om exportören med avsikt har lämnat felaktiga upplysningar.

...

3. ... mottagaren [skall] när det felaktigt utbetalas ett bidrag återbetala det felaktigt mottagna beloppet, inklusive eventuella sanktionsbelopp enligt punkt 1 första stycket, till en ränta som beräknas på grundval av den tid som förflyter mellan utbetalning och återbetalning. Dock gäller att

— om återbetalningsplikten täcks av en ännu inte frisläppt säkerhet, anses beslag av denna säkerhet enligt artiklarna 23.1 eller 33.1 gälla som indrivning av det återbetalningsskyldiga beloppet,

— om säkerheten redan har frisläppts, skall mottagaren betala ett belopp motsvarande den säkerhet som skulle ha blivit förverkad till en ränta som beräknas för perioden från datum för frisläppandet till dagen före betalningsdatum.

..."

19. Denna ändring trädde i kraft den 1 april 1995.

Ekonomiska oegentligheter

20. Förordning (EEG) nr 729/70 [12] innehöll allmänna bestämmelser om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. I artikel 1.2 anges att Europeiska utvecklings- och garantifonden (EUGFJ) skall finansiera bidrag vid export.

21. Genom artikel 8.1 i förordning nr 729/70 infördes en särskild skyldighet för medlemsstaterna att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och genomförs korrekt, förhindra och beivra oegentligheter samt driva in belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

22. Senare föreskrevs i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 [13] särskilda förfaranden på gemenskapsnivå för hantering av "oegentligheter".

23. Artikel 1 har följande lydelse:

"1. För att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen antas härmed allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten.

2. Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning."

24. I artikel 3 anges följande:

"1. Preskriptionstiden för att vidta åtgärder är fyra år från det att den oegentlighet som avses i artikel 1.1 begicks. Kortare preskriptionstider, dock inte under tre år, kan emellertid föreskrivas i de regler som gäller för vissa sektorer.

12 — Rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23). Med verkan från och med den 1 januari 2000 upphävdes förordning nr 729/70 genom rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 med samma titel (EGT L 160, s. 103).

13 — Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1).

För kontinuerliga eller upprepade oegentligheter löper preskriptionstiden från den dag då oegentligheten upphörde. ...

Preskriptionstiden avbryts av varje åtgärd som den behöriga myndigheten underrättar den berörda personen om och som har till syfte att utreda eller beivra oegentligheten. Preskriptionstiden börjar åter löpa efter varje åtgärd som innebär avbrott.

Preskriptionen inträder emellertid senast den dag då en tid som motsvarar den dubbla preskriptionstiden löper ut utan att den behöriga myndigheten beslutat om någon sanktion, ...

...

3. Medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa en längre frist än den som anges i [punkt 1]."

25. I artikel 4 anges följande:

"1. Varje oegentlighet medför som en allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in

— genom förpliktelse att betala tillbaka ... de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt,

...

2. Tillämpningen av de åtgärder som anges i punkt 1 skall begränsas till indragning av den förmån som erhållits samt, om så föreskrivs, ränta som kan beräknas på en fast räntesats.

3. ... handlingar [skall] leda till att en förmån ... dras in om handlingarna bevisligen har till syfte att leda till att någon får en förmån som strider mot målen i den gemenskapslagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet därför att de villkor som krävs för att få förmånen har konstruerats.

4. De åtgärder som anges i denna artikel skall inte anses som sanktioner."

Bakgrund och nationellt förfarande

26. Företaget Vonk Dairy Products (nedan kallat Vonk) är etablerat i Nederländerna. Mellan 1988 och 1994 exporterade Vonk omkring 300 partier pecorino-ost till Förenta staterna varje år.

27. Algemene Inspectiedienst (allmänna tillsynstjänsten vid ministeriet för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet, nedan kallad AID) genomförde en undersökning av Vonks verksamhet. Av undersökningen framgick att Vonk mellan 1988 och 1994 exporterade 75 partier [14] ost till Förenta staterna som sedan exporterades till Kanada.

28. Begäran om förhandsavgörande innehåller utdrag från AID:s officiella rapport av den 5 mars 1997 till ministeriet. I utdragen anges bland annat följande:

"US Customs i New York, USA, genomförde på begäran av Algemene Inspectiedienst en undersökning av företaget Orlando Food Corporation ..., New Jersey, som var en av köparna av den italienska osten från Vonk Dairy Products BV. ... Med anledning av den undersökning som utförts av US Customs inledde allmänna åklagaren i Roermond ... den 5 juli 1996 en förundersökning mot ... Vonk Dairy Products BV ...

Av undersökningen framgår att Vonk Dairy Products BV under perioden 1988–1994 exporterade 75 containrar italiensk ost till Orlando Food Corporation, USA, och att denna ost sedan fördes vidare till köpare i Kanada, framför allt National Cheese & Food Company ..., Ontario. De 75 containrarna avsåg en kvantitet om omkring 1,47 miljoner kg ost. Vonk Dairy Products BV ansökte om exportbidrag för denna kvantitet, med Förenta staterna som bestämmelseland, och erhöll omkring 8,1 miljoner nederländska gulden [omkring 3 675 000 euro].

Av undersökningen framgår att det förekom korrespondens mellan Vonk Dairy Products BV och National Cheese & Food Company rörande nämnda ostexport.

Av undersökningen framgår att den roll som Vonk Dairy Products BV spelade inte inskränkte sig enbart till export av italiensk

14 — I begäran om förhandsavgörande hänvisas i allmänhet till att 75 partier vidareexporterades mellan 1988 och and 1994, men på ett ställe (sidan 5) anges att det vid US Customs undersökning framgick att omkring 70 partier hade vidareexporterats under denna period.

ost till Förenta staterna, utan att företaget kände till att osten fördes vidare till Kanada och att det även deltog i marknadsföringen av den italienska osten i Kanada."

29. Vonks anläggningar genomsöktes i juli 1997.

30. Productschap Zuivel (mjölkproduktskommittén) underrättade i september 1997 Vonk om att AID:s officiella rapport hade inkommit, och bifogade en kopia av rapporten.

31. På grundval av förundersökningen lade AID fram en (andra) rapport i augusti 2000. I denna rapport anges att osten i fråga övergick till fri omsättning i Förenta staterna och att importtullar betalades till de amerikanska myndigheterna. Emellertid vidareexporterades partierna till Kanada en kort tid efter importtillfället — de flesta inom några dagar, andra inom några veckor. [15]

32. I april 2001 återkallade Productschap det bidrag som Vonk hade beviljats och krävde att företaget skulle betala tillbaka skillnaden mellan det bidrag som var tillämpligt för Förenta staterna och det som var tillämpligt för Kanada (omkring 2,4 miljoner nederländska gulden — knappt 1,1 miljoner euro) plus 15 %. Productschap krävde således att Vonk skulle betala tillbaka totalt 2 795 841,72 nederländska gulden (omkring 1,3 miljoner euro) för transaktionerna i fråga.

33. Vonk lämnade in invändningar mot beslutet i maj 2001. Genom ett ytterligare beslut av den 24 januari 2002 förklarade Productschap att Vonks invändningar var ogrundade.

34. Vonk överklagade till College van beroep, som har hänskjutit följande tolkningsfrågor till domstolen för ett förhandsavgörande i enlighet med artikel 234 EG:

"1. Skall artiklarna 16–18 i förordning (EEG) nr 3665/87, i dess lydelse vid den relevanta tidpunkten, tolkas så, att om differentierade bidrag slutgiltigt betalats ut efter att importdokument visats upp kan denna betalning endast betraktas som oriktig — på den grunden att det senare framkommer att varorna exporterats vidare — under förutsättning att exportören gjort sig skyldig till missbruk?

15 — Det förefaller som om Vonk till en början ansökte om och erhöll återbetalning av de importtullar som hade erlagts för vidareexporten. Efter den 1 januari 1989 upphörde företaget med detta förfarande.

2. Om fråga 1 besvaras nekande, enligt vilka kriterier skall vidareexport av varor anses medföra att slutgiltigt utbetalda differentierade bidrag har betalats ut felaktigt?

3. Enligt vilka kriterier skall det avgöras huruvida det är fråga om en kontinuerlig eller upprepad oegentlighet i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95? College vill särskilt få klarhet i huruvida det är fråga om en kontinuerlig eller upprepad oegentlighet när oegentligheten avser en relativt liten del av alla transaktioner under en viss period och de transaktioner för vilka en oegentlighet har konstaterats i samtliga fall avser olika partier."

Tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

35. Ekonomiskt finns det stora skillnader mellan rörligt och fast exportbidrag. Om transportkostnaderna och andra transaktionskostnader är tillräckligt låga och skillnaden mellan två rörliga bidragssatser för två olika tredje länder är tillräckligt hög, kan en ekonomisk aktör, om effektiva kontroller saknas, förtjäna pengar på att deklarera varor för export till land A (hög rörlig bidragssats), exportera dem till detta bestämmelseland och därefter vidareexportera dem till land B (lägre rörlig bidragssats). Den ekonomiska aktören gör en extraförtjänst utöver sin normala handelsvinst från försäljningen av varorna. Gemenskapen däremot betalar mer för att stödja försäljningen av produkten i land B än det belopp som ansetts nödvändigt av gemenskapslagstiftaren, det vill säga den (lägre) bidragssats som fastställts för land B. När det gäller icke-rörliga bidrag finns inget motsvarande ekonomiskt motiv för att utnyttja (för att inte säga missbruka) gemenskapens system med exportbidrag.

36. Domstolens rättspraxis speglar denna ekonomiska verklighet. I domen i målet Eichsfelder Schlachtbetrieb [16] konstaterade domstolen således att "[s]ystemet med rörliga exportbidrag har till syfte att öppna eller bibehålla marknader i berörda tredjeländer för export från gemenskapen, medan differentieringen av bidragen beror på att hänsyn tas till de speciella förhållandena på de berörda importmarknader på vilka gemen-

16 — Dom av den 21 juli 2005 i mål C-515/03, Eichsfelder Schlachtbetrieb (REG 2005, s. I-7355).

skapen vill spela en roll". [17] På denna grundval har domstolen även konstaterat att det skulle strida mot syftet med systemet med rörliga bidrag om det ansågs vara tillräckligt att varan lastades av för att en högre bidragssats skall utbetalas. [18]

37. Såväl av skälen till förordning nr 3665/87 som av de materiella bestämmelserna i densamma framgår det tydligt att gemenskapslagstiftaren var väl medveten om att systemet med exportbidrag kunde komma att utnyttjas ekonomiskt. Fram till dess att bidraget har betalats ut fullständigt, försöker man genom de materiella bestämmelserna i förordningen säkerställa att varorna faktiskt saluförs i det tredje land som har angetts som bestämmelseland. I artikel 5.1 sista meningen i förordning nr 3665/87 betonas således att "[d]e behöriga myndigheterna i medlemsstaterna [dessutom får] kräva att ytterligare bevis läggs fram för att styrka att produkten *faktiskt har släppts ut på marknaden* i oförändrat skick i det importerande tredje landet" (min kursivering). I artikel 22 (beräkning av förskottsbetalning) används formuleringen "den bidragssats som är tillämplig på den angivna bestämmelsen". I artikel 23 anges som grund för indrivning av ett exportbidrag som har betalats ut som förskott att "förskottet är större än det belopp som *faktiskt skulle ha betalats ut för den berörda exporten*" (min kursivering).

38. För utbetalning av ett rörligt bidrag krävs således bevis för att produkten har övergått till fri omsättning i det tredjeland som har angetts som bestämmelseland. [19] Artikel 18.2 i förordning nr 3665/87 innehåller en uttömmande förteckning över andra dokument som kan användas som bevis för att varorna har tullbehandlats för övergång till fri konsumtion, om de grundläggande dokument som förtecknas i artikel 18.1 inte är tillgängliga *eller anses otillräckliga.* Det är betecknande att den utfärdande myndigheten i två av dessa dokument [20] särskilt skall bekräfta att produkten i fråga, såvitt myndigheten känner till, inte har lastats för vidareexport.

39. I det skede då exportören (mot säkerhet) har erhållit ett förskott på det bidrag som skall betalas ut är det dessutom, även om det visas att tullformaliteterna har fullgjorts, möjligt att inte godta detta som ett bevis på att syftet med rörliga exportbidrag faktiskt

17 — Punkt 26, i vilken domstolen hänvisade till domen av den 2 juni 1976 i mål 125/75, Milch-, Fett- und Eier-Kontor (REG 1976, s. 771), punkt 5. Se även dom av den 11 juli 1984 i mål 89/83, Dimex (REG 1984, s. 2815), punkt 8, och av den 9 augusti 1994 i mål C-347/93, Boterlux (REG 1994, s. I-3933), punkt 18.

18 — Domen i målet Eichsfelder Schlachtbetrieb, punkt 27, och domen i målet Boterlux, punkt 19.

19 — Domen i det ovannämnda målet Boterlux, punkt 30. Om det finns misstanke om eller bevis för missbruk, får medlemsstaterna också kräva sådana bevis före beviljandet av ett fast bidrag (se samma punkt). I artikel 17.3 i förordning nr 3665/87 specificeras kravet så att produkten skall ha "tullbehandlats för övergång *till fri konsumtion* i det berörda tredje landet" (min kursivering).

20 — Artikel 18.2 b och c.

har uppnåtts. Domstolen har till exempel i domen i målet Möllman förklarat att, trots att ett intyg om att varorna har frisläppts från tullen normalt duger som bevis, intyget inte behöver godtas om det finns skäl att tvivla på att varorna faktiskt har förts ut på marknaden i bestämmelselandet, samt att det är den nationella domstolens uppgift att avgöra huruvida sådana allvarliga tvivel föreligger. [21]

40. Vad ändras när bidraget har betalats ut fullständigt? I det skedet har tullformaliteterna för införsel till bestämmelselandet (per definition) fullgjorts. Ofta (men inte alltid) har kontrollen av varorna övergått från exportören till köparen. I princip ligger det därför i rättssäkerhetens intresse att bidraget faktiskt skall anses som slutgiltigt beviljat.

41. Mot bakgrund av det ovanstående skall jag nu behandla de två första tolkningsfrågorna. Eftersom den andra frågan delvis inbegriper den första, tycks det mig vara bäst att formulera om dem och behandla dem tillsammans.

21 — Dom av den 31 mars 1993 i mål C-27/92 (REG 1993, s. I-1701), punkterna 13–17. Även om domen i detta mål, liksom i det ovannämnda målet Dimex (se ovan fotnot 17), gällde förordning (EEG) nr 192/75 (föregångaren till förordning nr 3665/87), tycks det inte finnas något skäl till att principerna i dessa avgöranden inte också skulle gälla förordning nr 3665/87.

42. Den tredje frågan är separat och handlar om villkoren för att fastställa att oegentligheter är kontinuerliga eller upprepade i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95, och jag kommer att behandla den sist.

Första och andra tolkningsfrågan

43. Genom dessa två frågor vill den nationella domstolen i huvudsak få veta vilka kriterier som avgör om ett slutgiltigt utbetalat rörligt bidrag har betalats ut felaktigt, och särskilt huruvida det finns andra omständigheter än missbruk från exportörens sida som kan leda till slutsatsen att ett slutgiltigt bidrag har betalats ut felaktigt. Det förefaller lämpligt att behandla dessa frågor genom att först klargöra vilka villkor som måste vara uppfyllda för att ett rörligt bidrag skall kunna betalas ut, och att därefter granska under vilka omständigheter exportören trots allt skall gå miste om det slutgiltiga bidrag som han har erhållit.

Villkor för utbetalning av bidrag och doktrinen om missbruk

44. Vonk har gjort gällande att exportbidrag, enligt principen om rättssäkerhet, endast kan

drivas in på grundval av den lagstiftning som var tillämplig vid tidpunkten i fråga. Det finns ingen rättslig grund för att kräva tillbaka det slutgiltiga bidrag som företaget har erhållit. Om Productschap tilläts kräva tillbaka bidraget skulle det strida mot principen om skydd för berättigade förväntningar, omsorgsprincipen, likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen.

45. Vonks argument är huvudsakligen följande: Osten har tullbehandlats och sålts till en kund etablerad i Förenta staterna. Osten har således "släppts ut för konsumtion på marknaden i Förenta staterna". Vonk har fullgjort det som man åtagit sig gentemot gemenskapen. Varför skall Vonk hållas ansvarigt om osten sedan säljs till en annan näringsidkare i Kanada? Det är ovidkommande vad som händer med osten efter det att Vonk har sålt den till kunder i Förenta staterna. [22]

46. Nederländerna anser att för att en exportör skall ha rätt att behålla ett exportbidrag, måste produkterna på något sätt ha använts i bestämmelselandet genom att ha konsumerats, väsentligt ändrats eller bearbetats. En sådan användning utgör bevis på att produkterna faktiskt har övergått till *konsumtion.* Om det föreligger allvarliga tvivel på att varorna har släppts ut på marknaden och faktiskt saluförts, måste exportören lägga fram bevis på att varorna verkligen har släppts ut på marknaden i bestämmelselandet. [23]

47. Kommissionen anser att det är nödvändigt att lägga fram bevis på att exportören har gjort sig skyldig till missbruk för att bidraget skall kunna anses ha utbetalats felaktigt och således vara möjligt att driva in, samt att detta är en fråga som skall avgöras av den nationella domstolen. Kommissionen har fäst uppmärksamheten på vissa sakomständigheter som enligt dess åsikt kan föranleda den nationella domstolen att anse att detta faktiskt var fallet i förevarande mål.

48. Enligt min åsikt innebär artiklarna 4 och 6 i förordning nr 876/68 att rätten till utbetalning av ett rörligt bidrag skall fastställas när bevis har lagts fram på att varorna i) har exporterats från gemenskapen, ii) har sitt ursprung inom gemenskapen, och iii) har kommit fram till den bestämmelseort för vilken det rörliga bidraget fastställdes. Det ges emellertid inget svar på frågan om vad som menas med att "komma fram till bestämmelseorten".

22 — Vid den muntliga förhandlingen hävdade Vonk att emedan gemenskapen har föreskrivit skillnader mellan exportbidragen beroende på bestämmelseland är det inte rimligt att begära återbetalning av en exportör som har uppfyllt alla krav i gemenskapslagstiftningen om beviljande av rörliga bidrag. Myndigheterna i gemenskapen hade dessutom under flera år känt till vidareexporten från Förenta staterna till Kanada och kunde ha vidtagit ytterligare kontroller i ett tidigare skede för att åtgärda situationen.

23 — Grekland har lagt fram ett liknande argument.

49. Den frågan besvaras i artiklarna 16–18 i förordning nr 3665/87 där ett ytterligare villkor införs som innebär att varorna iv) skall ha importerats till bestämmelselandet inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen tas emot. [24] En produkt skall anses vara "importerad" när den har "tullbehandlats för övergång till fri konsumtion i det berörda tredje landet". [25]

50. Det är tydligt att dessa fyra villkor för att avgöra huruvida ett rörligt exportbidrag skall utbetalas är kumulativa.

51. Räcker det, när det gäller att avgöra huruvida en exportör skall få behålla ett slutgiltigt utbetalat bidrag, att exportören kan visa att han har lagt fram nödvändiga dokument som bevisar att dessa villkor är uppfyllda?

52. Här tycks det mig som om man ur ett ekonomiskt såväl som rättsligt perspektiv bör skilja mellan två nog så olika situationer. I situation A har exportören sålt varorna i fråga vidare till en tredje part på den plats där varorna tullbehandlades för övergång till fri konsumtion i det berörda tredje landet, och han har inget övrigt samröre med denna tredje part. Han har ingen roll i bearbetningen, vidareförsäljningen eller avyttringen av varorna. Han kan därför inte rimligen hållas ansvarig för att hålla reda på vart de tar vägen och bör få behålla det slutgiltiga bidraget (oavsett om det är rörligt eller fast).

53. I situation B är exportören fortsättningsvis involverad i det som händer med varorna efter det att de har tullbehandlats för övergång till fri konsumtion. Han har del i eventuell vinning som kan erhållas genom att utnyttja systemet (till exempel genom att återexportera dem till gemenskapen, eller vidareexportera varorna i oförändrat skick till ett annat tredjeland för vars marknad de egentligen var avsedda). Under sådana omständigheter vore det märkligt om han fick behålla det slutgiltiga bidrag som han under tiden har beviljats.

54. Det vore möjligt att åtgärda situation B (fortsatt involvering av exportören) genom att ge medlemsstaterna möjlighet att följa händelseförloppet och tillämpa en annan (mer detaljerad) definition av vad som egentligen menas med tullbehandling "för övergång till fri konsumtion i det berörda tredje landet". Medlemsstaterna skulle därvid kunna ta hänsyn till tidsskala, handelsmönster och förekomst eller avsaknad av eventuellt faktiskt ekonomiskt nyttjande av

24 — Artikel 17.1.
25 — Artikel 17.3.

varorna i bestämmelselandet för att avgöra huruvida varorna faktiskt har "tullbehandlats för övergång till fri konsumtion" i det berörda tredje landet.

55. Detta är enligt min åsikt inte en bra lösning. Det skulle, anser jag, innebära att det blev svårt att dra en gräns mellan situation A (den normala exportsituationen, som inte behöver åtgärdas) och situation B (som behöver åtgärdas). Det skulle lägga en onödigt tung börda på ansvarsfulla exportörer som inte vill riskera att deras slutgiltiga bidrag senare krävs tillbaka, eftersom ytterligare bokföring och ytterligare undersökningar skulle krävas från deras sida. Det skulle kunna göra exportörens rätt till bidrag beroende av händelser eller handlingar som ligger utanför hans kontroll. [26] Det skulle vara svårt att förena med principen att rättssäkerheten normalt inte tillåter indrivning av bidrag som har betalats ut slutgiltigt.

56. Det tycks mig därför som om domstolen har gjort rätt i att *inte* ändra de fyra kumulativa villkor som skall vara uppfyllda för utbetalning av bidrag, utan i stället hantera detta problem genom att utveckla en bred och pragmatisk syn på vad som menas med missbruk (vilket jag kommer att behandla närmare nedan). Domstolen bör inte frångå det synsättet i förevarande mål.

57. I domen i målet Emsland-Stärke [27] bekräftade domstolen den allmänna principen att en utbetalning av ett bidrag (i motsats till ett förskott) är slutgiltig. Det målet gällde fast exportbidrag för export till Schweiz av produkter baserade på potatisstärkelse. Varorna tullbehandlades och bidrag betalades ut i vederbörlig ordning. Senare upptäcktes det att vissa partier (i oförändrat skick) hade transporterats tillbaka till Tyskland och att andra partier (också de i oförändrat skick) hade transporterats vidare till Italien. I artiklarna 9.1, 10.1 och 20.2–20.6 i förordning (EEG) nr 2730/79 [28] (som var aktuell i det målet) angavs fyra kumulativa villkor som skulle vara uppfyllda för utbetalning av ett bidrag och som i tillämpliga delar liknar villkoren i artiklarna 4.1, 5.1 respektive 17.3 och 18 i förordning nr 3665/87 avseende mjölkprodukter.

26 — Jämför domen i det ovannämnda målet Eichsfelder Schlachtbetrieb (ovan fotnot 16), punkt 36, där domstolen tillbakavisade argumentet att återbetalning till en annan ekonomisk aktör av de importtullar som exportören har erlagt i det tredje land som utgör bestämmelseland bör innebära att den rättsliga grunden för exportbidraget retroaktivt går förlorad.

27 — Dom av den 14 december 2000 i mål C-110/99, Emsland-Stärke (REG 2000, s. I-11569).

28 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2730/79 av den 29 november 1979 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 317, s. 1).

58. Domstolen konstaterade att de fyra kumulativa villkoren för beviljande av bidrag var uppfyllda. [29] Varorna uppfyllde kravet i artikel 9.1 att de skall ha lämnat gemenskapens geografiska territorium. De andra villkor som medlemsstaterna hade rätt att införa enligt artikel 10.1 [30] "skulle ... endast ha kunnat uppställas *innan* stödet beviljades" (min kursivering). [31]

59. I domen i det ovannämnda målet Emsland-Stärke prövade domstolen vidare huruvida det ändå inte ibland, i undantagsfall, kan föreligga en skyldighet att återbetala ett slutgiltigt bidrag. Domstolen konstaterade entydigt att "tillämpningen av gemenskapsbestämmelser inte kan utsträckas till att omfatta sådana förfaranden från näringsidkarens sida som utgör missbruk av rättigheter [32]". [33] Den fortsatte:

"För att det skall kunna fastställas att det är fråga om ett sådant förfarande som utgör missbruk av rättigheter krävs det dels att vissa objektiva förhållanden skall föreligga av vilka det framgår att målsättningen med den berörda gemenskapsbestämmelsen inte har uppnåtts, trots att de villkor som uppställs i bestämmelsen formellt har uppfyllts.

Vidare krävs det att en subjektiv faktor föreligger, nämligen en avsikt att erhålla en förmån som följer av gemenskapsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att få förmånen. Att det föreligger en sådan subjektiv faktor kan bland annat visas genom att det bevisas att den exportör inom gemenskapen som uppbär bidraget har agerat i samförstånd med varuimportören i det tredje landet.

Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa huruvida dessa två faktorer föreligger. Bevisning kan föras i enlighet med nationella bestämmelser, såvitt detta inte hindrar gemenskapsrättens effektivitet." [34]

60. I domen i det ovannämnda målet Eichsfelder Schlachtbetrieb [35] tillämpade domstolen senare den definition av missbruk [36] som den, i det ovannämnda målet

29 — Se punkt 46.

30 — När det gäller bevis för att varorna faktiskt har övergått till fri omsättning i det tredjeland som utgör bestämmelseland: jämför artikel 5.1 sista stycket i förordning nr 3665/87, som har en mycket liknande ordalydelse.

31 — Punkt 48. Detta konstaterande upprepas även i punkt 49 där det hänvisas till punkt 30 i den ovannämnda domen i målet Boterlux.

32 — I den svenska texten i domen i målet Emsland-Stärke används begreppet "missbruk av rättigheter" för det franska "pratique abusive".

33 — Punkt 51, där det hänvisas till punkt 21 i domen av den 11 oktober 1977 i mål 125/76, Cremer (REG 1977, s. 1593).

34 — Domen i det ovannämnda målet Emsland-Stärke, punkterna 52–54. När det gäller reglerna om bevisning, se de domar som det hänvisas till i punkt 54.

35 — Se ovan fotnot 16; se punkt 39 i domen.

36 — I den svenska versionen av domen i det ovannämnda målet Eichsfelder Schlachtbetrieb används begreppet "missbruk" i stället för "missbruk av rättigheter".

Emsland-Stärke, hade formulerat på rörliga bidrag. Den slog fast att det, trots att villkoren för beviljande av bidrag är uppfyllda, kan krävas att ett (rörligt) bidrag skall återbetalas, om den nationella domstolen finner det vara styrkt, i enlighet med nationell rätt, att exportören har missbrukat exportförfarandet. [37]

61. För att avgöra huruvida missbruk har förekommit krävs det enligt rättspraxis att man prövar samtliga omständigheter och bevis i sin helhet. Endast på grundval av en sådan omfattande prövning kan nationella domstolar avgöra huruvida missbruk har förekommit, och medlemsstaterna uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i förordning nr 729/70 och/eller artikel 10 EG. [38]

62. Den svårighet som tycks ha föranlett den nationella domstolen att hänskjuta första och andra tolkningsfrågan till domstolen kan sammanfattas på följande sätt. I sin begäran om förhandsavgörande [39] anger den hänskjutande domstolen följande:"College konstaterar att det beslut att vidhålla kravet på återbetalning som ingår i det ifrågasatta beslutet inte grundar sig på att de importdokument som sökanden lämnade in var felaktiga eller på missbruk från sökandens sida, utan enbart på den omständigheten att de berörda partierna med ost nästan direkt efter införseln till USA vidareexporterades till Kanada."

63. Productschaps beslut av den 24 januari 2002 [40] (som ingår i de handlingar som den nationella domstolen har lämnat in till domstolens kansli) är åtminstone i viss utsträckning tvetydigt. Till exempel anges det att "Vonk had immers zelf twijfels over de werkelijke bestemming van de door haar uitgevoerde kaas". [41] Å andra sidan anges det också att "Het bestreden besluit is bovendien niet gebaseerd op enig gebrek betreffende deze documenten zelf, maar op de feitelijke weg die de onderhavige zendingen hebben afgelegd". [42]

64. Som kommissionen riktigt har påpekat ankommer det på den nationella domstolen att avgöra huruvida missbruk har förekommit. Detta avgörande skall fattas i enlighet med nationella bestämmelser om bevisning, i

37 — Domen i det ovannämnda målet Eichsfelder Schlachtbetrieb, punkterna 41–42.

38 — Dom av den 2 juni 1994 i mål C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem (REG 1994, s. I-2283), punkt 17.

39 — I punkt 3.6.

40 — Se ovan punkt 33.

41 — "Vonk tvivlade faktiskt självt på den verkliga bestämmelseorten för den ost som exporterades" (min översättning) (s. 7 i beslutet).

42 — "Dessutom baserar sig det bestridda beslutet inte på någon brist i själva dokumenten, utan på den faktiska rutt längs vilken partierna i fråga har transporterats" (min översättning) (s. 8 i beslutet).

den mån som gemenskapsrättens verkan inte hotas.[43] Det framgår av den definition av "missbruk" som domstolen har formulerat att det för att avgöra huruvida ett särskilt uppförande med rätta kan betecknas som missbruk krävs att man ser på samtliga omständigheter och bevis i sin helhet. Huruvida och i vilken omfattning detta avgörande fattas av den myndighet som är behörig att granska utbetalningar av bidrag (Productschap) eller av den nationella domstol som prövar huruvida den behöriga myndighetens beslut är lagligt, eller av båda turvis, är en sak som skall avgöras inom den berörda medlemsstatens rättssystem.

Medlemsstaternas skyldighet att driva in felaktigt utbetalda belopp

65. Nederländerna har vidare gjort gällande att ett rörligt bidrag som har utbetalats i strid med gemenskapslagstiftningen kan återkrävas även om exportören inte har gjort sig skyldig till missbruk. Nederländerna grundar sitt argument på artikel 10 EG och artikel 8.1 i förordning nr 729/70. Enligt Nederländerna åligger det medlemsstaterna att kräva tillbaka belopp som har betalats ut felaktigt, även om exportören inte har gjort något fel. Hur indrivningen skall ske bör fastställas i nationell rätt. Förevarande mål gäller helt enkelt underlåtenhet att uppfylla villkoren för utbetalning av bidraget.

66. Detta påstående strider mot den tydligt uttalade principen i domen i det ovannämnda målet Emsland-Stärke[44], att bidraget skall utbetalas om de fyra kumulativa villkoren är uppfyllda. I detta sammanhang är det nödvändigt att kortfattat behandla två domar som Nederländerna har hänvisat till, nämligen domen i de förenade målen Deutsche Milchkontor[45] och i målet Steff-Houlber[46], samt domstolens tidigare dom i de förenade målen BayWa[47]. Av dessa mål framgår att i) "medlemsstaterna ... skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra och beivra oegentligheter som försvårar EUGFJ:s verksamhet och för att indriva belopp som gått förlorade till följd av oegentligheter eller försumlighet"[48], och att ii) "de nationella myndigheter som ansvarar för gemenskapens interventionssystem för jordbruket ... inte [har] något utrymme för skönsmässig bedömning av om felaktigt utbetalade gemenskapsmedel skall återkrävas eller ej"[49]. Alla dessa tre fall avsåg emellertid

43 — Se domen i det ovannämnda målet Eichsfelder Schlachtbetrieb, punkt 40.

44 — Se ovan punkterna 57 och 58.

45 — Dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor (REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva, volym 7, s. 233).

46 — Dom av den 12 maj 1998 i mål C-366/95, Steff-Houlber (REG 1998, s. I-2661).

47 — Dom av den 6 maj 1982 i de förenade målen 146/81, 192/81 och 193/81, BayWa (REG 1982, s. 1503; svensk specialutgåva, volym 6, s. 393).

48 — Domen i de ovannämnda förenade målen Deutsche Milchkontor, punkt 18, och i det ovannämnda målet Steff-Houlberg, punkt 14. Jämför också domen i de ovannämnda förenade målen BayWa, punkt 30.

49 — Domen i de ovannämnda förenade målen BayWa, punkt 30, de ovannämnda förenade målen Deutsche Milchkontor, punkt 22, och det ovannämnda målet Steff-Houlberg, punkt 14.

situationer där gemenskapsbestämmelserna i fråga *inte* hade följts, och där det faktiskt hade förekommit "oegentligheter" och "felaktigt utbetalda belopp". I förevarande mål däremot *har* de formella reglerna följts, men produkterna har sedan vidareexporterats till ett annat tredjeland (Kanada) än det som det rörliga bidraget hade beviljats för (Förenta staterna).

Konsekvenser (i förekommande fall) av förordning nr 2988/95

67. Grekland har likaså hävdat att ett rörligt bidrag kan återkrävas även om exportören inte har gjort sig skyldig till missbruk. Enligt artiklarna 1.2 och 4.1 i förordning nr 2988/95 får felaktigt utbetalade belopp drivas in vid oegentligheter i den ekonomiska aktörens verksamhet. Det är inte nödvändigt att ta hänsyn till huruvida det finns ett samband mellan oegentligheten och den subjektiva faktor som utgörs av aktörens uppförande.

68. Enligt min åsikt är det inte lämpligt att pröva huruvida de *materiella* krav som vid tidpunkten i fråga var tillämpliga på rörliga bidrag (och som anges i förordning nr 3665/87) har uppfyllts eller inte i förhållande till bestämmelserna i en senare antagen förordning om förfaranden (förordning nr 2988/95). I varje fall kan räckvidden av definitionen i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 (och den därav följande skyldigheten i artikel 4.1 i samma förordning) endast fastställas med beaktande av de materiella bestämmelser som var i kraft vid tidpunkten i fråga.

69. Under den period när exporten i fråga ägde rum hade artikel 11 i förordning nr 3665/87 *inte* ändrats genom förordning nr 2945/94 så att den medgav indrivning av bidragsbelopp som betalats ut felaktigt på grundval av inkorrekt information. Vid tidpunkten i fråga kunde därför en oegentlighet i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 och motsvarande skyldighet att betala tillbaka ett slutgiltigt bidrag anses föreligga endast om en ekonomisk aktörs uppförande motsvarade både de objektiva och de subjektiva kriterierna för missbruk enligt domstolens definition.

Påstående om överträdelse av grundläggande principer

70. Vonks argument att det strider mot rättssäkerhetsprincipen, principen om berättigade förväntningar, omsorgsprincipen, likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen att kräva tillbaka ett rörligt bidrag efter slutgiltig utbetalning kan bemötas kortfattat. Som domstolen också klargjorde i domen i det ovannämnda målet Emsland-

Stärke strider skyldigheten att återbetala erhållna bidrag inte mot legalitetsprincipen såvida det befinns utrett att de två faktorer, vilka tillsammans innebär att missbruk är för handen, föreligger. Skyldigheten till återbetalning är inte en sanktion [50] för vilken det krävs en klar och entydig rättslig grund, utan helt enkelt konsekvensen av konstaterandet att villkoren för att få den förmån som följer av gemenskapsbestämmelserna har uppfyllts på ett konstruerat sätt, vilket innebär att de beviljade bidragen har utbetalats utan grund och att återbetalningsskyldighet följaktligen är motiverad. [51]

71. Jag anser därför att innan förordning nr 2945/94 trädde i kraft, och detta gäller således också i förevarande mål, var den enda grunden för att anse att ett slutgiltigt utbetalat bidrag betalats ut felaktigt att det konstaterades att exportören hade gjort sig skyldig till missbruk.

72. Som svar på första och andra tolkningsfrågan anser jag därför att en slutgiltig rätt till utbetalning av ett rörligt bidrag skall fastställas när det i enlighet med artiklarna 4 och 6 i förordning nr 876/68 och artiklarna 16–18 i förordning nr 3665/87 har lagts fram bevis på att varorna i fråga

— har sitt ursprung inom gemenskapen,

— har exporterats från gemenskapen,

— har kommit fram till den bestämmelseort för vilken det rörliga exportbidraget fastställdes, och

— har importerats till det tredjeland som är bestämmelseland inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen togs emot och har tullbehandlats för övergång till fri konsumtion i det berörda landet.

För att få behålla den förmån som ett slutgiltigt beviljat rörligt bidrag utgör får exportören emellertid inte ha uppfört sig på ett sätt som med rätta kan betecknas som missbruk.

50 — Jämför artikel 4.4 i förordning nr 2988/95.

51 — Punkt 56.

För att det skall kunna fastställas att det är fråga om missbruk krävs det dels att vissa objektiva förhållanden föreligger, av vilka det framgår att målsättningen med de berörda gemenskapsbestämmelserna inte har uppnåtts trots att de villkor som uppställs i bestämmelserna formellt har uppfyllts, dels att en subjektiv faktor föreligger, nämligen en avsikt att erhålla en förmån som följer av gemenskapsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att få förmånen.

Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa huruvida dessa två faktorer föreligger. Bevisning kan föras i enlighet med nationella bestämmelser, såvitt detta inte hindrar gemenskapsrättens effektivitet.

Ett konstaterande att exportören hade gjort sig skyldig till missbruk var vid tidpunkten i fråga den enda grund på vilken ett slutgiltigt utbetalat bidrag kunde anses ha betalats ut felaktigt.

Tredje tolkningsfrågan

73. Den hänskjutande domstolens tredje fråga gäller innebörden av begreppet "kontinuerliga eller upprepade oegentligheter" i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95. Mer specifikt vill den få klarhet i huruvida i) det är fråga om en "kontinuerlig" eller "upprepad" oegentlighet när oegentligheten avser en relativt liten del av alla transaktioner under en viss period och ii) de transaktioner för vilka en oegentlighet har konstaterats avser olika partier.

74. Vonk har hävdat att förordning nr 2988/95 inte är tillämplig i förevarande fall. Nederländerna har också undrat huruvida förordningen kan tillämpas retroaktivt, med beaktande av att den sista oegentligheten inträffade 1994 och att förordning nr 2988/95 trädde i kraft först den 26 december 1995. Icke desto mindre har båda parterna reflekterat över hur förordning nr 2988/95 skulle kunna tillämpas.

75. Vonk har gjort gällande att relevanta kriterier för att avgöra om det rör sig om en kontinuerlig eller upprepad oegentlighet har slagits fast i domen i målet José Martí Peix. [52]

52 — Dom av den 2 december 2004 i mål C-226/03 P, José Martí Peix (REG 2004, s. I-11421). I punkterna 16 och 17 konstaterade domstolen följande: "[E]nligt artikel 1.2 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 krävs det att det föreligger en överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör för att det skall vara fråga om en oegentlighet. När den underlåtenhet som ligger till grund för överträdelsen av bestämmelsen i gemenskapsrätten fortgår anses oegentligheten vara kontinuerlig i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95."

Det måste röra sig om en eller flera handlingar som avser samma leverans eller samma ansökan om bidrag.

76. Nederländerna har påpekat att syftet med artikel 3 i förordning nr 2988/95 är att tillräcklig tid skall medges för att återkräva felaktigt utbetalda belopp och därigenom skydda gemenskapens finansiella intressen. För att det skall röra sig om kontinuerliga eller upprepade oegentligheter måste handlingarna vara likartade och utgöra en överträdelse av samma lag. Nederländerna grundar detta synsätt bland annat på domen i målet Montecatini [53], där domstolen konstaterade följande:

"... även om begreppet fortlöpande överträdelse har olika innehåll i olika medlemsstaters rättsordningar omfattar det i vilket fall som helst en samling rättsstridiga beteenden eller åtgärder för verkställighet av en enda överträdelse, där det subjektiva elementet är detsamma".

77. Det faktum att de olika partierna måste behandlas var för sig hindrar inte att de kategoriseras som kontinuerliga eller upprepade oegentligheter i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95.

78. Kommissionen har också hänvisat till domstolens definition av kontinuerliga eller upprepade oegentligheter i domen i det ovannämnda målet José Martí Peix, och även till förstainstansrättens tidigare tolkning i samma mål, vilken även bekräftades vid överklagandet av domen, nämligen att en oegentlighet skall anses vara "kontinuerlig" i den mening som avses i artikel 3.1 när föremålet för agerandet hela tiden är detsamma. [54] Även om avgörandet skall fattas av den nationella domstolen, anser kommissionen på grundval av uppgifterna i begäran om förhandsavgörande att det handlar om en upprepning av samma oegentlighet.

79. Enligt fast rättspraxis anses handläggningsregler i allmänhet vara tillämpliga på alla tvister som pågår vid den tidpunkt då de träder i kraft. [55] Artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 är därför tillämplig på alla tvister som pågick den 26 december 1995, när förordning nr 2988/95 trädde i kraft. Det framgår inte av begäran om förhandsavgörande huruvida förfarandet mot Vonks "pågick" den 26 december 1995, eller inte ännu hade inletts vid det datumet. I vilket fall som helst är emellertid artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 tillämplig.

53 — Dom av den 8 juli 1999 i mål C-235/92 P, Montecatini (REG 1999, s. I-4539), punkt 195.

54 — Se punkt 81 i förstainstansrättens dom som citeras i punkt 7 i domstolens dom.

55 — Dom av den 23 februari 2006 i mål C-201/04, Molenbergnatie (REG 2006, s. I-2049), punkt 31 och där angiven rättspraxis.

80. Jag instämmer med kommissionen i att det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida det föreligger kontinuerliga eller upprepade oegentligheter i förevarande mål. Domstolen kan emellertid tillhandahålla vägledning när det gäller den rättsliga innebörden av dessa begrepp.

81. Som kommissionen har påpekat gäller förevarande mål skilda exporttransaktioner som avser samma typ av produkt (pecorinoost) till samma angivna bestämmelseland (Förenta staterna) och samma slutliga bestämmelseland (Kanada). Vonk har lämnat in skilda deklarationer med ansökan om bidrag, men mönstret för vad som hände med varorna är identiskt (de har importerats till Förenta staterna, förvarats där och kort därefter exporterats i oförändrat skick till Kanada).

82. I huvudsak instämmer jag i Nederländernas bedömning. För att oegentligheter skall anses vara kontinuerliga eller upprepade i den mening som avses i artikel 3.1 måste de vara likartade i följande avseenden: Handlingsmönstret måste vara likartat och överträdelserna måste avse samma gemenskapsbestämmelse. Vidare måste det vara samma ekonomiska aktör som gynnas av samma ekonomiska förmån genom tillämpning av gemenskapens bestämmelser.

83. Slutligen instämmer jag med kommissionen, Grekland och Nederländerna i att det, för att fastställa huruvida det har förekommit kontinuerliga eller upprepade oegentligheter, är oväsentligt vilken andel av transaktionerna under en viss period som har varit föremål för oegentligheter och huruvida dessa oegentligheter har varvats med korrekta transaktioner.

84. Jag anser därför att oegentligeter skall anses vara kontinuerliga och upprepade i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95, om handlingsmönstret är likartat och samma gemenskapsbestämmelse har överträtts. Vidare måste det vara samma ekonomiska aktör som gynnas av samma ekonomiska förmån genom tillämpning av gemenskapens bestämmelser. I det sammanhanget är det oväsentligt vilken andel av transaktionerna under en viss period som har varit föremål för oegentligheterna och huruvida dessa oegentligheter har varvats med korrekta transaktioner.

Förslag till avgörande

85. Jag föreslår därför att de tolkningsfrågor som har hänskjutits till domstolen av College van beroep voor het bedrijfsleven i Nederländerna skall besvaras på följande sätt:

Frågorna 1 och 2

I enlighet med artiklarna 4 och 6 i rådets förordning (EEG) nr 876/68 av den 28 juni 1968 om allmänna bestämmelser för beviljande av exportbidrag för mjölk och mjölkprodukter och kriterier för fastställande av bidragsbeloppen och artiklarna 16–18 i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter, skall en slutgiltig rätt till utbetalning av ett rörligt bidrag fastställas när det har lagts fram bevis för att varorna i fråga

— har sitt ursprung inom gemenskapen,

— har exporterats från gemenskapen,

— har kommit fram till den bestämmelseort för vilken det rörliga exportbidraget fastställdes, och

— har importerats till det tredjeland som är bestämmelseland inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen togs emot och har tullbehandlats för övergång till fri konsumtion i det berörda landet.

För att få behålla den förmån som ett slutgiltigt beviljat rörligt bidrag utgör får exportören emellertid inte ha uppfört sig på ett sätt som med rätta kan betecknas som missbruk.

För att det skall kunna fastställas att det är fråga om missbruk krävs det dels att vissa objektiva förhållanden föreligger, av vilka det framgår att målsättningen med de berörda gemenskapsbestämmelserna inte har uppnåtts trots att de villkor som uppställs i bestämmelserna formellt har uppfyllts, dels att en subjektiv omständighet föreligger, nämligen en avsikt att erhålla en förmån som följer av gemenskapsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att få förmånen.

Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa huruvida dessa två omständigheter föreligger. Bevisning kan föras i enlighet med nationella bestämmelser, såvitt detta inte hindrar gemenskapsrättens effektivitet.

Ett konstaterande att exportören hade gjort sig skyldig till missbruk var vid tidpunkten i fråga den enda grund på vilken ett slutgiltigt utbetalat bidrag kunde anses ha betalats ut felaktigt.

Fråga 3

Oegentligheter skall anses vara kontinuerliga och upprepade i den mening som avses i artikel 3.1 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, om handlingsmönstret är likartat och samma gemenskapsbestämmelse har överträtts. Vidare måste det vara samma ekonomiska aktör som gynnas av samma ekonomiska förmån genom tillämpning av gemenskapens bestämmelser. I det sammanhanget är det oväsentligt vilken andel av transaktionerna under en viss period som har varit föremål för oegentligheterna och huruvida dessa oegentligheter har varvats med korrekta transaktioner.