ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА J. КОКОТТ
представено на 15 юли 2010 година[1]

I — Въведение

1. Лицето, което изнася селскостопански продукти извън Европейския съюз и получава за това възстановявания при износ, чиято цел, както е известно, е да се изравнят ценовите разлики между вътрешния и световния пазар, е длъжно в случай на нередности не само да върне неправомерно получените суми, но подлежи и на парични санкции. В конкретния случай обаче под отговорност е подведен не самият износител, а само специализираната международна агенция за контрол и надзор, която е трябвало да удостовери вноса в съответната трета страна и с това е предоставила неточни данни. Във връзка с това по същество следва да се изяснят два въпроса: от една страна, дали към съответния момент — 1997 г. — общностната правна уредба съдържа достатъчно основание за налагането на такава санкция, и от друга, дали давността е била прекъсната с определени действия на националните административни органи.

2. Първият от тези два въпроса е от особен интерес, тъй като засяга проблема за непосредственото действие на регламентите на ЕС и принципа на правна сигурност. В това отношение и особено с оглед на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз трябва да се разгледа взаимовръзката между общата уредба и секторното законодателство.

II — Правна уредба

A — *Общностна правна уредба*

1. Регламент № 2988/95

3. С Регламент № 2988/95[2] Съветът установява единна нормативна основа за всички области на общностната политика

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166).

относно борбата с действия, които вредят на финансовите интереси на Общностите, и по-специално с измамата.

4. Член 5, параграф 1 от Регламента предвижда, че „[умишлено] извършените или причинените по небрежност нередности могат да доведат до следните административни санкции: а) заплащане на административна глоба; б) […]“

5. Нередността е определена в член 1, параграф 2 от Регламента по следния начин: „всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход“.

6. Член 7 от Регламента предвижда, че „[а]дминистративните мерки и санкции на Общността могат да се налагат на икономическите оператори, посочени в член 1, а именно физическите и юридическите лица и другите предприятия, на които националното законодателство признава статута на [правен субект], които са извършили нередността […]. Те също могат да се налагат на лицата, които са взели участие в [извършването на] нередността, и на тези, които са задължени да поемат отговорността за [нея] или да гарантират, че тя няма да бъде извършена“.

7. Член 2, параграф 2, първо изречение от Регламента предвижда, че „[н]е може да се налага административна санкция, освен ако тя не е предвидена […] в акт на Общността [преди извършването на нередността]“, а съгласно параграф 3 „[п]равото на Общността определя характера и обхвата на административните мерки и санкции, които са необходими за правилното прилагане на [съответните] правила, като се отчита видът и тежестта на нередността, предоставената или получената облага и степента на отговорност“.

8. В това отношение в петото съображение от Регламента Съветът отбелязва, че „нередностите, и административните мерки и санкции, свързани с тях, се предвиждат в секторните правила в съответствие с настоящия регламент“.

9. Член 3 от Регламента урежда въпроса за давността. В параграф 1, трета алинея се предвижда, че „[…] давност[ният срок] се прекъсва от всяко действие на компетентните органи, което е [съобщено на съответното лице и е] свързано с разследването или […] [преследването] на

нередността. [Давностният срок] започва да тече отново след всяко действие, което го прекъсва“.

2. Регламент № 3665/87

10. За да се противодейства по-ефикасно на нередностите и измамата в случаите на възстановявания при износ на селскостопански продукти, през 1994 г. Комисията изменя Регламент № 3665/87 [3] и предвижда следните санкции:

„*Член 11*

1. Когато е констатирано, че с оглед на отпускането на възстановяване при износ износител е поискал възстановяване, повисоко от приложимото възстановяване, дължимото възстановяване за въпросния износ е възстановяването, приложимо при действително осъществения износ, намалено със сума, съответстваща:

а) на половината от разликата между поисканото възстановяване и приложимото възстановяване при действително осъществения износ,

б) на двойния размер на разликата между поисканото възстановяване и приложимото възстановяване, ако износителят умишлено е предоставил неверни сведения.

[…]

Ако намалението, посочено в букви а) и б), води до отрицателна стойност, разликата се заплаща от износителя.

Ако компетентните власти установят, че поисканият размер на възстановяването е несъответстващ, че износът не е бил осъществен и че в резултат намаление на възстановяването е невъзможно, износителят заплаща санкция в размера по буква а), съответно по буква б).

[…]

3. Без да се засяга задължението за заплащане на разликата при отрицателна стойност съгласно параграф 1, четвърта алинея, в случай на недължимо изплащане на възстановяване получателят е длъжен да върне недължимо получените суми — в това число всяка приложима съобразно параграф 1, първа алинея санкция — заедно с лихвите, начислени в зависимост от

3 — Регламент (ЕИО) № 3665/87 на Комисията от 27 ноември 1987 година за определяне на подробни общи правила за прилагане на системата на възстановявания при износа на земеделски продукти (ОВ L 351, стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 2945/94 на Комисията от 2 декември 1994 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 3665/87 за определяне на подробни общи правила за прилагане на системата на възстановявания при износа на земеделски продукти, що се отнася до връщането на недължимо изплатени суми и до санкциите (ОВ L 310, стр. 57).

времето между изплащането и връщането. Въпреки това:

— ако връщането на възстановяването при износ е обезпечено с все още неосвободена гаранция, […];

— ако гаранцията е освободена, получателят изплаща сумата по гаранцията заедно с лихвите, изчислени от деня на освобождаване до деня преди деня на плащане. [неофициален превод]“

Б — *Национална правна уредба*

11. Член 2, параграф 2 от Кралско постановление от 4 януари 1985 г.[4] предвижда, че одобрената в Белгия специализирана международна агенция за контрол и надзор отговаря солидарно заедно с останалите участващи в износа лица за финансовите последици от издадените от нея сертификати.

4 — Moniteur belge от 21 февруари 1985 г., стр. 1937. Това постановление се посочва както в преюдициалното запитване в рамките на изложението на доводите на страните, така и в писменото становище, представено пред Съда от белгийското правителство. В писменото си становище до Съда обаче Комисията се позовава на Кралско постановление от 28 февруари 1999 г., Moniteur belge от 22 юни 1999 г., което според Комисията е в сила от 1 януари 1995 г. и съдържа подобна разпоредба.

III — Фактическа обстановка и преюдициално запитване

12. През юни 1997 г. белгийското предприятие FIRME DERWA NV (наричано по-нататък „DERWA“) продава 741 144 kg говеждо месо на клиент в Египет. Още същия месец стоката е превозена и разтоварена в Египет.

13. Поради осъществения износ DERWA иска от белгийската служба за помощи и възстановявания, B.I.R.B[5], диференцирано възстановяване при износ и след като представя гаранция в размер на 120 %, получава авансово сума от 1 407 268,91 EUR. За окончателното изплащане на тази сума DERWA трябва да докаже в срок от 12 месеца от датата на приемане на декларацията за износ, че стоката е пусната в свободно обращение в Египет.

14. На 10 февруари 1998 г. DERWA представя на B.I.R.B. сертификат, издаден на 4 ноември 1997 г. от SGS BELGIUM NV (наричана по-нататък „SGS Belgium“) — одобрената в Белгия специализирана международна агенция за контрол и надзор, според който сертификат египетската митница пуснала съответните продукти в свободно обращение. Впоследствие B.I.R.B. освобождава представената гаранция от

5 — Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

DERWA и така възстановяването при износ е окончателно изплатено.

15. При проверка на SGS Belgium от икономически инспектори към белгийското Министерство на икономиката обаче се установява, че на 24 септември 1997 г. SGS Egypt Ltd. е изпратила на SGS Belgium факс съобщение, според което, въпреки че египетската митница действително освободила стоката, последната не можело да бъде внесена в Египет, тъй като египетските органи забранили вноса на белгийско говеждо месо. Както изглежда, това факс съобщение е получено по повод на запитване от застрахователя на стоката — застрахователното дружество Central Beheer Achmea NV, с което той моли SGS Belgium след извършването на проверка да му предостави документ, удостоверяващ митническото освобождаване на стоката.

16. Многократно осведомявана от икономическите инспектори за извършваната проверка на SGS Belgium, с препоръчано писмо от 21 април 1999 г. B.I.R.B уведомява SGS Belgium за резултата от проверката и иска да ѝ бъдат предоставени митническите документи, въз основа на които е издаден сертификатът от 4 ноември 1997 г.

17. С препоръчано писмо от 5 февруари 2002 г. B.I.R.B. установява, че SGS Belgium не е изпълнила искането от 21 април 1999 г. и че въз основа на наличната информация следва да се направи извод, че пратката не е била освободена за консумация в Египет. Като приема, че SGS Belgium умишлено е съобщила неверни данни, B.I.R.B. ѝ налага санкция от 200 % на основание на член 11 от Регламент № 3665/87 и я приканва да заплати сума в размер на 4 503 260,74 EUR [6].

18. С препоръчано писмо от 29 април 2002 г. SGS Belgium отговаря, че след по-обстойна проверка се оказало, че стоката била внесена само временно в Египет. С друго писмо от 27 май 2002 г. SGS Belgium признава, че е представила неверни данни, без обаче това да ѝ е било известно.

19. С искова молба, връчена на ответника със съобщение от 16 септември 2003 г., B.I.R.B. иска от Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen да осъди SGS Belgium да заплати сумата от 4 503 260,74 EUR. От своя страна SGS Belgium иска в процеса да бъдат привлечени и вместо нея да бъдат осъдени DERWA и Centraal Beheer Achmea, като SGS Belgium бъде освободена от отговорност.

20. С решение от 13 януари 2006 г. Rechtbank отхвърля иска на B.I.R.B. като неоснователен и постановява, че исканията на SGS Belgium за привличане на подпомагащи страни и за неговото освобождаване от отговорност са без предмет.

6 — Тази сума се състои от: 1 407 268,90 EUR главница, която съответства на сумата на възстановяването при износ, плюс увеличение от 20 %, т.е. още 281 453,72 EUR, и санкцията в размер на 200 % от главницата, или 2 814 538,12 EUR).

21. Всъщност според Rechtbank искът на B.I.R.B. не е просрочен, тъй като четиригодишният давностен срок по член 3 от Регламент № 2988/95, който започва да тече на 10 февруари 1998 г. [7], е прекъснат с препоръчаното писмо на B.I.R.B. от 5 февруари 2002 г. за налагане на санкцията.

22. Rechtbank обаче счита, че липсва достатъчно правно основание да се наложи санкция на лице, участвало в извършена от износителя нередност, каквото се явява SGS Belgium. Според тази юрисдикция по-специално членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 нямат непосредствено действие, тъй като те оставят на държавите членки право на преценка. Rechtbank приема, че B.I.R.B. впрочем не е доказала, че DERWA е получило без основание възстановяванията при износ, както и че издаденият от SGS Belgium сертификат съдържа неверни данни.

23. B.I.R.B. подава въззивна жалба срещу това решение пред запитващата юрисдикция — Hof van Beroep te Antwerpen, която с акт от 8 септември 2009 г. поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Разпоредбите на членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 имат ли непосредствено действие във вътрешния правен ред на държавите членки, без последните да имат каквото и да е право на преценка и без да е необходимо националните органи да вземат мерки за прилагане?

2. Може ли специализирана международна агенция за контрол и надзор, одобрена от държавата членка, в която е приета декларацията за износ (в случая Белгия), която агенция е издала неверен сертификат за разтоварване по смисъла на член 18, параграф 2, буква в) от Регламент № 3665/87, да се разглежда като икономически оператор по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95 или като лице, което е взело участие в извършването на нередността или е задължено да поеме отговорността за нея, или да гарантира, че тя няма да бъде извършена, по смисъла на член 7 от този регламент?

3. Може ли уведомяването за доклад относно проверката от икономическите инспектори или писмо с искане да се представят допълнителни документи, за да се докаже освобождаването за консумация, или препоръчано писмо, с което се налага санкция, да се разглеждат като действие, свързано с разследването или преследването на нередността, по смисъла на член 3,

7 — На този ден DERWA представя на B.I.R.B. издадения от SGS Belgium сертификат за вноса в Египет.

параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95?“

24. В производството пред Съда участват SGS Belgium, DERWA, белгийското и австрийското правителство, както и Европейската комисия, като австрийското правителство представя само писмено становище.

IV — Правен анализ

А — *По първия преюдициален въпрос*

25. Според белгийското правителство и Комисията членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 имат непосредствено действие. Това следвало от правната природа и функцията на регламентите. Въпреки че можело да съществуват изключителни случаи, в които е необходимо държавите членки да вземат мерки за прилагане, в конкретния случай това не било така. Не съществували и специални секторни правила, които трябвало да се прилагат с предимство.

26. Действително, съгласно член 288, параграф 2 от ДФЕС регламентите имат „общо приложение“. Регламентът е „задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки“ [8].

27. Това общо правило на първичното право изглежда важи и за Регламент № 2988/95. Във всеки случай същото гласи и член 11, параграф 2 от него, според който този регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки.

28. Въпрос относно непосредствената приложимост на Регламент № 2988/95 е поставен на Съда още по дело Handlbauer [9]. Става въпрос за преюдициално запитване на австрийски съд, който избира формулировката „unmittelbar anwendbar“ вместо израза „unmittelbar gilt“, използван в текста на първичното право и на Регламент № 2988/95 на немски език. Във френския текст на решението — както е известно, съдиите в Съда водят разискванията на френски език — се използва изразът „directement applicable“, който съответства на формулировката на френски език в текста на първичното право и на Регламент № 2988/95. От това обстоятелство може да се заключи, че във всеки случай в контекста на Решение по дело Handlbauer не може да бъде придадено различно

8 — Същото се предвижда още в стария член 189, параграф 2 ЕО, който е приложим към настоящия случай.

9 — Решение от 24 юни 2004 г. по дело Handlbauer (C-278/02, Recueil, стр. I-6171).

значение на двете понятия „unmittelbare Geltung“ и „unmittelbare Anwendbarkeit“.

29. В това дело, както и в настоящия случай, става въпрос за преследването на нередности в областта на възстановяванията при износ за селскостопански продукти. Съдът потвърждава непосредствената приложимост на член 3, параграф 1 от Регламента, който предвижда четиригодишен давностен срок за преследването на нередности [10].

30. В мотивите на решението Съдът най-напред подчертава, че поради своята правна природа и функцията си в системата от източниците на общностното право регламентите поначало имат „непосредствено действие“ [11] в националните правопорядъци, без да е необходимо националните органи да приемат мерки за тяхното прилагане [12]. Въпреки че за прилагането на някои разпоредби от регламенти действително може да е необходимо държавите членки да приемат мерки за прилагането им [13], случаят с член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 не е такъв.

31. Нито от това решение, нито от предходната съдебна практика може да се направи извод, че Съдът прави ясно разграничение между понятията за непосредствена приложимост, за непосредствено прилагане и за пряко или непосредствено действие. Въпреки че някои участници в производството разглеждат понякога твърде обстоятелствено евентуалните разлики между тези понятия, не смятам за целесъобразно да се впускам в принципна дискусия относно понятието за непосредствено действие на правото на Съюза, и по-специално на регламентите, наричано *direct effect* или *effet direct* [14].

32. След като в конкретния случай се поставя въпросът за непосредственото действие на членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95, на практика трябва да се изясни само дали административна мярка, която е в тежест на дадено предприятие, може да се основава пряко на разпоредба от този регламент. В крайна сметка това е въпросът и по дело Handlbauer. Действително, в случая по това дело самата санкция не се основава пряко на Регламент № 2988/95. Въпреки това четиригодишният давностен срок, предвиден в Регламента, се оказва не само по-дълъг от срока — и това обстоятелство изглежда е било решаващо при преценката на законосъобразността на санкцията — който би бил приложим, ако член 3, параграф 1 от Регламента нямаше

10 — Решение Handlbauer (посочено в бележка под линия 9, точка 35); вж. също Решение от 29 януари 2009 г. по дело Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb (C-278/07—C-280/07, Сборник, стр. I-457, точки 27 и 28).

11 — В текста на решението на френски език: „effet immédiat“.

12 — Решение по дело Handlbauer (посочено в бележка под линия 9, точка 25, където се препраща към Решение от 17 май 1972 г. по дело Leonesio (93/71, Recueil, стр. 287, точка 5).

13 — Решение по дело Handlbauer (посочено в бележка под линия 9, точка 26), където се препраща към Решение от 11 януари 2001 г. по дело Monte Arcosu (C-403/98, Recueil, стр. I-103, точка 26).

14 — Вж. по-специално *David* OA Edward. Direct Effect: Myth, Mess or Mystery? — Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine, ed. Jolande M Prinssen и Annette Schrauwen, Europa Law Publishing, Groningen 2002, p. 3.

непосредствено действие, но и може да бъде прекъсван.

33. Критериите, с които следва да се проверява дали дадена разпоредба може да служи като правно основание за налагането на санкции, са установени бързо.

34. Така член 2, параграф 2, първо изречение от самия Регламент № 2988/95 предвижда, че не може да се налага административна санкция, освен ако тя не е предвидена в акт на Общността преди извършването на нередността. В допълнение, съгласно член 2, параграф 3 от него правото на Общността определя характера и обхвата на административните мерки и санкции, които са необходими за правилното прилагане на съответните правила, като се отчитат видът и тежестта на нередността, предоставената или получената облага и степента на отговорност.

35. Специално в областта на възстановяванията при износ за селскостопански продукти Съдът неднократно постановява, че санкция, дори ако няма наказателноправен характер, може да бъде налагана единствено ако тя се базира на ясно и точно правно основание [15].

36. Както принципът за законоустановеност на престъпленията и на наказанията [16], горното условие е особено проявление на общия принцип на правна сигурност, който представлява основен принцип на общностното право, и по-конкретно изисква правната уредба да бъде ясна и точна, така че правните субекти да могат да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения и да действат съобразно тях [17].

37. Независимо че Съдът — по мое мнение правилно — понякога се въздържа да прилага принципи на наказателното право по отношение на административни санкции [18], няма пречка като ориентир да се ползва принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията.

38. Този принцип изисква общностните правила ясно да определят нарушенията и налаганите за тях наказания. Това условие е изпълнено, когато от текста на

15 — Решение от 14 декември 2000 г. по дело Emsland-Stärke (C-110/99, Recueil, стр. I-11569, точка 56), Решение от 11 юли 2002 г. по дело Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Recueil, стр. I-6453, точка 52) и Решение от 6 април 2006 г. по дело ED & F Man Sugar (C-274/04, Recueil, стр. I-3269, точка 15).

16 — Nullum crimen, nulla poena sine lege, вж. във връзка с това Решение от 3 юни 2008 г. по дело Intertanko и др.(C-308/06, Сборник, стр. I-4057, точка 70).

17 — Решение по дело Intertanko и др. (посочено в бележка под линия 16, точка 69).

18 — Вж. Решение по дело Käserei Champignon Hofmeister (посочено в бележка под линия 15, точка 44), в което Съдът приема, че санкцията по член 11, параграф 1, първа алинея, буква а) от Регламент № 3665/87 няма наказателноправен характер и следователно не се прилага принципът „nulla poena sine culpa“. От друга стана, в Решение от 8 март 2007 г. по дело Campina (C-45/06, Сборник, стр. I-2089, точка 40) и в Решение от 11 март 2008 г. по дело Jager (C-420/06, Сборник, стр. I-1315, точка 59 и сл.) Съдът счита, че принципът на обратно действие на по-благоприятния закон се прилага, когато са наложени административни санкции; във връзка с това Съдът посочва, че този принцип намира израз по-специално в член 2, параграф 2, второ изречение от Регламент № 2988/95. Тук следва мимоходом да се отбележи, че видно от десетото съображение към него Регламент № 2988/95 отчита и наказателноправния принцип ne bis in idem.

приложимата разпоредба, а при нужда и чрез тълкуването ѝ от съдилищата, правният субект може да разбере за кои действия и бездействия може да носи наказателна отговорност [19].

39. Ако критериите за яснота и точност бъдат приложени към членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95, на първо място следва да се установи, че определението за нередност в член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95, на което се позовават членове 5 и 7, очевидно се нуждае от допълване. В основата на това определение е самото нарушение на общностна норма и произтичащата от това евентуална вреда за бюджета на Общността, без дори бегло да се конкретизира видът на действията, които се имат предвид.

40. Както установяват SGS Belgium, DERWA и австрийското правителство, членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 са чисто диспозитивни норми. Член 5 от Регламента предвижда, че нередностите „могат“ да доведат до определени административни санкции, сред които и глоба, а според член 7 от Регламента тези санкции „могат“ да се налагат на определени лица. След преглед на текстовете на разпоредбите на други езици не се стига до различен извод [20].

41. В допълнение, прави впечатление, че във връзка с установените санкции в член 5 от Регламент № 2988/95 не се прави разграничение между извършените умишлено нередности и тези, причинени по небрежност. Също така в член 7 от Регламента не се прави разграничение между санкциите, които биха могли да бъдат наложени на евентуалните адресати в зависимост от степента на тяхната отговорност за извършената нередност.

42. Този анализ на текста на разпоредбите сам по себе си би могъл да породи съмнения, че членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 имат непосредствено действие, така че да могат да служат като самостоятелно правно основание за налагането на санкция. В Регламента обаче са налице и други индикации, че предвид конкретното си съдържание [21] въпросните разпоредби не могат да имат непосредствено действие в този смисъл.

43. Съгласно член 1, параграф 1 от Регламента единствената цел на този регламент е да се определят „общи“ правила. По-нататък в член 2, параграф 1 се посочва, че санкции се налагат, „доколкото

19 — Решение по дело Intertanko и др. (посочено в бележка под линия 16, точка 71), в което се препраща към Решение от 3 май 2007 г. по дело Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Сборник, стр. I-3633, точка 50) и към Решение на ЕСПЧ от 22 юни 2000 г. по дело Coëme и др./Белгия (2000-VII, Recueil des arrêts et décisions, стр. 1, точка 145).

20 — Така на френски език се използва „peuvent“, на английски — „may“, на италиански — „possono“, на испански — „podrán“, и на нидерландски — „kunnen“.

21 — С това по никакъв начин не поставям под съмнение извода на Съда в Решение по дело Handlbauer (посочено в бележка под линия 9, точка 35), че четиригодишният давностен срок по член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 е непосредствено приложим.

са необходими“. Както вече бе установено, нито в член 5 от Регламента, нито в друга разпоредба от Регламента се посочва кога каква санкция е необходима. Формулировката „се въвеждат“ [22] също показва, че са необходими допълнителни разпоредби освен тези в Регламент № 2988/95, за да бъде санкцията непосредствено приложима.

44. Вече разгледаните разпоредби на член 2, параграф 2, първо изречение и член 2, параграф 3 от Регламент № 2988/95 са още по-ясни. Обстоятелството, че е установено, че не може да се налага административна санкция, освен ако тя не е предвидена в акт на Общността преди извършването на нередността, само по себе си показва, че при приемането на Регламента Съветът изхожда от принципното положение, че самият регламент не е достатъчен, за да се наложи санкция.

45. С факта, че там също така се предвижда, че правото на Общността определя характера и обхвата на административните мерки и санкции, които са необходими за правилното прилагане на съответните правила, като се отчитат видът и тежестта на нередността, предоставената или получената облага и степента на отговорност, се потвърждава изводът, че общите правила в Регламента сами по себе си не са достатъчни, за да служат като самостоятелно правно основание за налагането на санкция. Всъщност самият регламент не отговаря на нито едно от посочените изисквания.

46. Накрая, в петото съображение от Регламент № 2988/95 се изтъква, че действията, които представляват нередности, и административните мерки и санкции, свързани с тях, се предвиждат в секторното законодателство в съответствие с този регламент.

47. Именно тази линия на разсъждение се следва в досегашната съдебна практика, според която с приемането на Регламент № 2988/95 общностният законодател е предвидил поредица от общи принципи и изисква като общо правило всички отраслови регламенти да спазват тези принципи [23].

48. Съответно например в областта на структурните фондове Съдът приема, че правното основание за задължението за възстановяване се намира в относимия регламент за изпълнение, а не в Регламент № 2988/95, „който, както подчертава Комисията, единствено установява общите правила за [...] санкции“ [24]. Така Съдът възприема изрично становището на Комисията, в което по-конкретно се

22 — Тук следва да се посочи, че не става въпрос например за съображение, в което се посочва какво урежда Регламентът, а за разпоредба от самия регламент.

23 — Решение по дело Jager (посочено в бележка под линия 18, точка 61 и цитираната съдебна практика).

24 — Решение от 13 март 2008 г. по дело Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06—C-385/06, Сборник, стр. I-1561, точка 39).

твърди, „че Регламент № 2988/95 не представлява самостоятелно правно основание, което позволява на националните власти да приемат мерки в случай на нередности. Всъщност този текст съдържа[…] само общи разпоредби […]“ [25]. Ако с това Съдът имаше за цел единствено да посочи, както очевидно смята Комисията, че вместо разпоредбите на Регламент № 2988/95 трябва да се вземе предвид секторното законодателство, ако има такова, той вероятно щеше да избере друга формулировка.

49. Ето защо правя извод, че членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 сами по себе си нямат непосредствено действие, така че да могат да служат като самостоятелно правно основание за налагането на санкция.

50. Видно от преюдициалното запитване, за да обоснове наложената на SGS Belgium санкция B.I.R.B. се основава не само на членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95, но и на връзката на тези разпоредби с член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87.

51. Комисията също намира, че член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87 е от значение за настоящия случай. Действително, според нея членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 могат да служат като самостоятелно правно основание за налагането на санкции на специализирана международна агенция за контрол и надзор. Поради изискванията на принципа за законоустановеност и предвид член 2, параграф 2 от Кралското постановление от 4 януари 1985 г. обаче тази санкция не трябва да надвишава максималния размер, който може да бъде определен като санкция за износителя. Размерът на санкцията за износителя се определя съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87.

52. Въпросът дали членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 във връзка с член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87 представляват достатъчно правно основание за налагането на санкция на специализирана международна агенция за контрол и надзор като SGS Belgium обаче ще бъде разгледан едва при отговора на втория преюдициален въпрос.

53. Следователно на първия преюдициален въпрос трябва да се отговори в смисъл, че членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 сами по себе си нямат непосредствено действие, така че да могат да служат като самостоятелно правно основание за налагането на санкция.

25 — Решение по дело Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (посочено в бележка под линия 24, точка 34).

Б — *По втория преюдициален въпрос*

54. С втория си преюдициален въпрос Hof van Beroep иска да се установи дали специализирана международна агенция за контрол и надзор като SGS Belgium, която е издала неверен сертификат за разтоварване по смисъла на член 18, параграф 2, буква в) от Регламент № 3665/87, може да се разглежда като икономически оператор или като друго лице по смисъла на членове 1 и 7 от Регламент № 2988/95, и следователно да се приеме, че е субект, на когото може да се наложи санкция по смисъла на този регламент.

55. С оглед на предложения отговор на първия преюдициален въпрос всъщност отговорът на втория преюдициален въпрос се оказва излишен. Тъй като Регламент № 2988/95 не съдържа непосредствено приложимо правно основание за налагането на санкции не е необходимо, ако се направи изолирана проверка, да се разглежда допълнително дали на специализирана международна агенция за контрол и надзор като SGS Belgium може да се наложи санкция по смисъла на Регламента.

56. Вторият преюдициален въпрос обаче запазва своята релевантност, ако в процеса на търсене на достатъчно правно основание за налагането на санкции на специализирани международни агенции за контрол и надзор се вземе предвид член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87. Тази норма съдържа конкретна санкция на общностното право, която от гледна точка на действието ѝ във времето е приложима в случаи на неправомерно заявени възстановявания при износ за селскостопански продукти, независимо че функцията ѝ на санкция се проявява едва при по-внимателен прочит [26].

57. Ето защо е възможно при съвместно разглеждане на членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 и член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87 да се потвърди наличието на достатъчно основание за налагането на санкции на специализирани международни агенции за контрол и надзор. За да може да се изясни този въпрос, следва да се тълкуват и разпоредбите на членове 1 и 7 от Регламент № 2988/95 относно лицата, на които могат да бъдат наложени санкции.

58. Според текста на член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87 санкцията е предвидена само за износителя [27] и предполага, че той е заявил възстановяване при износ в прекалено висок размер, като се включва и случаят, в който износителят изобщо

26 — Вж. също по-специално Решение от 24 април 2008 г. по дело AOB Reuter (C-143/07, Сборник, стр. I-3171, точка 22). Във всеки случай в член 11, параграф 1, трета и пета алинея се използва понятието „санкция“. Относно обстоятелството, че санкцията по член 11, параграф 1, първа алинея няма наказателноправен характер вж. и Решение по дело Käserei Champignon Hofmeister (посочено в бележка под линия 15, точка 35 и сл.).

27 — Вж. също Решение по дело Käserei Champignon Hofmeister (посочено в бележка под линия 15, точка 42).

няма право на възстановяване при износ [28]. При изясняването на този въпрос са релевантни не само фактите, които са известни на компетентните власти в момента на разглеждане на искането за възстановяване, но и фактите, настъпили след подаване на искането [29].

59. Съдът вече е постановил, че тази норма представлява ясно и достатъчно правно основание за налагането на санкции на износители [30].

60. Никоя от страните в производството не твърди, че в качеството си на специализирана международна агенция за контрол и надзор SGS Belgium би могло да бъде санкционирана единствено на основание на тази разпоредба.

61. Тъй като на основание член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87 може да се санкционира единствено нередност, извършена от самия износител, не е необходимо да се проверява дали SGS Belgium може да се разглежда като икономически оператор по смисъла на член 1, параграф 2 и член 7, първо изречение от Регламент № 2988/95. SGS Belgium не може сама да е извършила въпросната нередност и следователно в евентуалното си качество на икономически оператор няма как да бъде разглеждана като лице, което може да бъде санкционирано по смисъла на тези разпоредби.

62. Следователно остава да се провери дали член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87 във връзка с член 7, второ изречение от Регламент № 2988/95 — според който общностните административни санкции могат да се налагат и на лицата, които са взели участие в извършването на нередността, както и на тези, които са задължени да поемат отговорността за нея или да гарантират, че тя няма да бъде извършена — може да служи като правно основание за налагане на санкция на SGS Belgium.

63. Нередност по смисъла на член 7, второ изречение от Регламент № 2988/95 би била налице, ако DERWA бе получило неправомерно възстановявания при износ съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87.

64. В крайна сметка това би следвало да бъде изяснено от запитващата юрисдикция. Вторият преюдициален въпрос, както може да се заключи от неговата формулировка, изхожда от предпоставката, че сертификатът за разтоварване по смисъла на член 18, параграф 2, буква в) от Регламент № 3665/87, който е издаден от SGS Belgium и използван от DERWA, е с невярно съдържание. От преюдициалното запитване обаче е видно, че този въпрос е предмет на спор пред запитващата юрисдикция. Освен това пред запитващата юрисдикция е посочено, че стоките били изнесени

28 — Решение по дело AOB Reuter (посочено в бележка под линия 26, точка 22).

29 — Пак там, точка 23.

30 — Пак там, точка 34.

от Египет и внесени в Южна Африка, така че независимо от въпроса за истинността на спорния сертификат за разтоварване DERWA имало право на възстановявания при износ.

65. Във всеки случай износителят е длъжен да гарантира истинността на декларираното от него и санкцията по член 11, параграф 1, първа алинея, буква а) от Регламент № 3665/87 се налага независимо от субективната страна на нарушението [31]. Нарушението или грешката на съдоговорител на износителя не са обстоятелства, дължащи се на непреодолима сила, а спадат към обичайния търговски риск и в контекста на търговските сделки не могат да се считат за непредвидими. Износителят разполага с различни средства за защита като например възможността за свободен избор на съдоговорителя, предвиждането на съответни договорни клаузи или сключването на застраховки [32].

66. Не намирам никаква причина, поради която това да не е приложимо и спрямо отношенията между износител и специализирана международна агенция за контрол и надзор, и то независимо от въпроса дали използваният от износителя сертификат е издаден след направено от самия него искане, или — какъвто изглежда е настоящият случай — след искане от застрахователя му. Регламент (ЕО) № 800/1999 [33], който замества Регламент № 3665/87, впрочем изрично предвижда, че за действията на трети лица, отнасящи се пряко или косвено до необходимите формалности за изплащането на възстановяванията, включително и документите на международните агенции за контрол и надзор, отговаря получателят [34].

67. Ако за основа се вземе друга работна хипотеза — че DERWA е извършило нередност, причина за която е издаденият от SGS Belgium сертификат с невярно съдържание, то в този случай неминуемо SGS Belgium следва да се разглежда като лице, участвало в извършването на нередността.

68. По-нататък следва да се провери дали връзката между член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87 и член 7, второ изречение от Регламент № 2988/95 е толкова ясна и точна, че може да служи като правно основание за налагане на санкция на специализирана международна агенция за контрол и надзор като SGS Belgium.

31 — Решение по дело Käserei Champignon Hofmeister (посочено в бележка под линия 15, точка 59 и сл.) и Решение от 12 май 2005 г. по дело Milupa (C-542/03, Recueil, стр. I-3989, точка 26).

32 — Решение по дело Käserei Champignon Hofmeister (посочено в бележка под линия 15, точка 80) и Решение по дело AOB Reuter (посочено в бележка под линия 26, точка 36).

33 — Регламент (ЕО) № 800/1999 на Комисията от 15 април 1999 година за установяване на общи подробни правила за прилагане на режима на възстановяванията при износ на земеделски продукти (ОВ L 102, стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 27, стр. 187).

34 — Член 52, параграф 4, втора алинея.

69. На първо място, отново следва да се посочи, че член 7, второ изречение от Регламент № 2988/95 е само диспозитивна норма. Тя ясно оставя свобода за преценка.

70. Въпреки че санкциите по член 11 от Регламент № 3665/87 нямат наказателноправен характер [35], според мен не би било съвместимо с изискванията за яснота и точност прилагането им спрямо лицата по член 7, второ изречение от Регламент № 2988/95 да се остави на преценката на националните административни органи. В Решение по дело AOB Reuter [36], преди да квалифицира член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87 като ясно и достатъчно правно основание за налагане на санкции на износители, Съдът приема, че ако условията за прилагането на санкция са изпълнени, такава задължително трябва да бъде наложена, освен ако не е налице някое от изчерпателно определените условия за освобождаване от отговорност.

71. Въпреки това правният субект не би могъл да разбере от текста на разглежданите разпоредби кои негови действия и бездействия обосновават административнонаказателната му отговорност. Именно затова принципът на правна сигурност не е съобразен в достатъчна степен. За да е налице непосредствено приложима санкция, общностният законодател или по негово искане държавите членки трябва най-напред да извършат преценката по член 7, второ изречение от Регламент № 2988/95.

72. Освен това следва да се отбележи, че при определяне на характера и обхвата на санкцията член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87 действително отчита изискванията на член 2, параграф 3 от Регламент № 2988/95, по-специално относно вида и тежестта на нередността, предоставената или получената облага и степента на отговорност. Напротив, по отношение на лицата, към които се прилага, член 7, второ изречение от Регламент № 2988/95 не предвижда каквото и да било индивидуализиране на санкцията според вида и значението на тяхното съучастие или в зависимост от обстоятелството дали са били наясно с размера на вредата, която бюджетът на Общността е претърпял, или е можело да претърпи. Ако се направи предпазлива съпоставка с наказателното право, би могло да се установи, че не се прави разграничение между извършителство и съучастие в извършеното деяние.

73. Конкретният случай по-специално показва, че разглежданите в случая разпоредби не биха могли да позволят да се наложи подходяща санкция. Така B.I.R.B. упреква SGS Belgium за умишлено издадения сертификат с невярно съдържание и същевременно изхожда от обстоятелството, че тази нередност не е била известна на DERWA. Двете разглеждани разпоредби обаче не съдържат ясно указание дали при определяне на санкцията, която следва да се наложи на SGS Belgium, трябва да се

35 — Относно санкцията по член 11, параграф 1, първа алинея, буква а) от Регламент № 3665/87 вж. Решение по дело Käserei Champignon Hofmeister (посочено в бележка под линия 15, точка 44).

36 — Посочено в бележка под линия 26, точка 30.

вземе предвид предполагаемата вина на последната агенция, ако се приеме хипотезата, че SGS Belgium не следва да се разглежда като извършител на нередността, а може най-много да е съдействала за нередността, извършена от DERWA.

74. Според мен анализът дотук се потвърждава също от факта, че през 2002 г., както изтъква и австрийското правителство, при изменение [37] на Регламент № 800/1999 [38]., междувременно заменил Регламент № 3665/87, в областта на възстановяванията при износ за селскостопански продукти Комисията въвежда разпоредба със следния текст: „Държавите членки, които са одобрили НА, осигуряват ефективна система [от] санкции за случаите, когато одобрена НА е издала […] сертификат [с невярно съдържание]“. Съображение 2 от Регламента за изменение гласи: „[о]свен това се счита за необходимо да се осигури ефективна система от санкции, които да се прилагат от държавите членки, в случаи на нередовни доказателства за пристигане, представени от НА“.

75. Ето защо Комисията счита, че връзката между член 11, параграф 1 от Регламент № 3665/87 и член 7, второ изречение от Регламент № 2988/95 не е достатъчно правно основание за налагането на санкции на специализираните международни агенции за контрол и надзор. Особено показателно е, че тази нововъведена разпоредба следва съвършено различна логика от разпоредбата, която се прилага спрямо износителя. Именно на държавите членки се възлага да предвидят система от санкции за специализираните международни агенции за контрол и надзор, като Комисията не определя по-подробно тази система. Новата разпоредба не би била необходима, ако още преди нейното приемане съществуваше адекватен общностен санкционен механизъм; нещо повече, в последния случай би следвало да се предположи, че към момента са налице две разпоредби, без да бъде изяснено в какво отношение се намират една спрямо друга.

76. Накрая бих искала да подчертая, че по отношение на релевантния за настоящия случай период от време в националното право, и по-специално в член 2, параграф 2 от Кралското постановление от 4 януари 1985 г., липсват конкретни фактически състави; такива няма и в общностната правна уредба.

77. Всъщност нито Регламент № 2988/95, нито Регламент № 3665/87 препращат към националната правна уредба, което би могло да позволи да се търсят материалноправни разпоредби в националното право, за да се осъществи необходимото конкретизиране на санкция, която е само очертана в общностното право.

37 — С въвеждането на нов член 16в в Регламент (ЕО) № 1253/2002 на Комисията от 11 юли 2002 година за изменение на Регламент (ЕО) № 800/1999 за установяване на общи подробни правила за прилагане на режима на възстановяванията при износ на земеделски продукти (ОВ L 183, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 42, стр. 179).

38 — Посочен в бележка под линия 33.

78. Напротив, Регламент № 2988/95 предвижда изрично, че не може да се налага административна санкция, освен ако тя не е предвидена в акт на Общността преди извършването на нередността, както и че правото на Общността определя характера и обхвата на административните мерки и санкции, които са необходими за правилното прилагане на съответните правила, като се отчитат видът и тежестта на нередността, предоставената или получената облага и степента на отговорност. В този смисъл в петото съображение от Регламент № 2988/95 се посочва, че нередностите и административните мерки и санкции, свързани с тях, се предвиждат в секторното законодателство в съответствие с този регламент.

79. В заключение, според мен на втория преюдициален въпрос трябва да се даде следният отговор:

Специализирана международна агенция за контрол и надзор, одобрена от държавата членка, в която е приета декларацията за износ (в случая Белгия), която агенция е издала неверен сертификат за разтоварване по смисъла на член 18, параграф 2, буква в) от Регламент № 3665/87, не може да се разглежда като икономически оператор по смисъла на член 1, параграф 2 и член 7, първо изречение от Регламент № 2988/95, когато става въпрос за санкционирането на тази агенция на основание на споменатите разпоредби във връзка с член 11 от Регламент № 3665/87. Действително, въпреки че посочената агенция може да се разглежда като лице, което е взело участие в извършването на нередност по смисъла на член 7, второ изречение от Регламент № 2988/95, тази разпоредба, дори във връзка с член 11 от Регламент № 3665/87, не представлява достатъчно правно основание за налагането на санкция на споменатата агенция.

B — *По третия преюдициален въпрос*

80. С оглед на предложените от мен отговори на първите два преюдициални въпроса не е необходимо да се отговаря на третия преюдициален въпрос. Ако поначало не може да бъде наложена санкция, е безпредметно да се проверява дали това би било възможно впоследствие. Затова ще разгледам този въпрос единствено при условията на евентуалност, в случай че Съдът не възприеме заключението ми по първите два въпроса.

81. Съгласно член 3, параграф 1, трета алинея, първо изречение от Регламент № 2988/95 давностният срок се прекъсва от всяко действие на компетентните органи, което е съобщено на съответното лице и е свързано с разследването или преследването на нередността.

82. Като възможни действия по разследване или преследване запитващата юрисдикция посочва:

— доклад от икономическата инспекция, изпратен на B.I.R.B. на 13 август 1998 г., както и писмо и факс съобщение от същата инспекция, изпратени на B.I.R.B. съответно на 9 октомври 1998 г. и на 14 октомври 1998 г., с които се предоставят докладите за разследването,

— препоръчаното писмо от B.I.R.B. до SGS Belgium от 21 април 1999 г., с което се изисква представянето на допълнителни документи, за да се докаже освобождаването на стоката за консумация,

— препоръчаното писмо от B.I.R.B. до SGS Belgium от 5 февруари 2002 г., с което се налага санкция „на основание член 11 от Регламент № 3665/87“.

83. Съдът вече е изяснил, че извършените от националните органи общи действия по проверка, които не са във връзка със съмнения за нередности относно достатъчно точно определени сделки, не могат да прекъснат давностния срок по член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95. Ето защо съобщението за митническа проверка, без достатъчно точно да се посочат сделките, за които съществуват съмнения за нередности, не представлява действие по разследване или преследване на нередността, прекъсващо давността [39]. Като действие по разследване обаче Съдът квалифицира писмо, с което Комисията е уведомила получателя на финансова помощ от Общността в риболовния сектор, че намалява първоначално одобрената финансова помощ, тъй като рибните ресурси на третата страна, упомената в решението за отпускане на помощта, не са били използвани достатъчно дълго време [40].

84. Съгласно формулировката на третия преюдициален въпрос и предвид допълнителното изложение в акта за преюдициално запитване следва да се приеме, че разглежданите доклади по разследване са сведени до знанието на SGS Belgium в хода на разследването. Според мен запитващата юрисдикция, след като съобрази споменатата по-горе съдебна практика, трябва да прецени дали въпросните доклади по разследване са били достатъчно конкретни и дали SGS Belgium е била в състояние да разбере от тях, че срещу нея се води разследване заради издадения сертификат от 4 ноември 1997 г.

85. Не виждам проблем, явно обратно на разбирането на SGS Belgium, в това, че докладите по разследване не са изготвени

39 — Решение по дело Handlbauer (посочено в бележка под линия 9, точки 40 и 43).

40 — Решение от 2 декември 2004 г. по дело José Martí Peix/Комисия (C-226/03 P, Recueil, стр. I-11421, точка 30).

от B.I.R.B. Обстоятелството, че държава членка предоставя компетентността по разследване и/или преследване на един или на няколко органа само по себе си не може да постави под въпрос квалификацията на съответните мерки като мерки за разследване или преследване. Възможно е обаче да се наложи различна оценка на ситуацията, ако съответният орган предаде изготвения от друг орган доклад на засегнатото лице и то остане с впечатлението, че според него няма достатъчно основания за съмнение.

86. Що се отнася до препоръчаното писмо на B.I.R.B. до SGS Belgium от 21 април 1999 г., с което от последната се изисква да представи допълнителни документи, за да се докаже освобождаването на стоката за консумация, според мен има редица индикации, че поне в този случай става въпрос за действие по разследване. И в това отношение обаче запитващата юрисдикция следва да провери дали съдържанието на писмото по същество дава основание за извода, че B.I.R.B. се съмнява в истинността на сертификата от 4 ноември 1997 г., а не се стреми например просто да допълни своите документи. Според изложената от запитващата юрисдикция фактическа обстановка [41] с това препоръчано писмо на SGS Belgium се съобщава и резултатът от разследването на икономическите инспектори. Във връзка с това е в сила посоченото в предходните две точки от изложението.

87. Що се отнася до препоръчаното писмо на B.I.R.B. до SGS Belgium от 5 февруари 2002 г., с което се налага санкция „на основание член 11 от Регламент № 3665/87“, нямам никакви съмнения, че в този случай става въпрос за действие по разследване, което може да прекъсне давността. От преюдициалното запитване е видно, че препоръчаното писмо позволява ясно да се разбере защо се налага санкцията. Може би е малко изненадващо обстоятелството, че белгийските съдилища са сезирани не от SGS Belgium, която да оспори налагането на тази санкция, а обратно — от B.I.R.B., която предявява иск SGS Belgium да бъде осъдена да заплати наложената санкция. В това отношение в устната фаза на производството белгийското правителство изтъква, че административният акт за налагане на санкцията сам по себе си не е изпълнително основание. Ако санкционираното лице откаже да плати, за да бъде наложена ефективна санкция белгийските административни органи следва да сезират съдилищата, които да определят справедливия размер на санкцията в границите на съответната искана сума. Независимо от тези процесуалноправни аспекти следва да се приеме, че запитващата юрисдикция многократно подчертава, че с препоръчаното писмо се налага санкция на SGS Belgium и от тази агенция се изисква да плати така наложената санкция. Следователно несъмнено става въпрос за действие по преследване на нередността.

41 — Вж. възпроизвеждането им по-горе в точка 16.

88. Ето защо при условията на евентуалност предлагам на третия преюдициален въпрос да се отговори, че препоръчано писмо на компетентния национален административен орган, с което поради конкретно описаното в това писмо положение се налага санкция, може да се разглежда като действие, свързано с разследването или преследването на нередността, по смисъла на член 3, параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95.

V — Заключение

89. В заключение, предлагам на въпросите на Hof van Beroep te Antwerpen да се даде следният отговор:

„1. Членове 5 и 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности сами по себе си нямат непосредствено действие, така че да могат да служат като самостоятелно правно основание за налагането на санкция.

2. Специализирана международна агенция за контрол и надзор, одобрена от държавата членка, в която е приета декларацията за износ (в случая Белгия), която агенция е издала неверен сертификат за разтоварване по смисъла на член 18, параграф 2, буква в) от Регламент № 3665/87 на Комисията от 27 ноември 1987 година за определяне на подробни общи правила за прилагане на системата на възстановявания при износа на земеделски продукти, изменен с Регламент (ЕО) № 2945/94 на Комисията от 2 декември 1994 година, не може да се разглежда като икономически оператор по смисъла на член 1, параграф 2 и член 7, първо изречение от Регламент № 2988/95, когато става