Ġabra tal-ġurisprudenza

KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
BOBEK
ippreżentati fit-12 ta' Diċembru 2017 [1]

Kawża C‑16/16 P

Il-Belġju
vs

Il-Kummissjoni Ewropea

(Appell — Protezzjoni tal-konsumaturi — Servizzi ta' logħob tal-azzard onlajn — Protezzjoni tal-konsumaturi u tal-ġugaturi ta' servizzi ta' logħob tal-azzard onlajn u prevenzjoni tal-logħob tal-azzard minn minorenni — Rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni — Artikolu 263 TFUE — Att li jista' jiġi kkontestat — Stħarriġ ġudizzjarju ta' strumenti ta' liġi mhux vinkolanti (soft law) — Atti mhux vinkolanti li jipproduċu effetti legali — Atti li raġonevolment jistgħu jitqiesu bħala li jinduċu għall-konformità)

Werrej

I. Introduzzjoni 2

II. Il-kuntest ġuridiku 3

A. Id-dritt primarju 3

B. Ir-Rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni 4

III. Il-fatti u l-kawża prinċipali 6

IV. Id-digriet appellat 7

V. Il-proċeduri quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja 8

VI. Evalwazzjoni 10

A. Is-sustanza qabel il-forma 11

1. Is-sentenza ERTA 11

2. It-test ERTA kif applikat mill-Qorti Ġenerali f'din il-kawża 12

1 Lingwa oriġinali: l-Ingliż.

3. L-elementi problematiċi tat-test ERTA 12

a) Kwistjonijiet interni 13

1) Effetti legali, saħħa vinkolanti, jew effett legali vinkolanti? 13

2) Xi rwol għall-intenzjoni ta' min jabbozza? 14

b) Problemi esterni 14

1) Il-qawmien tal-liġi mhux vinkolanti 15

2) Rakkomandazzjonijiet: ebda saħħa vinkolanti iżda jipproduċu effetti legali 16

i) Fil-livell tal-Unjoni 16

ii) Fil-livell tal-Istati Membri 18

4. Lura għall-oriġini: ERTA u effetti legali 21

5. L-applikazzjoni tat-test għal dan il-każ 22

B. Il-forma tiddetermina s-sustanza 26

1. Esklużjoni (sħiħa): rakkomandazzjoni tfisser rakkomandazzjoni 26

2. Sustanza jew forma? 27

3. Il-kjarifiki (potenzjalment) meħtieġa 29

VII. Konklużjoni 30

I. Introduzzjoni

1. Wieħed mid-dibattiti kbar li sawru l-filosofija legali (Anglo-Amerikana) tul dawn l-aħħar ftit għexieren ta' snin kien l-iskambju bejn Hart u Dworkin dwar in-natura tad-dritt u l-istruttura ta' sistema legali. Qrib l-aħħar tas-sittinijiet u s-sebgħinijiet il-kritika ta' Dworkin għal *Concept of Law* ta' Hart[2] ikkristallizzat madwar diversi temi. Waħda mill-propożizzjonijiet ewlenin ta' Dworkin kienet li l-mod li bih kien jaħsibha Hart dwar sistema legali huwa wisq ristrett u ffokat iżżejjed fuq *regoli* legali, u jħalli barra element ewlieni ieħor ta' kull sistema legali: *prinċipji*[3].

2. Forsi ma hemmx periklu li wieħed jassumi li, minkejja t-titolu tagħha, meta kienet qed tadotta r-"Rakkomandazzjoni dwar *prinċipji* għall-protezzjoni tal-konsumaturi u l-ġugaturi ta' servizzi tal-logħob tal-azzard onlajn u għall-protezzjoni tal-minorenni mil-logħob tal-azzard onlajn" (iktar 'il quddiem ir-"Rakkomandazzjoni")[4], il-Kummissjoni ma kellhiex f'moħħha li tkun fuq xi naħa f'dak id-dibattitu teoretiku. Madankollu, wara kawża ta' annullament imressqa mir-Renju tal-Belġju kontra

2 Hart, H. L. A., The Concept of Law, it-tieni edizzjoni (b'*post scriptum*), Clarendon Press, Oxford, 1997 (l-ewwel edizzjoni ppubblikata fl-1961).

3 Dworkin, R., Taking Rights Seriously (New Impression with a Reply to Critics), London, Duckworth, 1987 (l-ewwel edizzjoni ppubblikata fl-1977), p. 22 *ff.*

4 Rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni 2014/478/UE tal-14 ta' Lulju 2014 (ĠU 2014 L 214, p. 38). (enfasi miżjuda minni)

dik ir-Rakkomandazzjoni quddiem il-Qorti Ġenerali, kien inbeda tip ta' dibattitu nominalment simili imma sustanzjalment xi ftit differenti: fid-dritt tal-Unjoni, għall-fini ta' stħarriġ ġudizzjarju, kif inhuma differenti tali *prinċipji* minn *regoli* (vinkolanti, legali)? Barra dan, tista' rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni, strument tal-Unjoni eskluż espliċitament minn stħarriġ ġudizzjarju taħt l-Artikolu 263(1) TFUE, minkejja dan tkun suġġetta għal rikors għal annullament skont dik id-dispożizzjoni?

3. Il-Qorti Ġenerali ddikjarat l-azzjoni tal-Belġju inammissibbli [5], billi ddeċidiet li r-Rakkomandazzjoni ma kinitx intiża jkollha effetti legali vinkolanti. Ir-Renju tal-Belġju appella minn dik id-deċiżjoni quddiem din il-Qorti tal-Ġustizzja.

4. F'dawn il-konklużjonijiet is-suġġeriment tiegħi lill-Qorti tal-Ġustizzja essenzjalment jinqasam fi tnejn: l-ewwel nett, fil-livell *ġenerali*, minħabba sitwazzjoni leġiżlattiva li dejjem tinbidel (mhux biss) tad-dritt tal-Unjoni, li huwa kkaratterizzat minn proliferazzjoni ta' diversi strumenti ta' liġi mhux vinkolanti, aċċess għall-qrati tal-Unjoni għandu jkun adattat biex jirrispondi għal dawk l-iżviluppi. F'dan is-sens, u sa fejn il-logħob teoretiku bil-kliem jippermetti, il-metodu għandu, tabilħaqq, ikun iktar skont dak ta' Dworkin, billi jirrikonoxxi l-fatt li hemm normi li jiġġeneraw effetti legali sinjifikattivi li jsibu lilhom innifishom lil hinn mil-loġika binarja ta' regoli legali vinkolanti/mhux vinkolanti. It-tieni nett, fil-livell *konkret* tar-Rakkomandazzjoni inkwistjoni f'din il-kawża, strument normattiv li fid-dawl tal-loġika, il-kuntest, l-għan u parzjalment anki tal-lingwa tiegħu, ikun jista' raġonevolment jitqies bħala li jistabbilixxi *regoli* ta' mġiba, għandu jkun suġġett għal stħarriġ ġudizzjarju, irrispettivament mill-fatt li jkun xi ftit ma jintgħarafx minn sett ta' sempliċi "*prinċipji*" f'rakkomandazzjoni.

II. Il-kuntest ġuridiku

A. Id-dritt primarju

5. Skont l-Artikolu 4(3) TUE, "L-Istati Membri għandhom jieħdu kull miżura ġenerali jew partikolari xierqa sabiex jassiguraw li l-obbligi li joħorġu mit-Trattati jew li jirriżultaw mill-atti ta' l-istituzzjonijiet ta' l-Unjoni jitwettqu. L-Istati Membri għandhom jgħinu lill-Unjoni sabiex twettaq il-kompiti tagħha u joqogħdu lura minn kwalunkwe miżura li tista' tqiegħed f' periklu l-kisba ta' l-objettivi ta' l-Unjoni."

6. L-ewwel paragrafu tal-Artikolu 263 TFUE jgħid: "Il-Qorti tal-Ġustizzja ta' l-Unjoni Ewropea għandha teżamina l-legalità ta' atti leġislattivi, ta' l-atti tal-Kunsill, tal-Kummissjoni u tal-Bank Ċentrali Ewropew, minbarra ir-rakkomandazzjonijiet u l-opinjonijiet, u ta' atti tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill Ewropew maħsuba li joħolqu effetti legali fir-rigward ta' terzi. Din għandha tikkontrolla wkoll il-legalità ta' l-atti ta' korpi jew organi ta' l-Unjoni maħsuba sabiex jipproduċu effetti legali fil-konfront ta' partijiet terzi."

7. Skont l-Artikolu 288 TFUE:

"Biex jeżerċitaw il-kompetenzi ta' l-Unjoni, l-istituzzjonijiet għandhom jadottaw regolamenti, direttivi, deċiżjonijiet, rakkomandazzjonijiet u opinjonijiet.

Regolament għandu jkollu applikazzjoni ġenerali. Ikun jorbot fl-intier tiegħu u jkun direttament applikabbli fl-Istati Membri kollha.

Direttiva għandha torbot l-Istati Membri, f'dak li għandu x'jaqsam mar-riżultat li jrid jinkiseb, iżda tħalli l-għażla ta' forom u metodi f'idejn l-awtoritajiet nazzjonali.

5 Digriet tas-27 ta' Ottubru 2015, Il-Belġju vs Il-Kummissjoni (T-721/14, EU:T:2015:829).

Id-deċiżjoni għandha torbot fl-intier tagħha. Deċiżjoni li tispeċifika lil min hija indirizzata għandha torbot lil dawn biss.

Ir-rakkomandazzjonijiet u l-opinjonijiet ma jkunux vinkolanti."

8. L-Artikolu 292 TFUE jgħid dan li ġej: "Il-Kunsill għandu jadotta rakkomandazzjonijiet. Għandu jaġixxi fuq proposta tal-Kummissjoni fil-każijiet kollha fejn it-Trattati jipprovdu li għandu jadotta atti fuq proposta tal-Kummissjoni. Għandu jaġixxi b'mod unanimu f'dawk l-oqsma fejn tkun meħtieġa l-unanimità sabiex jiġi adottat att ta' l-Unjoni. Il-Kummissjoni, kif ukoll il-Bank Ċentrali Ewropew fil-każijiet speċifiċi previsti fit-Trattati, għandhom jadottaw rakkomandazzjonijiet."

9. L-Artikolu 296 TFUE jgħid li:

"Fejn it-Trattati ma jispeċifikawx it-tip ta' att li għandu jiġi adottat, l-istituzzjonijiet għandhom jiddeċiedu każ b' każ, skond il-proċeduri applikabbli, u skond il-prinċipju tal-proporzjonalità.

L-atti legali għandhom jiddikjaraw ir-raġunijiet li fuqhom ikunu bbażati u għandhom jirriferu għal kwalunkwe proposta, inizjattiva, rakkomandazzjoni, talba jew opinjoni prevista fit-Trattati.

Meta jikkunsidraw abbozz ta' att leġislattiv, il-Parlament Ewropew u l-Kunsill għandhom joqgħodu lura milli jadottaw atti li ma jkunux previsti mill-proċedura leġislattiva applikabbli għall-qasam konċernat."

B. Ir-Rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni

10. Skont il-premessa 5 tal-Rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni "[f]in-nuqqas ta' armonizzazzjoni fil-livell tal-Unjoni, l-Istati Membri fil-prinċipju huma liberi li jistabbilixxu l-objettivi tal-politika tagħhom dwar il-logħob tal-azzard u li jiddefinixxu l-livell ta' protezzjoni mixtieq sabiex jipproteġu s-saħħa tal-konsumaturi [...]".

11. Il-premessa 8 tgħid li "[i]r-regoli u l-politiki li l-Istati Membri introduċew sabiex isegwu l-objettivi tal-interess pubbliku jvarjaw b'mod kunsiderevoli. Azzjoni fil-livell tal-Unjoni tħeġġeġ lill-Istati Membri sabiex jipprovdu livell għoli ta' protezzjoni fl-Unjoni kollha."

12. L-għan tar-Rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni huwa ddikjarat fil-premessa 9 bħala: "li tiġi salvagwardjata s-saħħa tal-konsumaturi u tal-ġugaturi u għaldaqstant anki li tiġi minimizzata l-ħsara ekonomika li tista' tirriżulta mil-logħob tal-azzard kompulsiv jew eċċessiv. Għal dan il-għan, hija tirrakkomanda prinċipji għal livell għoli ta' protezzjoni tal-konsumaturi, tal-ġugaturi u tal-minorenni fir-rigward tas-servizzi tal-logħob tal-azzard onlajn. Fit-tħejjija ta' din ir-Rakkomandazzjoni, il-Kummissjoni qieset il-prattiki tajbin fl-Istati Membri."

13. Il-premessa 15 tindika li "[h]uwa xieraq li l-Istati Membri jiġu mistiedna jressqu regoli li jipprovdu lill-konsumaturi b'informazzjoni dwar il-logħob tal-azzard onlajn [...]".

14. Il-premessa 16 tgħid li "Meta xieraq, il-prinċipji ta' din ir-Rakkomandazzjoni ma għandhomx jiġu indirizzati biss lill-operaturi iżda anki lill-partijier terzi, inklużi l-hekk imsejħa 'affiljati', li huma permessi jippromwovu s-servizzi tal-logħob tal-azzard onlajn f'isem l-operatur."

15. Il-premessa 27 tinnota li "[t]inħtieġ superviżjoni effettiva għall-protezzjoni xierqa tal-objettivi tal-interess pubbliku. L-Istati Membri għandhom jaħtru awtoritajiet kompetenti, jistabbilixxu gwida ċara għall-operaturi u jipprovdu informazzjoni faċilment aċċessibbli għall-konsumaturi, ġugaturi u gruppi vulnerabbli inklużi minorenni."

16. Il-premessa 29 iżżid tgħid li "[d]in ir-Rakkomandazzjoni ma għandhiex tinterferixxi mad-Direttiva 2005/29/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill u d-Direttiva tal-Kunsill 93/113/KEE."

17. It-Taqsima I tar-Rakkomandazzjoni tistabbilixxi l-iskop tagħha. Skont il-paragrafu 1, "[l]-Istati Membri huma rrakkomandati li jiksbu livell għoli ta' protezzjoni għall-konsumaturi, il-ġugaturi u l-minorenni permezz tal-adozzjoni ta' prinċipji għas-servizzi tal-logħob tal-azzard onlajn u għal komunikazzjonijiet kummerċjali responsabbli ta' dawk is-servizzi, sabiex tiġi ssalvagwardjata s-saħħa u sabiex tiġi minimizzata wkoll il-ħsara ekonmika eventwali li tista' tirriżulta minn logħob tal-azzard kompulsiv jew eċċessiv." Il-paragrafu 2 jgħid li "[d]in ir-Rakkomandazzjoni ma xxekkilx id-dritt tal-Istati Membri li jirregolaw is-servizzi tal-logħob tal-azzard."

18. It-Taqsima III tar-Rakkomandazzjoni tistabbilixxi rekwiżiti ta' informazzjoni pjuttost speċifiċi u ddettaljati għal websajts ta' logħob tal-azzard ta' operaturi, l-iktar dwar ix-xorta ta' informazzjoni li għandha tintwera fuq il-paġna ta' destinazzjoni (landing page) tagħhom u kemm ikunu meħtieġa klikks għal aċċess għal kull tip ta' informazzjoni. It-Taqsima IV iżżid iktar rekwiżiti dwar minorenni.

19. It-Taqsima V hija dwar reġistrazzjoni u kontijiet ta' ġugaturi. B'mod partikolari l-paragrafu 15 jgħid li "[l]-Istati Membri għandhom jiżguraw li persuna tkun permessa biss tipparteċipa f'servizz tal-logħob tal-azzard onlajn meta tirreġistra bħala ġugatur u jkollha kont mal-operatur."

20. It-Taqsima VI tindirizza l-attività tal-ġugatur u appoġġ. It-Taqsima VIII tkopri l-komunikazzjoni kummerċjali u t-Taqsima IX l-isponsorjar.

21. It-Taqsima XI hija dwar is-superviżjoni. Il-paragrafu 51 jistieden lill-Istati Membri "jaħtru awtoritajiet regolatorji tal-logħob tal-azzard meta japplikaw il-prinċipji stabbiliti f'din ir-Rakkomandazzjoni sabiex jiżguraw u jissorveljaw b'mod indipendenti l-konformità effettiva mal-miżuri nazzjonali meħuda għall-appoġġ tal-prinċipji stabbiliti f'din ir-Rakkomandazzjoni."

22. It-Taqsima XII, l-aħħar taqsima tar-Rakkomandazzjoni, hija dwar irrapportar. Il-paragrafu 52 tagħha jgħid li "[l]-Istati Membri huma mistiedna jinnotifikaw lill-Kummissjoni b'kull miżura li tittieħed skont din ir-Rakkomandazzjoni sad-19 ta' Jannar 2016 sabiex il-Kummissjoni tkun tista' tevalwa l-implimentazzjoni ta' din ir-Rakkomandazzjoni."

23. Skont il-paragrafu 53, "L-Istati Membri huma mistiedna jiġbru dejta annwali affidabbli għal skopijiet ta' statistika dwar:

(a) il-miżuri protettivi applikabbli b'mod partikulari l-għadd ta' kontijiet ta' ġugatur (miftuħin u magħluqin), l-għadd ta' ġugaturi awtoesklużi, dawk li jesperjenzaw disturb tal-logħob tal-azzard u lmenti minn ġugaturi;

(b) komunikazzjoni kummerċjali skont il-kategorija u skont it-tip ta' ksur tal-prinċipji;

L-Istati Membri huma mistiedna jikkomunikaw din l-informazzjoni lill-Kummissjoni, għall-ewwel darba sad-19 ta' Lulju 2016."

24. Fl-aħħar nett il-paragrafu 54 jgħid li "[i]l-Kummissjoni għandha tevalwa l-implimentazzjoni tar-Rakkomandazzjoni sad-19 ta' Jannar 2017."

III. Il-fatti u l-kawża prinċipali

25. Fl-2011, fi Green Paper "dwar il-logħob tal-azzard onlajn fis-Suq Intern"[6], il-Kummissjoni identifikat l-għanijiet komuni tal-Istati Membri dwar ir-regolazzjoni tas-servizzi tal-logħob tal-azzard onlajn. Hija identifikat ukoll l-oqsma ewlenin ta' prijorità għal azzjoni mill-Unjoni.

26. Fil-Komunikazzjoni tagħha "**Lejn qafas Ewropew komprensiv għal-logħob tal-azzard online**", adottata fit-23 ta' Ottubru 2012[7], il-Kummissjoni pproponiet sensiela ta' azzjonijiet b'reazzjoni għall-isfidi regolatorji, tas-soċjetà u teknoloġiċi tal-logħob tal-azzard onlajn. B'mod partikolari l-Kummissjoni qalet li, b'mod ġenerali, ma kienx jidher li kien xieraq f'dak l-istadju li tiġi proposta leġiżlazzjoni tal-Unjoni speċifika għas-settur tal-logħob tal-azzard onlajn. F'dik il-Komunikazzjoni l-Kummissjoni ħabbret li kienet ser tippreżenta rakkomandazzjonijiet dwar il-protezzjoni tal-konsumaturi fil-qasam tas-servizzi tal-logħob tal-azzard onlajn, inkluża l-protezzjoni ta' minorenni, u dwar komunikazzjoni kummerċjali responsabbli ta' servizzi ta' logħob tal-azzard onlajn.

27. Il-Parlament Ewropew, fir-Riżoluzzjoni tiegħu tal-10 ta' Settembru 2013 dwar il-logħob tal-azzard onlajn fis-suq intern[8], stieden lill-Kummissjoni tesplora l-possibbiltà ta' interoperabbiltà bejn reġistri nazzjonali ta' awtoesklużjoni. Dan kellu jżid il-konoxxenza tar-riskji ta' dipendenza fuq il-logħob tal-azzard, u stedinha tqis l-implementazzjoni ta' kontrolli obbligatorji ta' identifikazzjoni ta' partijiet terzi. Il-Parlament talab ukoll lil operaturi tal-logħob tal-azzard onlajn ikunu obbligati jipprovdu informazzjoni dwar awtoritajiet regolatorji u twissijiet lil minorenni u dwar l-użu ta' awtorestrizzjonijiet fil-websajt tal-logħob tal-azzard. Barra dan, il-Parlament kien tal-parir li jkunu stabbiliti prinċipji komuni għal komunikazzjonijiet kummerċjali responsabbli. Huwa rrakkomanda li komunikazzjonijiet kummerċjali kellu jkollhom twissijiet ċari dwar il-konsegwenzi tal-logħob tal-azzard kompulsiv u dwar ir-riskji ta' dipendenza fuq il-logħob tal-azzard. Komunikazzjonijiet kummerċjali la kellhom ikunu eċċessivi u lanqas jintwerew fuq kontenut li jkun speċifikament immirat lejn il-minorenni, lanqas fejn ikun hemm riskju ogħla li jkun immirat lejn il-minorenni.

28. Il-Kumitat Ekonomiku u Soċjali Ewropew ukoll talab lill-Kummissjoni tintervjeni biex titjieb il-protezzjoni tal-konsumatur fir-rigward tal-logħob tal-azzard onlajn u biex jiġu protetti l-minorenni[9].

29. F'kuntest bħal dan il-Kummissjoni adottat ir-Rakkomandazzjoni impunjata fl-14 ta' Lulju 2014 abbażi tal-Artikolu 292 TFUE. Kienet ippubblikata sħiħa fis-Serje L ta' *Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* fid-19 ta' Lulju 2014.

30. Mal-adozzjoni tar-Rakkomandazzjoni kien hemm stqarrija għall-istampa[10] u memorandum[11]. Dak il-Memorandum ippreżenta Rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni fit-termini li ġejjin: "Rakkomandazzjoni hija strument mhux vinkolanti użat mill-Kummissjoni Ewropea biex jintbagħat messaġġ ċar lill-Istati Membri dwar x'azzjonijiet ikunu mistennija bħala rimedju għal sitwazzjoni, filwaqt li titħalla flessibbiltà biżżejjed fil-livell nazzjonali dwar kif dan għandu jinkiseb. Billi tistabbilixxi l-għanijiet li jkollhom jintlaħqu hija għandha taġixxi bħala katalista għall-iżvilupp ta' prinċipji konsistenti li għandhom jiġu applikati mal-Unjoni kollha." F'dak li għandu x'jaqsam mal-għażla tat-tip ta' strument, il-Memorandum żied jgħid li "ma hemmx leġiżlazzjoni tal-Unjoni li hija speċifika għal settur fis-settur tas-servizzi tal-logħob tal-azzard onlajn u ma tqiesx li kien xieraq li tkun proposta tali leġiżlazzjoni speċifika. Minbarra dan, rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni tista' tiġi adottata minnufih, filwaqt li proposti għal leġiżlazzjoni jkollhom jiġu adottati mill-Kunsill tal-Ministri tal-Unjoni u mill-Parlament Ewropew, proċess li jista' jieħu ż-żmien".

6 COM (2011) 128 finali.

7 COM (2012) 596 finali.

8 P7 TA(2013)0348.

9 2012/2322(INI).

10 IP/14/828 tal-14 ta' Lulju 2014, li jista' jinkiseb onlajn fuq: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-828_en.htm.

11 MEMO/14/484 tal-14 ta' Lulju 2014, onlajn: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-484_en.htm.

IV. Id-digriet appellat

31. Fit-13 ta' Ottubru 2014, ir-Renju tal-Belġju ppreżenta rikors għall-annullament tar-Rakkomandazzjoni inkwistjoni quddiem il-Qorti Ġenerali.

32. B'digriet tas-27 ta' Ottubru 2015 il-Qorti Ġenerali ċaħdet ir-rikors bħala inammissibbli [12]. Iddeċidiet li, fid-dawl tal-kliem, il-kontenut u l-kuntest tagħha, ir-Rakkomandazzjoni ma kellhiex u ma kinitx intiża li jkollha effett legali vinkolanti. B'riżultat ta' dan, hija ma setgħetx tkun ikklassifikata bħala att li jista' jiġi mistħarreġ dwar il-legalità tiegħu skont l-Artikolu 263 TFUE [13].

33. Fil-motivazzjoni tagħha l-Qorti Ġenerali l-ewwel nett innotat li l-kliem tar-Rakkomandazzjoni kien l-iktar f'termini mhux mandatorji, minkejja xi diverġenzi żgħar bejn il-verżjonijiet lingwistiċi [14].

34. Il-Qorti Ġenerali kompliet tiddeċiedi li l-kontenut tar-Rakkomandazzjoni wera li l-Kummissjoni ma kellhiex l-intenzjoni li tagħtiha effetti legali vinkolanti [15]. B'mod partikolari, il-punti 51 sa 53 *jistiednu* lill-Istati Membri jaħtru awtoritajiet regolatorji għal-logħob tal-azzard u jinnotifikaw lill-Kummissjoni b'kull miżura meħuda skont ir-Rakkomandazzjoni. Dan ma jimponix obbligu fuq l-Istati Membri li japplikaw il-prinċipji msemmija f'dak l-att. Barra dan, il-Kummissjoni espressament qalet li r-Rakkomandazzjoni ma kinitx toħloq interferenza fis-setgħat regolatorji tal-Istati Membri fil-qasam: hija kienet biss stiednet lill-Istati Membri jkunu konformi mal-prinċipji msemmija fiha [16].

35. Il-Qorti Ġenerali qieset li l-analiżi tal-kliem u tal-kontenut tar-Rakkomandazzjoni kienet ikkonfermata b'analiżi tal-kuntest tagħha. Diskussjonijiet tal-Kunsill, tal-Parlament Ewropew u tal-Kummissjoni juru li ma kienx hemm intenzjoni li tkun proposta leġiżlazzjoni tal-Unjoni f'dan il-qasam dak iż-żmien [17].

36. Il-Qorti Ġenerali żiedet tgħid li l-pubblikazzjoni fis-Serje L tal-Ġurnal Uffiċjali pjuttost milli fis-Serje C ma setgħetx minnha nnifisha tinvalida l-konklużjoni li r-Rakkomandazzjoni ma kinitx maħsuba li jkollha effett legali vinkolanti [18]. Qalet ukoll li wieħed ma setax jinferixxi mis-sempliċi fatt li rakkomandazzjonijiet, għalkemm mhux vinkolanti, seta' jkollhom effett legali, li huma jistgħu jkunu kkontestati ġudizzjalment. Li wieħed jaħseb mod ieħor imur kontra l-Artikolu 263 TFUE, li skontu ma setgħetx titressaq kawża għal annullament kontra rakkomandazzjonijiet li ma jkollhomx effett legali vinkolanti [19].

37. Allegat ksur minn istituzzjoni tal-Unjoni tal-prinċipji ta' bilanċ istituzzjonali, ta' għoti ta' setgħat jew ta' kooperazzjoni leali ma jistax jagħti lok għal eċċezzjoni għar-regoli ta' ammissibbiltà li jirregolaw azzjonijiet għal annullament stabbiliti mit-Trattat [20]. B'mod partikolari, ma jsegwix mill-fatt li fi proċeduri ta' ksur il-Qorti tal-Ġustizzja tkun tista' teżamina att jew azzjoni mingħajr effett legali vinkolanti fid-dawl tal-obbligu tal-Istati Membri ta' kooperazzjoni leali li l-istess għandu japplika f'rikors għal annullament [21].

12 Digriet tas-27 ta' Ottubru 2015, Il-Belġju vs Il-Kummissjoni (T-721/14, EU:T:2015:829).
13 Punt 37 tad-digriet appellat.
14 Punt 21 *et seq.* tad-digriet appellat.
15 Punt 29 tad-digriet appellat.
16 Punti 32 sa 35 tad-digriet appellat.
17 Punt 36 tad-digriet appellat.
18 Punti 38 sa 40 tad-digriet appellat.
19 Punti 42 sa 48 tad-digriet appellat.
20 Punti 51 sa 52 tad-digriet appellat.
21 Punti 54 sa 55 tad-digriet appellat.

38. Il-Qorti Ġenerali qalet li r-Rakkomandazzjoni ma tistabbilixxi ebda regola jew prinċipju biex tarmonizza s-suq tas-servizzi fis-settur tal-logħob tal-azzard onlajn, kuntrarjament għal dak li jissottometti l-appellant. Dan kien ċar fid-dawl tal-punt 2 li espressament jikkonferma s-setgħat regolatorji tal-Istati Membri f'dan il-qasam [22]. Ir-Rakkomandazzjoni ma kinitx intiża tillimita l-possibbiltà għal kull Stat Membru li jiddetermina, skont il-preferenzi tiegħu stess, xi jkun meħtieġ biex jiġi żgurat li l-aspetti morali, reliġjużi u kulturali jkunu protetti [23].

V. Il-proċeduri quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

39. Permezz tal-appell tiegħu r-Renju tal-Belġju (iktar 'il quddiem l-"appellant") jitlob lill-Qorti tal-Ġustizzja tannulla d-digriet tal-Qorti Ġenerali, tiddikjara ammissibbli r-rikors għal annullament, tiddeċiedi din il-kawża fuq il-merti, tiddikjara ammissibbli r-rikorsi għal intervent tar-Repubblika Ellenika u tar-Repubblika Portugiża [24], u tikkundanna lill-Kummissjoni għall-ispejjeż.

40. Il-Kummissjoni titlob lill-Qorti tal-Ġustizzja tiċħad l-appell u tikkundanna lill-appellant għall-ispejjeż.

41. Fl-appell tiegħu l-appellant iressaq tliet aggravji: (i) ksur tal-prinċipji ta' attribuzzjoni ta' kompetenzi, lealtà u bilanċ istituzzjonali; (ii) ksur tal-prinċipju ta' lealtà u preġudizzju tal-pożizzjoni tal-Istati Membri bħala rikorrenti privileġġati; u (iii) interpretazzjoni skorretta tal-effett legali tar-Rakkomandazzjoni vis-à-vis il-Belġju.

42. Fl-ewwel aggravju tal-appell, l-appellant isostni li l-azzjoni kellha tkun iddikjarata ammissibbli minħabba li l-Qorti Ġenerali missha eżaminat jekk min abbozza r-Rakkomandazzjoni kellux kompetenza, minflok ma eżaminat biss jekk kinitx tipproduċi effett legali vinkolanti. B'mod iktar preċiż il-Qorti Ġenerali ma osservatx il-prinċipji ta' attribuzzjoni ta' kompetenzi, lealtà u bilanċ istituzzjonali, minħabba li naqset milli teżamina jekk kienx hemm bażi legali sostantiva li kienet tiġġustifika l-adozzjoni tar-Rakkomandazzjoni. L-Artikolu 292 TFUE ma jservix bħala bażi legali awtonoma: huwa jagħti s-setgħa kemm lill-Kunsill kif ukoll lill-Kummissjoni biex jadottaw rakkomandazzjonijiet, iżda biex ikun magħruf liema mit-tnejn huwa kompetenti jeħtieġ ikunu eżaminati l-kompetenzi sostantivi mogħtija lil kull waħda minn dawk l-istituzzjonijiet mit-Trattati.

43. Barra minn dan, l-appellant isostni li anki rakkomandazzjoni mhux vinkolanti għandha xorta waħda tkun tista' tiġi suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju biex jiġi ddeterminat jekk tkunx konformi mal-prinċipji msemmija iktar 'il fuq. Meta ma ppermettietx li jsir stħarriġ ġudizzjarju l-Qorti Ġenerali injorat il-prinċipju ta' attribuzzjoni ta' kompetenzi. Hija wkoll applikat l-Artikolu 263 TFUE b'mod li ma huwiex konformi ma' ġurisprudenza stabbilita: kull miżura adottata mill-istituzzjonijiet għandha tindika b'mod ċar il-bażi legali tagħha [25].

44. Skont l-appellant il-fatt biss li l-Kummissjoni tadotta wieħed mill-istrumenti legali elenkati fl-Artikolu 288 TFUE mingħajr tali kompetenza fih innifsu jipproduċi effett legali minħabba li jiddisturba l-bilanċ ta' kompetenzi bejn l-Unjoni u l-Istati Membri, u wkoll bejn l-istituzzjonijiet tal-Unjoni. Konsegwentement, għandu jiġi suġġett għal stħarriġ ġudizzjarju mill-Qorti tal-Ġustizzja.

22 Punt 64 tad-digriet appellat.

23 Punt 68 tad-digriet appellat.

24 Ir-Repubblika Portugiża u r-Repubblika Ellenika talbu sabiex jintervjenu insostenn tal-appellant quddiem il-Qorti Ġenerali. Madankollu, peress li ċaħdet ir-rikors bħala inammissibbli, il-Qorti Ġenerali qalet li ma kienx hemm lok li tingħata deċiżjoni fuq dawk it-talbiet ta' intervent (punt 86 tad-digriet appellat).

25 L-appellant jistrieħ fuq l-Opinjoni 2/00 biex jisħaq dwar l-importanza kostituzzjonali tal-għażla tal-bażi legali adatta (Opinjoni 2/00 (Protokoll ta' Cartagena dwar il-Bijosigurtà), tas-6 ta' Diċembru 2001, EU:C:2001:664, punt 5). Ara wkoll is-sentenza tal-1 ta' Ottubru 2009, Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill (C-370/07, EU:C:2009:590, punt 47).

Konformità ma' dawk il-prinċipji għandha tiġi aċċertata qabel ma ssir evalwazzjoni jekk tkunx rakkomandazzjoni "vera". L-appellant jissottometti li l-att leġiżlattiv attwali tal-Unjoni għandu jiġi adottat skont id-dritt tal-Unjoni u għandu jħares il-prerogattivi tal-istituzzjonijiet l-oħra tal-Unjoni u tal-Istati Membri.

45. Fit-tieni aggravju tiegħu, l-appellant jikkritika l-fatt li, meta bbażat lilha nnifisha fuq id-differenza bejn proċeduri ta' annullament u proċeduri ta' ksur, il-Qorti Ġenerali sabet li l-ġurisprudenza li stabbilixxiet li atti b'effetti legali mhux vinkolanti adottati bi ksur tar-rekwiżit ta' kooperazzjoni leali setgħu jiġu suġġetti għal stħarriġ ġudizzjarju fi proċeduri ta' ksur kienet irrilevanti[26]. Fundamentalment dan imur kontra l-karattru reċiproku tal-prinċipju ta' lealtà[27]. Dan iwassal biex il-Qorti Ġenerali ċċaħħad lil Stat Membru minn aċċess għall-Qorti tal-Ġustizzja f'kawżi ta' annullament meta fil-fatt l-Istati Membri huma rikorrenti privileġġati.

46. Fit-tielet aggravju tiegħu l-appellant jissottometti li l-Qorti Ġenerali ma applikatx is-sentenza ERTA[28] b'mod korrett u l-ġurisprudenza sussegwenti meta eżaminat ir-Rakkomandazzjoni. Hija tikkonkludi li l-legalità tar-Rakkomandazzjoni tista' tiġi mistħarrġa skont l-Artikolu 263 TFUE minħabba li tipproduċi effetti legali, għall-inqas vis-à-vis il-Belġju u l-Portugall.

47. L-appellant isostni li l-Qorti Ġenerali kien imissha qieset il-fatt li l-kliem tar-Rakkomandazzjoni huwa ta' natura imperattiva f'diversi verżjonijiet lingwistiċi, bħal fil-Portugiż, iżda anki fi tnejn mit-tliet lingwi uffiċjali tal-Belġju, jiġifieri l-Olandiż u l-Ġermaniż, b'mod partikolari minħabba li rakkomandazzjonijiet għandhom jitqiesu minn qrati nazzjonali. Il-Qorti Ġenerali ma għandhiex tqis ir-Rakkomandazzjoni b'mod ġenerali, iżda b'mod speċifiku billi tiddetermina jekk hija tipproduċix effetti legali fir-rigward tal-Belġju. Meqjus il-kliem ta' natura imperattiva fl-Olandiż u fil-Ġermaniż, hija possibbli l-konklużjoni li hemm effetti legali "iktar qawwija" vis-à-vis il-Belġju, meta mqabbel ma' verżjonijiet lingwistiċi oħra.

48. Fir-risposta tagħha l-Kummissjoni tiċħad is-sottomissjonijiet tal-appellant dwar il-kundizzjonijiet għall-ammissibbiltà ta' proċeduri ta' annullament kontra rakkomandazzjonijiet. Hija tissuġġerixxi li s-sottomissjonijiet tal-appellant jirrigwardaw il-merti tal-kawża (meta semma l-prinċipji ta' attribuzzjoni ta' kompetenzi, kooperazzjoni leali, bilanċ istituzzjonali, u bażi legali) filwaqt li l-proċedura pendenti hija limitata għall-ammissibbiltà.

49. Il-Kummissjoni mbagħad tirreferi għall-karattru reċiproku tal-prinċipju ta' sinċerità (it-tieni aggravju) u tgħid li r-Renju tal-Belġju ma kienx korrett meta ddikjarat li l-Qorti Ġenerali ħolqot inugwaljanza proċedurali favur il-Kummissjoni fi proċeduri ta' ksur u għad-detriment tal-Istati Membri fi proċeduri ta' annullament. Din il-konklużjoni tal-Qorti Ġenerali timplika biss li l-legalità ta' rakkomandazzjonijiet ma tistax tkun suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju abbażi tal-Artikolu 263 TFUE. Għalhekk, ma hemmx inugwaljanza fl-applikazzjoni tal-Artikolu 263 TFUE.

50. Il-Kummissjoni tqis li huwa irrilevanti li jkun hemm kliem ftit differenti f'waħda mill-verżjonijiet lingwistiċi tal-Istat Membru. Dan huwa minħabba li evalwazzjoni tal-effetti legali li rakkomandazzjoni tipproduċi, jekk ikun hemm, għandhom ukoll ikunu bbażati fuq l-għan u l-kuntest tal-istrument. Skont il-Kummissjoni atti tal-Unjoni għandhom ikunu interpretati b'mod awtonomu, indipendentement mid-dritt domestiku.

26 Sentenzi tat-12 ta' Frar 2009, Il-Kummissjoni vs Il-Greċja (C-45/07, EU:C:2009:81) u tal-20 ta' April 2010, Il-Kummissjoni vs L-Isvezja (C-246/07, EU:C:2010:203).

27 Sentenza tas-16 ta' Ottubru 2003, L-Irlanda vs Il-Kummissjoni (C-339/00, EU:C:2003:545, punt 71).

28 Sentenza tal-31 ta' Marzu 1971, Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill (22/70, EU:C:1971:32).

51. Fir-replika tiegħu l-appellant ikkonċentra fuq il-bażi legali tar-Rakkomandazzjoni, li huwa jqis li hija nieqsa. Huwa saħaq li rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni tipproduċi effetti legali bis-saħħa tal-eżistenza tagħha (għalkemm b'mod limitat), li jfisser li hija għandha tkun tista' tiġi suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju dwar il-legalità tagħha. Stat Membru għandu jkun jista' jitlob għal stħarriġ tal-validità ta' kull att tal-Unjoni meta ma jkunx ċar jekk att ikunx għadda skont il-limiti tal-prinċipju ta' attribuzzjoni ta' kompetenzi, l-iktar meta ma jkunx hemm bażi legali sostantiva. Sempliċi referenza għall-Artikolu 292 TFUE ma hijiex biżżejjed. Ma tissodisfax il-ħtieġa għal bażi legali sostantiva.

52. Fil-kontroreplika tagħha l-Kummissjoni ssottomettiet la ma hemmx *lacuna* fil-proċeduri previsti mit-Trattati. Rakkomandazzjonijiet huma esklużi mill-kamp ta' applikazzjoni tal-Artikolu 263 TFUE. L-unika kwistjoni hija jekk din hijiex rakkomandazzjoni "vera". Il-kwistjoni tal-bażi legali tappartjeni lil evalwazzjoni tal-merti u għandha, għalhekk, tiġi evalwata biss jekk it-talba hija ammissibbli. F'kull każ, il-Kummissjoni ma qisitx li l-appellant kien ġab prova għaliex għandha tkun meħtieġa bażi legali barra dik tal-Artikolu 292 TFUE.

53. Flimkien mas-sottomissjonijiet bil-miktub tagħhom ir-Renju tal-Belġju u l-Kummissjoni ppreżentaw sottomissjonijiet orali fis-seduta tas-26 ta' Ġunju 2017.

VI. Evalwazzjoni

54. Fl-appell tiegħu l-appellant ressaq tliet aggravji. Inqis li jkun xieraq li nittratta t-tielet aggravju l-ewwel (li permezz tiegħu l-appellant isostni li l-Qorti Ġenerali żbaljat fl-evalwazzjoni tagħha li r-Rakkomandazzjoni kkontestata ma kellhiex effetti legali), essenzjalment għal żewġ raġunijiet. L-ewwel, hija l-fulkru tal-appell quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja. B'mod jew ieħor it-tielet aggravju jorbot ukoll ma' elementi tal-ewwel u tat-tieni aggravju. Sa ċertu punt, f'każ bħal dan preżenti, elementi ta' evalwazzjoni sostantiva diġà huma relatati ma' u jinfirxu fl-istadju tal-ammissibbiltà. It-tieni, jiena tal-fehma li t-tielet aggravju tal-appellant huwa fondat sewwa. Il-Qorti Ġenerali żbaljat fil-liġi: hija interpretat b'mod skorrett l-effetti tar-Rakkomandazzjoni inkwistjoni u, għalhekk, hija evalwat b'mod ħażin l-ammissibbiltà tar-rikors [29].

55. Rakkomandazzjoni hija att "tipiku" tad-dritt tal-Unjoni, elenkat fl-Artikolu 288 TFUE. Għall-kuntrarju ta' serje potenzjalment vasta ta' atti "atipiċi" ta' istituzzjonijiet u korpi tal-Unjoni, jiġifieri dawk li ma humiex elenkati, l-Artikolu 288 TFUE jistabbilixxi l-karatteristiċi ta' rakkomandazzjoni - ma għandux ikollha saħħa vinkolanti. Barra dan, l-ewwel inċiż tal-Artikolu 263 TFUE b'mod ċar jeskludi rakkomandazzjonijiet minn azzjonijiet għal annullament.

56. Minħabba dan l-isfond leġiżlattiv fid-dritt primarju, l-estensjoni tal-linja ta' ġurisprudenza ERTA [30], intiża għal atti "atipiċi", aktarx ma hijiex għalkollox awtomatika. Għalhekk jista' jkun hemm żewġ modi kif wieħed jittratta azzjonijiet potenzjali għal annullament kontra rakkomandazzjonijiet. L-ewwel mod huwa "*is-sustanza qabel il-forma*", li jfisser li anki fil-każ ta' atti tipiċi, hija l-analiżi tas-sustanza tal-att ikkontestat li għandha tiddetermina l-ammissibbiltà ta' rikors għal annullament. Jekk, għall-kuntrarju tat-titolu tiegħu, l-att ikun fil-fatt xi ħaġa oħra milli jgħid (pereżempju li ma jkunx rakkomandazzjoni "vera"), huwa għandu jkun jista' jiġi suġġett għal stħarriġ ġudizzjarju, irrispettivament mill-mod kif jissejjaħ. It-tieni mod huwa "*il-forma tiddetermina s-sustanza*", li jissuġġerixxi li dak li hu jingħad kif inhu, anki jekk jiġi f'forma xi ftit stramba. Iżda minħabba li u sakemm ikun hemm miktub dak li huwa fil-forma, huwa għandu jinftiehem u jiġi interpretat hekk.

29 Fil-fehma tiegħi l-interpretazzjoni ta' effetti legali (jew in-nuqqas tagħhom) ta' sors (potenzjali) tad-dritt tal-Unjoni, bħal rakkomandazzjoni, hija purament kwistjoni ta' punt ta' liġi u, għalhekk, suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju sħiħ fil-livell ta' appell. *Iura (item 'ius mollis') novit Curia.*

30 Sentenza tal-31 ta' Marzu 1971, Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill (22/70, EU:C:1971:32).

57. Dawn il-konklużjonijiet huma strutturati kif ġej: It-Taqsima A tiddeskrivi l-ewwel mod: nibda billi mmur lura għall-bażi tat-test fis-sentenza ERTA (A.1.), qabel ma ngħaddi għall-ġurisprudenza sussegwenti u għal kif il-Qorti Ġenerali tifhem it-test fil-kawża preżenti (A.2.). Wara nispjega għaliex, fil-każ ta' rakkomandazzjonijiet, dak it-test huwa problematiku f'għadd ta' livelli (A.3.), qabel ma ngħaddi għall-aġġustament tiegħu mill-ġdid kif issuġġerit (A.4.). Imbagħad nuri kif dan it-test irfinut iktar ikun japplika għar-Rakkomandazzjoni inkwistjoni (A.5.)

58. It-Taqsima B tibda billi tiddeskrivi fil-qosor it-tieni mod (B.1.), qabel ma nsemmi iktar argumenti għaliex, fil-fehma tiegħi, dak il-mod ma għandux ikun adottat mill-Qorti tal-Ġustizzja (B.2.). Madankollu, jekk il-Qorti tal-Ġustizzja tixtieq tieħu dik it-triq, nistedinha tagħti mill-inqas diversi kjarifiki importanti dwar in-natura u l-effetti ta' rakkomandazzjonijiet (B.3.)

A. Is-sustanza qabel il-forma

1. Is-sentenza ERTA

59. Fl-ewwel verżjoni tiegħu tal-1957, l-Artikolu 173 tat-Trattat KEE (iktar tard l-Artikolu 230 KE u llum l-Artikolu 263 TFUE) kien jgħid li l-legalità ta' "atti legali tal-Kummissjoni u tal-Kunsill, minbarra rakkomandazzjonijiet u opinjonijiet" setgħu jiġu eżaminati mill-Qorti tal-Ġustizzja. Dik il-verżjoni ma kinitx tat definizzjoni pożittiva tal-atti legali li setgħu jiġu eżaminati. Kien, għalhekk, għall-Qorti tal-Ġustizzja li tiddeċiedi liema atti setgħu jiġu eżaminati: jekk kinux biss dawk l-atti tal-Kummissjoni jew tal-Kunsill li għalihom kien sar riferiment espliċitu bħala atti vinkolanti f'dak li dak iż-żmien kien l-Artikolu 189 KEE (illum l-Artikolu 288 TFUE), jiġifieri regolamenti, direttivi u deċiżjonijiet, jew jekk kinux jinkludu wkoll "atti atipiċi" adottati minn dawk l-istituzzjonijiet, iżda li ma kinux issemmew espliċitament fit-Trattati.

60. Fis-sentenza ERTA tagħha [31], li kienet tirrigwarda minuti tal-Kunsill relatati man-negozjati u l-konklużjoni ta' ftehim internazzjonali, il-Qorti tal-Ġustizzja stabbilixxiet test biex ikun iddeterminat jekk rikors għal annullament ta' att tal-istituzzjonijiet ikunx ammissibbli jew le (iktar 'il quddiem it-"test ERTA"). Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li skont l-Artikolu 173 KEE att "suġġett għal stħarriġ ġudizzjarju mill-Qorti tal-Ġustizzja" jinkludi "il-miżuri kollha adottati mill-istituzzjonijiet li jkunu intiżi jkollhom saħħa legali […] Għalhekk, għandu jkun hemm rikors għal annullament fil-każ *tal-miżuri kollha adottati mill-istituzzjonijiet, tkun xi tkun in-natura jew il-forma tagħhom, li jkunu maħsuba jkollhom effetti legali*" [32].

61. Għalhekk it-test oriġinali ERTA kien dwar żewġ elementi: ikun hemm att tal-Unjoni li jkun *maħsub* ikollu effetti *legali*?

62. F'ġurisprudenza sussegwenti l-Qorti tal-Ġustizzja applikat dak it-test għal għadd ta' atti atipiċi bħal istruzzjonijiet interni jew linji gwida tal-Kummissjoni [33]; kodiċijiet ta' mġiba li jimplementaw regolament tal-Kunsill [34]; komunikazzjonijiet [35]; noti ta' informazzjoni [36] jew ittri [37].

31 Sentenza tal-31 ta' Marzu 1971, Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill (22/70, EU:C:1971:32).

32 Punti 39 u 42 ta' dik is-sentenza (enfasi miżjuda minni). Dak il-kliem li jirreferi għal "atti li jipproduċu effetti legali", kien inkorporat fl-Artikolu 173 KEE bit-Trattat ta' Maastricht.

33 Ara s-sentenzi tad-9 ta' Ottubru 1990, Franza vs Il-Kummissjoni (C-366/88, EU:C:1990:348), u tas-6 ta' April 2000, Spanja vs Il-Kummissjoni (C-443/97, EU:C:2000:190).

34 Ara s-sentenza tat-13 ta' Novembru 1991, Franza vs Il-Kummissjoni (C-303/90, EU:C:1991:424).

35 Ara s-sentenzi tas-16 ta' Ġunju 1993, Franza vs Il-Kummissjoni (C-325/91, EU:C:1993:245) u tal-20 ta' Marzu 1997, Franza vs Il-Kummissjoni (C-57/95, EU:C:1997:164).

36 Ara s-sentenza tal-1 ta' Diċembru 2005, L-Italja vs Il-Kummissjoni (C-301/03, EU:C:2005:727), flimkien mal-konklużjonijiet illuminanti tal-Avukat Ġenerali Jacobs (C-301/03, EU:C:2005:550, punti 70 *et seq.*).

37 Ara s-sentenza tal-5 ta' Ottubru 1999, Il-Pajjiżi l-Baxxi vs Il-Kummissjoni (C-308/95, EU:C:1999:477).

63. Jekk wieħed jeżamina mill-qrib dawk id-deċiżjonijiet isib li l-lingwa tat-test mhux dejjem kienet eżattament l-istess. Madankollu hemm tema komuni ċara: b'rabta ma' dawk l-atti atipiċi kollha l-Qorti tal-Ġustizzja b'mod ċar iddeċidiet li s-sustanza ta' att tal-Unjoni għandha tipprevali fuq il-forma tagħha meta jkollu jiġi deċiż dwar l-ammissibbiltà ta' rikors għal annullament [38]. L-isem u l-forma attwali tal-att ma humiex konklużivi biex jiġi ddeterminat jekk il-legalità tiegħu tkunx tista' tiġi suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju jew le.

2. It-test ERTA kif applikat mill-Qorti Ġenerali f'din il-kawża

64. Fid-digriet ikkontestat il-Qorti Ġenerali qalet li: "Minn ġurisprudenza stabbilita, jirriżulta li huma kkunsidrati bħala atti li jistgħu jiġu kkontestati fis-sens tal-Artikolu 263 TFUE kull dispożizzjoni adottata mill-istituzzjonijiet, tkun xi tkun il-forma, li huma intiżi li jipproduċu effetti tad-dritt obbligatorji [...] Min-naħa l-oħra, ma jkunx suġġett għal stħarriġ ġudizzjarju previst fl-Artikolu 263 TFUE kull att li ma jipproduċix effetti legali obbligatorji, bħall-atti preparatorji, l-atti konfermattivi u l-atti ta' pura eżekuzzjoni, is-sempliċi rakkomandazzjonijiet u opinjonijiet, kif ukoll, fil-prinċipju, l-istruzzjonijiet interni [...] Fid-dawl tal-ġurisprudenza, il-kapaċità ta' att li jipproduċi effetti tad-dritt u, għaldaqstant, li jkun is-suġġett ta' rikors għal annullament skont l-Artikolu 263 TFUE jimplika li jiġu eżaminati l-kliem tiegħu u l-kuntest li fih jiddaħħal, [...] is-sustanza tiegħu [...] kif ukoll l-intenzjoni tal-awtur tiegħu" [39].

65. Il-Qorti Ġenerali mbagħad kompliet u applikat it-test ERTA għal rakkomandazzjoni, għall-inqas sa fejn naf jiena, għall-ewwel darba. Il-Qorti Ġenerali eżaminat il-kliem, il-kuntest, is-sustanza u l-intenzjoni ta' min ikun abbozzaha. Hija ddeċidiet li r-Rakkomandazzjoni ma kellhiex effett legali vinkolanti fuq lil min kienet tindirizza. Il-Qorti Ġenerali ammettiet li l-prinċipji stabbiliti fir-Rakkomandazzjoni kienu ddettaljati ħafna. Minkejja dan hija ddeċidiet li ma kinux ta' natura "obbligatorja", kif l-iktar li kien jidher minn kliem tat-tip ta' "stedina" fil-parti l-kbira tal-verżjonijiet lingwistiċi tar-Rakkomandazzjoni. Konsegwentement, billi tat iktar piż lill-kliem milli lill-fatturi l-oħra, il-Qorti Ġenerali ddeċidiet li r-rikors kien ammissibbli.

66. Kollox ma' kollox, l-elementi determinanti fl-analiżi tal-Qorti Ġenerali tar-Rakkomandazzjoni kkontestata jidhru li huma l-assenza ta' effetti *legali vinkolanti* tar-Rakkomandazzjoni, li kienet stabbilita mill-*intenzjoni* tal-Kummissjoni, kif wieħed seta' jinferixxi primarjament mill-forma tal-att u mill-kliem tiegħu.

3. L-elementi problematiċi tat-test ERTA

67. Hemm xi problemi li t-test ERTA jġib miegħu, jekk jinftiehem u jiġi applikat b'dan il-mod. Dawn jistgħu jinġabru flimkien f'żewġ kategoriji: l-ewwel, hemm il-kwistjonijiet *interni* għat-test, il-loġika tiegħu u l-kundizzjonijiet u l-artikulazzjoni tagħhom, li jitilgħu fil-wiċċ aktarx anki b'mod iktar distint meta t-test ikun applikat għal rakkomandazzjoni. It-tieni, hemm kwistjonijiet li jistgħu jissejħu *esterni*. Jirrelataw mal-fatt li t-test ERTA, tul iż-żmien effettivament sar iktar strett u strett u mhux qed jaqbel mal-evoluzzjoni tas-sitwazzjoni normattiva tal-Unjoni. F'dinja fejn diversi strumenti ta' liġi mhux vinkolanti qed isiru, fil-fatt, ferm iktar numerużi u sinjifikattivi milli fl-1971, il-kundizzjonijiet għal *locus standi* u stħarriġ ġudizzjarju għandhom jirreaġixxu għal tali żviluppi.

38 Ara diġà, fir-rigward tal-atti tal-Awtorità Għolja, is-sentenza tal-10 ta' Diċembru 1957, Société des usines à tubes de la Sarre vs L-Awtorità Għolja (1/57 u 14/57, EU:C:1957:13).

39 Punti 16 sa 18 tad-digriet appellat (enfasi miżjuda minni).

a) Kwistjonijiet interni

68. Hemm żewġ elementi li huma prominenti f'dan ir-rigward: in-natura neċessarjament *vinkolanti* ta' att tal-Unjoni biex ikun jista' jiġi eżaminat għal-legalità tiegħu (1) u *l-intenzjoni* ta' min ikun abbozzah dwar l-effetti legali tiegħu (2).

1) Effetti legali, saħħa vinkolanti, jew effett legali vinkolanti?

69. Il-punt 42 tas-sentenza ERTA[40] ma kienx jagħmel riferiment għal miżuri intiżi li jkollhom effett legali *vinkolanti*, iżda biss għal effetti *legali*. L-istess jidher li hu minnu għall-espressjonijiet użati fil-bqija tal-verżjonijiet tal-lingwi l-oħra ta' dak iż-żmien[41].

70. Il-bidla fit-terminoloġija minn sempliċement effetti legali għal "effetti legali *vinkolanti*" dehret f'ġurisprudenza sussegwenti[42]. Dik ix-xejra tidher li qiegħda tavvanza iktar reċentement minħabba li l-Qorti tal-Ġustizzja issa tissuġġetta l-possibbiltà ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' atti tal-Unjoni għal jekk huma jkollhomx effett legali *vinkolanti*[43].

71. Ċertament jista' jiġi ssuġġerit li minkejja l-użu tat-terminu "effetti legali", dak li l-Qorti tal-Ġustizzja fil-fatt kellha f'moħħha fis-sentenza ERTA kienet "saħħa vinkolanti", għalkemm din il-propożizzjoni ma hijiex, minħabba t-tip ta' dokument suġġett għal stħarriġ ġudizzjarju f'dik il-kawża (minuti tal-Kunsill), għalkollox konvinċenti. Tali suġġeriment jista' jistrieħ partikolarment fuq il-kliem tal-Artikolu 189 KEE, li dak iż-żmien kien diġà jiddistingwi bejn atti vinkolanti (regolamenti, direttivi u deċiżjonijiet) u atti mhux vinkolanti (rakkomandazzjonijiet u opinjonijiet)[44]. Għalhekk, anki jekk il-Qorti tal-Ġustizzja ma kinitx interpretat b'mod ċar l-Artikolu 173 KEE fid-dawl tan-nomenklatura stabbilita fl-Artikolu 189 KEE, aktarx li din l-aħħar dispożizzjoni kellha impatt fuq it-test.

72. Kien x'kien, huwa wkoll minnu li għadu pjuttost fenomenu reċenti li l-Qorti tal-Ġustizzja tidher li saret ġeneralment iktar stretta billi dejqet il-kamp ta' applikazzjoni tal-Artikolu 263 TFUE għal atti li jkollhom effett legali *vinkolanti*, billi żiedet mal-kliem ta' dik id-dispożizzjoni, li tillimita lilha nnifisha biss għal effetti *legali* (vis-à-vis terzi). Madankollu, fl-assenza ta' xi diskussjoni ċara fil-ġurisprudenza dwar dik id-distinzjoni, u fuq kollox tal-evidenza ta' għażla informata f'direzzjoni jew oħra, wieħed jiddubita jekk il-Qorti tal-Ġustizzja fil-fatt tixtieqx tieħu pożizzjoni stretta u idjaq. Madankollu huwa ċar li la l-kliem u lanqas il-loġika tas-sentenza ERTA ma kienu neċessarjament jimplikaw effetti *vinkolanti* minbarra effetti *legali*.

73. Din ma hijiex sempliċement logħob bil-kliem. Hemm impatt prattiku kunsiderevoli, kif jidher minn din il-kawża. X'jikkostitwixxi eżattament effetti *legali* jista' jkun diskutibbli. Il-kunċett, madankollu, huwa ċarament wiesa' sewwa, billi jakkomoda t-tipi kollha ta' impatt fuq jew fil-liġi, fl-interpretazzjoni u fl-applikazzjoni tagħha. Għall-kuntrarju, effett vinkolanti, *a fortiori* effett *legali* vinkolanti, jirrappreżenta kategorija wisq, wisq idjaq.

40 Iktar 'il fuq, nota ta' qiegħ il-paġna 31.

41 Bil-Franċiż "qui visent à produire des effets de droit"; bil-Ġermaniż "Rechtswirkungen zu erzeugen"; bit-Taljan "che miri a produrre effetti giuridici"; bl-Olandiż "die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen".

42 Ara pereżempju d-digriet tas-17 ta' Mejju 1989, L-Italja vs Il-Kummissjoni (151/88, EU:C:1989:201, punt 21). Ara wkoll is-sentenza tal-5 ta' Ottubru 1999, Il-Pajjiżi l-Baxxi vs Il-Kummissjoni (C-308/95, EU:C:1999:477, punt 30). Madankollu, b'riferiment għal "effetti legali" biss, ara pereżempju s-sentenza tal-1 ta' Diċembru 2005, L-Italja vs Il-Kummissjoni (C-301/03, EU:C:2005:727, punti 22 sa 24).

43 Ara s-sentenzi tat-13 ta' Ottubru 2011, Deutsche Post u Il-Ġermanja vs Il-Kummissjoni (C-463/10 P u C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 36), u s-sentenza tat-13 ta' Frar 2014, L-Ungerija vs Il-Kummissjoni (C-31/13 P, EU:C:2014:70, punt 54).

44 Ara s-sentenza tal-31 ta' Marzu 1971, Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill (22/70, EU:C:1971:32, punt 39), fid-dawl tal-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Dutheillet de Lamothe fil-kawża Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill (22/70, mhux ippubblikata, EU:C:1971:23, p. 287) li jgħidu li "l-Artikolu 173 u l-Artikolu 189 jifformaw kollox b'mod koerenti". Ara wkoll is-sentenza tat-23 ta' April 1986, Les Verts vs Il-Parlament (294/83, EU:C:1986:166, punt 24).

74. Tradizzjonalment is-saħħa *vinkolanti* tal-liġi għandha rabta mal-koerċiżjoni. Fin-nuqqas ta' konformità, jistgħu jsegwu eżekuzzjoni u sanzjoni. F'tali viżjoni (pożittivista pura[45]), l-eżistenza ta' sanzjoni huwa l-element li jiddefinixxi s-saħħa vinkolanti.

75. Minbarra diskussjonijiet teoretiċi, huwa tassew ċar li kieku kellu jiġi adottat il-qies tal-saħħa *legali vinkolanti*, għadd ta' atti li aktarx iħallu effetti legali sinjifikattivi fuq l-imġiba ta' dawk li huma jindirizzaw, iżda li ma jkunux fis-sens tradizzjonali vinkolanti minħabba li ma jkollhomx mekkaniżmu ta' koerċiżjoni dirett jew indipendenti, ma humiex suġġetti għal stħarriġ skont it-test ERTA, u finalment skont l-Artikolu 263(1) TFUE. Kif ser naraw dalwaqt dan huwa l-każ fir-rigward tar-Rakkomandazzjoni inkwistjoni.

2) Xi rwol għall-intenzjoni ta' min jabbozza?

76. It-tieni nett, hemm nuqqas ta' ċarezza interna fit-test ERTA kif applikat mill-Qorti Ġenerali: x'inhuwa r-rwol preċiż tal-intenzjoni ta' min jabbozza biex jiġi ddeterminat jekk att għandux jitqies li jipproduċi effetti legali (vinkolanti)?

77. Is-sentenza ERTA, kif ukoll il-kliem attwali tal-Artikolu 263 TFUE, huma bbażati fuq l-intenzjoni ta' min jabbozza. L-użu tat-temp passat ("maħsuba") ikompli jimplika li dak li huwa rilevanti huwa li tkun aċċertata l-intenzjoni *suġġettiva passata* (*storika*) ta' min abbozza kif kienet fil-mument tal-adozzjoni tal-att inkwistjoni. Jekk jinftiehem hekk bla dubju jkun hemm konformità mar-regoli ġenerali applikabbli għal rikorsi għal annullament. Matul tali azzjonijiet l-atti tal-Unjoni kkontestati għandhom ikunu evalwati abbażi tal-elementi ta' fatt u ta' liġi eżistenti meta l-miżura tkun ġiet adottata[46].

78. Madankollu, jekk wieħed jassumi li l-intenzjoni ta' min jabbozza l-att tkun dejjem waħda storika u suġġettiva, allura fil-prattika, ebda rakkomandazzjoni ma tkun tista' xi darba tiġi suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju. Wieħed malajr jevadi l-evalwazzjoni tan-natura u tal-effetti ta' rakkomandazzjoni. Minħabba li l-Kummissjoni ma kellhiex intenzjoni tgħaddi leġiżlazzjoni vinkolanti, intgħażlet rakkomandazzjoni. Minħabba li l-Kummissjoni għażlet rakkomandazzjoni, l-intenzjoni suġġettiva tagħha kienet b'mod ċar li dak l-istrument ma jkunx vinkolanti. Minħabba tali intenzjoni, effettivament iċċertifikata bl-għażla tal-istrument, hija qatt ma setgħet tkun vinkolanti, irrispettivament mill-kontenut u mill-kliem tagħha, minħabba li l-Kummissjoni ma kellha intenzjoni tgħaddi ebda leġiżlazzjoni vinkolanti.

79. B'dan il-mod l-għażla tal-istrument dejjem tiddetermina minn qabel il-kuntest u l-għan tal-miżura, li mbagħad x'aktarx ikunu iktar importanti minn kull kontenut u kliem tagħha.

b) Problemi esterni

80. Minbarra dawn il-problemi loġiċi inerenti fl-artikulazzjoni tat-test ERTA adottat mill-Qorti Ġenerali meta applikat għal rakkomandazzjonijiet, l-istess test bla dubju jiltaqa' ma sfidi usa' u esterni. Tnejn minnhom ser jiġu deskritti fil-qosor f'din it-taqsima: l-ewwel nett, jinqalgħu d-diversi forom ta' liġi mhux vinkolanti li strettament ma jkollhomx saħħa vinkolanti iżda li fl-istess waqt joħolqu effetti legali (1). It-tieni nett, rakkomandazzjonijiet fil-prattika aktarx joħolqu għadd ta' effetti legali, uħud minnhom sikwit tassew sinjifikattivi, kemm fil-livell tal-Unjoni kif ukoll f'dak nazzjonali (2).

45 B'dan il-mod wisq iktar skont it-tradizzjoni ta' Kelsen milli mit-tradizzjoni diġà msemmija ta' Hart, minħabba li din tal-aħħar hija wisq iktar "soċjoloġika". Hart jaċċetta li regola legali tista' tkun vinkolanti mhux biss minħabba li ssir f'konformità ma' xi regola sekondarja li tkun tgħid li r-regola għandha tkun vinkolanti, iżda wkoll minħabba li grupp ta' nies jaċċetta dik in-norma bħala standard tal-imġiba tiegħu, li tiġġenera pressjoni interna soċjali fil-grupp biex ikun konformi – ara Hart, H. L. A., The Concept of Law, It-tieni edizzjoni (b'*post scriptum*), Clarendon Press, Oxford, 1997, Kapitoli V u VI.

46 Ara, pereżempju, is-sentenzi tas-7 ta' Frar 1979, Franza vs Il-Kummissjoni (15/76 u 16/76, EU:C:1979:29, punt 7), u tad-29 ta' April 2004, Il-Ġermanja vs Il-Kummissjoni (C-277/00, EU:C:2004:238, punt 39).

1) Il-qawmien tal-liġi mhux vinkolanti

81. Hemm għażla wiesgħa ta' strumenti (mhux biss) fil-liġi tal-Unjoni, b'diversi ismijiet u f'diversi forom (linji gwida, komunikazzjonijiet, kodiċijiet ta' mġiba, avviżi, rakkomandazzjonijiet, opinjonijiet, ftehimiet interistituzzjonali, konklużjonijiet, dikjarazzjonijiet, riżoluzzjonijiet u l-bqija), li ġeneralment isir riferiment għalihom bħala "liġi mhux vinkolanti". Dawn jistgħu jiġu adottati fl-istadji kollha possibbli tal-proċess ta' teħid ta' deċiżjonijiet, kemm jekk dan ikun konsultazzjoni minn qabel bikrija mal-partijiet interessati jew implementazzjoni sussegwenti ta' atti leġiżlattivi. Għalhekk dawk l-istrumenti jistgħu ugwalment ikunu preleġiżlattivi jew postleġiżlattivi.

82. Forsi hemm żewġ elementi li dwarhom hemm qbil ġenerali fil-metodi li mod ieħor ikunu differenti ħafna għal tali strumenti ta' liġi mhux vinkolanti: l-ewwel nett, liġi mhux vinkolanti ma tiffittjax faċilment fid-distinzjoni binarja, sewda u bajda bejn effetti legali vinkolanti u mhux vinkolanti. It-tieni nett, f'dawn l-aħħar għaxar jew għoxrin sena kien hemm qawmien tal-liġi mhux vinkolanti, u saret dejjem iktar frekwenti minn qatt qabel [47].

83. Konsegwentement, il-kwistjoni tal-proliferazzjoni ta' liġi mhux vinkolanti u l-istħarriġ ġudizzjarju tagħha (jew l-assenza tiegħu) kienu diskussi mhux biss fil-letteratura ta' studjużi [48] iżda wkoll minn istituzzjonijiet tal-Unjoni [49].

84. Barra dan, għadd ta' ġurisdizzjonijiet għolja tal-Istati Membri dawn l-aħħar snin ippruvaw jindirizzaw l-istess fenomenu fil-livell nazzjonali. Huma wessgħu l-istħarriġ ġudizzjarju biex ikun jinkludi atti li strettament ma jkunux vinkolanti, biex b'hekk irrilassaw il-kriterji ta' ammissibbiltà ta' rikorsi għal annullament sabiex jiżguraw id-dritt għal protezzjoni ġudizzjarja effettiva [50]. Dan, pereżempju, ikun il-każ meta dawk li att jindirizza jindunaw li l-att ikkontestat ikun vinkolanti abbażi ta' sett ta' elementi, l-iktar minħabba li jkollhom inċentivi [51], jew meta min jabbozzahom ikollu s-setgħa li jadotta sanzjonijiet [52], jew meta l-att ikun jista' jħalli effetti sinjifikattivi fuq lil min jindirizza [53]. L-istess, jew fil-fatt ħafna iktar, huwa minnu dwar il-qrati tal-common law li tradizzjonalment kienu ħafna iktar permissivi mill-kontropartijiet tagħhom kontinentali li jaċċettaw bħala ammissibbli l-istħarriġ ġudizzjarju ta' atti mhux vinkolanti. Fl-Irlanda, pereżempju, il-qrati jiżguraw il-protezzjoni ta' drittijiet fundamentali anki meta l-miżura kkontestata ma tkunx vinkolanti u ma jkollhiex effett konkret fuq id-drittijiet u l-obbligi ta' min tindirizza [54].

47 Meta wieħed iqis l-ammont ta' letteratura ta' studjużi u l-attenzjoni mogħtija lis-suġġett.

48 Ġeneralment dwar liġi mhux vinkolanti fil-kuntest tal-Unjoni, ara, pereżempju, Wellens, K. C. u Borchardt, G. M., "Soft Law in European Community Law", European Law Review 14, 1989, p. 267; Klabbers, J., "Informal Instruments before the European Court of Justice", Common Market Law Review 31, 1994, p. 997; Senden, L., Soft Law in European Community Law, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2004; Schwarze, J., "Soft Law im Recht der Europäischen Union", Europarecht, 2011, p. 3; Scott, J., "In Legal Limbo: Post-Legislative Guidance as a Challenge for European Administrative Law", Common Market Law Review 48, 2011, p. 329; Knauff, M., "Europäisches Soft Law als Gegenstand des Vorabentscheidungsverfahrens", Europarecht, 2011, p. 735; Stefan, O., Soft Law in Court. Competition Law, State Aid and the Court of Justice of the European Union, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2013; Bertrand, B., "Les enjeux de la soft law dans l'Union européenne", Revue de l'Union européenne, 2014, p. 73.

49 Ara, b'mod partikolari, l-Istudju tal-Parlament Ewropew "Checks and Balances of soft EU rule-making", Direttorat Ġenerali għall-Politika Interna, Dipartiment tal-Politika C, Drittijiet taċ-Ċittadini u Affarijiet Kostituzzjonali, 2012 (PE 462.433), b'mod partikolari p. 54 sa 58.

50 Pereżempju, il-Bundesverwaltungsgericht Ġermaniża, is-sentenza tal-15 ta' Novembru 2010 – 19 BV 10.871 (dwar ċirkularijiet amministrattivi li jiffissaw rati ta' emissjonijiet f'materji ambjentali).

51 Ara l-Qorti Amministrattiva Suprema tal-Isvezja, 24 ta' Mejju 1996, Kawża 2904-1994 (I) (RA 1996 ref 43).

52 Ara, pereżempju, b'rabta ma' ċirkularijiet amministrattivi, is-sentenza tal-Conseil d'Etat tal-Belġju Nru 237/674 tas-16 ta' Marzu 2017; ara wkoll, dwar opinjonijiet (*prises de position*) jew rapporti adottati minn awtoritajiet amministrattivi indipendnti bis-setgħa li jadottaw sanzjonijiet, is-sentenza tal-Conseil d'Etat ta' Franza tas-17 ta' Novembru 2010, Syndicat français des ostéopathes, Nru 332 771; u tal-11 ta' Ottubru 2012, Société Casino Guichard-Perrachon, nru 357193.

53 Pereżempju fl-Isvezja korpi pubbliċi u privati jistgħu jikkontestaw il-legalità ta' att amministrattiv meta huma jkunu kkunsidrawh bħala vinkolanti u jkunu aġixxew skontu (Qorti Amministrattiva Suprema, 10 ta' Frar 2004, Kawża 2696-03 (RA 2004 ref 8), dwar "informazzjoni" li x'aktarx tkun ser tħalli effetti reali fuq is-sitwazzjoni personali u ekonomika ta' min tindirizza).

54 Ara pereżempju, dwar azzjoni legali kontra rapport amministrattiv fil-kuntest ta' proċeduri ta' ppjanar, High Court, De Burca v Wicklow County Manager (2009) IEIE 54; anki dwar linji gwida tal-Irish Competition Authority, ara High Court, Law Society of Ireland v Competition Authority (2006) 2 IR 262.

85. Fl-aħħar nett, il-metodu u l-prattika tal-Conseil d'Etat ta' Franza għandhom jiġu distinti f'dan ir-rigward. L-ewwel nett, il-Conseil d'Etat għamel mappa tal-qagħda, biex ngħidu hekk, f'rapport komprensiv li joffri, *inter alia*, definizzjoni ta' liġi mhux vinkolanti [55]. It-tieni nett, is-sena l-oħra huwa bena wkoll fuq dak l-istudju billi fassal test ġudizzjarju li jiffoka fuq l-effetti ekonomiċi u l-eżistenza ta' influwenza sinjifikattiva fuq l-imġiba ta' dawk li l-liġi mhux vinkolanti tindirizza [56].

86. Jidher li minkejja li huma differenti minn xulxin, kemm fil-livell nazzjonali kif ukoll f'dak tad-dritt tal-Unjoni, id-diversi strumenti ta' liġi mhux vinkolanti jaqsmu l-istess karatteristiċi ewlenin: ma humiex *vinkolanti* skont it-tifsira tradizzjonali. Huma tip ta' norma *imperfetta*: minn naħa għandhom ċarament l-ambizzjoni normattiva li jinduċu għal konformità ta' dawk li huma jindirizzaw. Min-naħa l-oħra, ebda strumenti ta' koerċizzjoni diretta ma jiġi anness magħhom. Filwaqt li s-soltu jkunu adottati meta jkun hemm proċess ta' konsultazzjoni mal-partijiet interessati differenti (metodu minn isfel għal fuq), huma jista' jkollhom "obbligi ħfief" jew "eżortazzjonijiet qawwija" ifformulati f'termini ta' "stedina".

2) Rakkomandazzjonijiet: ebda saħħa vinkolanti iżda jipproduċu effetti legali

87. Rakkomandazzjonijiet ġeneralment joqogħdu għal tali deskrizzjoni. Fit-Trattati rakkomandazzjonijiet huma ddefiniti biss b'mod negattiv: ma jkunux vinkolanti (Artikolu 288 TFUE). Minbarra dan, l-użu u l-prattika ta' rakkomandazzjonijiet huma varji [57]. Is-soltu jippreżentaw stediniet biex tkun adottata ċerta mġiba, biex tkun segwita politika jew regoli li jitqiesu xierqa minn min jabbozzahom minħabba l-għan segwit.

88. Madankollu, filwaqt li huma deskritti b'mod ċar bħala li ma humiex vinkolanti, rakkomandazzjonijiet jistgħu jiġġeneraw effetti legali kunsiderevoli, jiġifieri jinduċu għal ċerta mġiba u jimmodifikaw ir-realtà normattiva. Aktarx ikollhom impatt fuq id-drittijiet u l-obbligi ta' dawk li huma jindirizzaw u ta' terzi. Biex nagħti eżempju niddeskrivi fil-qosor għadd ta' tali effetti f'din it-taqsima, f'żewġ livelli distinti imma relatati: (i) dak tal-Unjoni u (ii) tal-Istati Membri.

i) Fil-livell tal-Unjoni

89. Fil-livell tal-Unjoni tajjeb li nagħmel enfasi dwar tliet tipi ta' effetti legali ta' rakkomandazzjonijiet: (i) dipendenza u aspettattivi leġittimi; (ii) il-funzjoni interpretattiva tagħhom u (iii) il-potenzjal ta' rakkomandazzjonijiet li jiġġeneraw settijiet paralleli ta' regoli li jantiċipaw il-proċess leġiżlattiv u, għalhekk, ikollhom impatt fuq il-bilanċ istituzzjonali.

55 Fir-rapport annwali tagħha tal-2013, hija ddefiniet liġi mhux vinkolanti bħala sett ta' strumenti li jissodisfaw it-tliet kriterji li ġejjin: 1) għandu jkollhom bħala għan il-modifika jew il-gwida tal-imġiba ta' dawk li jindirizzaw billi jwasslu biex ikunu osservati; 2) ma joħolqux minnhom innifishom drittijiet jew obbligi għal dawk li huma jindirizzaw; 3) jirrappreżentaw, permezz tal-kontenut u bil-mod li huma jkunu strutturati, grad ta' formalizzazzjoni u struttura li jġibuhom eqreb biex ikunu jidhru qishom regoli ta' liġi (Conseil d'Etat, Etude annuelle *2013* - Le droit souple, La Documentation française, 2013, pp. 61 sa 63).

56 Conseil d'Etat, sentenzi tal-21 ta' Marzu 2016, Numericable, Nru°390023 u tal-21 ta' Marzu 2016, Société Fairvesta International GmBH, Nru°368082, rispettivament dwar *prise de position* tal-Awtorità tal-Kompetizzjoni ta' Franza u stqarrijiet għall-istampa tal-Awtorità għas-Suq Finanzjarju Franċiż.

57 Għal deskrizzjonijiet bikrija, illum klassiċi, ara pereżempju Morand, C., "Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire", Cahiers de droit européen, 1970, p. 523; Soldatos, P., Vandersanden, G., "La recommendation, source indirecte du rapprochement des legislations nationales dans le cadre de la Communauté économique européenne", fi De Ripainsel-Landy, D. *et al.*, Les instruments de rapprochement des législations dans la Communauté économique européenne, Editions de l'Université de Bruxelles, Brussell, 1976, p. 94.

90. L-ewwel nett, jekk istituzzjoni tal-Unjoni tadotta rakkomandazzjonijiet dwar kif oħrajn suppost iġibu ruħhom, ikun forsi ġust wieħed jassumi li jekk issir rilevanti, dik l-istituzzjoni tkun mistennija ssegwi dik l-istess rakkomandazzjoni fir-rigward tal-prattika u l-imġiba tagħha stess. Minn din il-perspettiva, l-aspettattiva leġittima li tkun hekk inħolqot tkun effettivament analoga għal tipi oħra ta' liġi mhux vinkolanti li istituzzjonijiet jew korpi tal-Unjoni jiġġeneraw u li tkun ipperċepita bħala l-awto(limitazzjoni) tal-eżerċizzju tad-diskrezzjoni tagħhom stess għall-futur [58].

91. It-tieni nett, rakkomandazzjonijiet aktarx jintużaw f'interpretazzjoni legali, b'mod partikolari biex tingħata tifsira lil kunċetti legali indeterminati li jkun hemm f'leġiżlazzjoni vinkolanti. B'mod partikolari (iżda ċertament mhux b'mod esklużiv) dan huwa l-każ dwar rakkomandazzjonijiet postleġiżlattivi li ma jiġux adottati abbażi biss tal-Artikolu 292 TFUE, iżda abbażi ta' xi leġiżlazzjoni sussidjarja biex jitlaħħmu l-kunċetti legali stabbiliti hemmhekk. Iżda rakkomandazzjonijiet preleġiżlattivi jistgħu wkoll jaqdu l-istess funzjoni, fir-rigward jew ta' kunċetti legali indeterminati fit-Trattati, jew biex jiġi interpretat strument legali ieħor, li jkun jikkoinċidi *rationae materiae* ma' dik ir-rakkomandazzjoni. B'dan il-mod, iż-żewġ tipi ta' rakkomandazzjoni jkunu jistgħu jikkomplementaw leġiżlazzjoni vinkolanti.

92. It-tielet nett, fis-sentenza Grimaldi l-Qorti tal-Ġustizzja diġà spjegat iċ-ċirkustanzi li fihom jistgħu jsiru rakkomandazzjonijiet: "ġeneralment jiġu adottati mill-istituzzjonijiet tal-Komunità meta dawn ma jkollhomx is-setgħa skont it-Trattat jadottaw miżuri vinkolanti jew meta jqisu li ma jkunx xieraq jadottaw regoli iktar mandatorji" [59].

93. Dik li aktarx hija l-ikbar saħħa ta' rakkomandazzjonijiet tista' wkoll imbagħad tkun l-ikbar periklu. Jistgħu jintużaw bħala iktar minn għodod biss biex jinġiebu 'l quddiem politiki li tkun politikament (nuqqas ta' qbil) jew legalment (ebda setgħa għal dak l-għan) f'konġestjoni ma' oħra. Jistgħu wkoll potenzjalment jintużaw bħala għodda għall-evażjoni tal-istess proċessi leġiżlattivi.

94. Dan joħloq żewġ tipi ta' għażliet: waħda qasira u oħra għal tul ta' żmien. Il-problema immedjata għall-evażjoni tal-istituzzjonijiet l-oħra li normalment jipparteċipaw fil-proċess leġiżlattiv diġà ġiet irrikonoxxuta u diskussa [60]. Huwa, għalhekk, ċar li rakkomandazzjoni jista' jkollha impatt fuq il-bilanċ istituzzjonali [61], u hekk anki fuq is-separazzjoni ta' setgħat ġewwa l-Unjoni. Madankollu, kieku rakkomandazzjonijiet kellhom jiġu esklużi minn stħarriġ tal-legalità għar-raġuni biss li ma humiex vinkolanti, il-prinċipju ta' bilanċ istituzzjonali qatt ma jkun jista' jiġi sostnut [62].

95. Madankollu hemm tip ieħor ta' azzjoni antiċipatorja li aktarx tkun hemm b'mod partikolari għal rakkomandazzjonijiet preleġiżlattivi: il-ħila li jiġu artikulati n-normi qabel ma jseħħ il-proċess leġiżlattiv attwali, li jista' anki jwassal għal antiċipazzjoni unilaterali tal-proċess leġiżlattiv. Ma huwiex ikkontestat li rakkomandazzjoni għandha l-ambizzjoni li tinduċi għall-konformità min-naħa ta' dawk li hija

58 Ara s-sentenzi tad-29 ta' Settembru 2011, Arkema vs Il-Kummissjoni (C-520/09 P, EU:C:2011:619, punt 88), u tat-28 ta' Ġunju 2005, Dansk Rørindustri *et* vs Il-Kummissjoni (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P sa C-208/02 P u C-213/02 P, EU:C:2005:408, punti 209 sa 211). Iżda ara, għal metodu iktar sfumat fir-rigward ta' avviżi fil-liġi tal-kompetizzjoni, is-sentenza tat-13 ta' Diċembru 2012, Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, punt 29).

59 Sentenza tat-13 ta' Diċembru 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punt 13).

60 L-inizjattiva ta' Better Lawmaking enfasizzat din id-dimensjoni problematika ta' liġi mhux vinkolanti. Ara, b'mod partikolari, il-Ftehim Qafas dwar ir-relazzjonijiet bejn il-Parlament Ewropew u l-Kummissjoni Ewropea (ĠU 2010, L 304, p. 47). Il-punt 43 b'mod partikolari jgħid: "Fl-oqsma fejn il-Parlament normalment ikun involut fil-proċess leġiżlattiv, il-Kummissjoni għandha tuża liġijiet li ma jorbtux, fejn dan ikun xieraq, u fuq bażi ġustifikata kif jistħoqq wara li tkun tat lill-Parlament l-opportunità li jesprimi fehmietu. Il-Kummissjoni għandha tipprovdi spjegazzjoni dettaljata lill-Parlament dwar il-mod kif fehmietu jkunu tqiesu meta tadotta l-proposti tagħha."

61 Ta' min jiftakar li kien l-għoti ta' setgħat u l-bilanċ istituzzjonali li wasslu wkoll lill-Qorti tal-Ġustizzja għas-sentenza tagħha tat-23 ta' April 1986, Les Verts vs Il-Parlament (294/83, EU:C:1986:166, punt 25).

62 Inċidentalment dan huwa l-argument magħmul mill-appellanti fit-tieni aggravju. Minn ċertu aspett huwa minnu li jekk l-ammissibbiltà tar-rikors għal annullament tkun suġġetta għall-eżistenza ta' effetti legali vinkolanti (kuntrarjament għal effetti legali biss) dan ma jippermettix li jkun żgurat li min ikun abbozza l-att ikkontestat ikun aġixxa fl-ambitu tal-kompetenza tiegħu. Imbagħad tinqala' l-kwistjoni jekk strumenti ta' liġi mhux vinkolanti, inkluża rakkomandazzjoni, ikunux jistgħu jiġu adottati jew le biss fl-ambitu tal-kompetenza attribwita lill-Unjoni u lill-istituzzjoni inkwistjoni. Iżda mhux mingħajr ebda possibbiltà ta' taħbila tip Catch-22, li minħabba li tali effetti legali vinkolanti ma jkunux jeżistu, l-istħarriġ tagħhom permezz ta' rikors għal annullament ma jkunx ammissibbli.

tindirizza. Issa anki jekk jirnexxilha parzjalment, hija tfassal il-firxa ta' soluzzjonijiet normattivi (aċċettabbli) konċepibbli għall-ġejjieni. Jekk, abbażi tar-rakkomandazzjoni, għadd ta' istituzzjonijiet tal-Unjoni jew Stati Membri jkunu diġà konformi, dawn għandhom, fil-proċess leġiżlattiv li jista' jsegwi wara, naturalment jippromwovu s-soluzzjoni leġiżlattiva li jkunu diġà adottaw. B'dan il-mod il-liġi mhux vinkolanti tal-lum issir il-liġi vinkolanti (hard law) ta' għada.

ii) Fil-livell tal-Istati Membri

96. Hemm mill-inqas tliet tipi ta' effetti legali li rakkomandazzjonijiet għandhom fil-livell tal-Istati Membri. Il-kamp ta' applikazzjoni eżatt tagħhom ikun jiddependi minn kemm jiġi estiż il-prinċipju ta' lealtà u ta' kooperazzjoni sinċiera fir-rigward ta' rakkomandazzjonijiet.

97. L-ewwel tip ewlieni ta' obbligi fir-rigward ta' rakkomandazzjonijiet li l-Qorti tal-Ġustizzja sa issa ddikjarat huwa d-dmir li l-qrati nazzjonali jqisuhom meta jinterpretaw liġi nazzjonali li timplementa dawk id-dispożizzjonijiet. Huwa ċar biżżejjed li rakkomandazzjonijiet ma jistgħux minnhom innifishom joħolqu drittijiet li l-individwi jistgħu jinvokaw quddiem qorti nazzjonali[63]. Madankollu, fis-sentenza Grimaldi l-Qorti tal-Ġustizzja żiedet tgħid ukoll li rakkomandazzjonijiet "ma jistgħux jitqiesu li ma għandhomx effett legali. Il-qrati nazzjonali huma obbligati jqisu rakkomandazzjonijiet biex jaqtgħu tilwim imressaq quddiemhom, b'mod partikolari meta jitfgħu dawl fuq miżuri nazzjonali adottati biex jimplementawhom jew meta jkunu intiżi jimplementaw dispożizzjonijiet Komunitarji vinkolanti"[64].

98. Għandu jiġi nnutat li, sa issa, tali *effetti legali interpretattivi* kienu rrikonoxxuti mill-Qorti tal-Ġustizzja biss fil-każ ta' rakkomandazzjonijiet, biex b'hekk ġew distinti minn fost atti oħra tal-Unjoni li ma humiex ta' natura vinkolanti[65].

99. Madankollu, xi jfisser eżattament *l-obbligu li jittieħed qies*? Hemm firxa ta' interpretazzjonijiet possibbli. L-estrem li jista' jkun hemm fl-ispettru huwa jekk ikunx jammonta għal obbligu tat-tip fil-kawża Von Colson[66] ta' interpretazzjoni konformi. Minħabba l-formulazzjoni adottata fis-sentenza, jidher li l-Qorti tal-Ġustizzja seta' forsi ma kellhiex l-intenzjoni li tasal sabiex timponi d-dmir fuq il-qrati domestiċi li jinterpretaw id-dritt nazzjonali f'konformità ma' rakkomandazzjonijiet[67]. F'estrem ieħor immaġinarju "li jittieħed qies" jista' jfisser ukoll "eżamina" u mbagħad tagħżel li ma tagħtix kas kompletament.

100. Teoretikament jista' jkun hemm pożizzjoni intermedja: awtorità nazzjonali mill-inqas *għandu jkun jeħtiġilha tagħti r-raġunijiet* meta twarrab rakkomandazzjoni, mingħajr ma jkollha dover serju tinterpreta d-dritt nazzjonali li jkun konformi. Din il-propożizzjoni kienet saret fir-rigward ta' tip ieħor ta' liġi mhux vinkolanti fl-imgħoddi[68]. Huwa possibbli tifhem għaliex tali pożizzjoni apparentement intermedja jista' jkollha min isegwiha: għalkemm il-Qorti tal-Ġustizzja sa issa imponiet biss tali dmir fuq min stess jabbozza regoli ta' mġiba stabbiliti f'miżuri jew linji gwida interni li jkollhom effetti

63 Ara s-sentenza tat-13 ta' Diċembru 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punt 16). Ara wkoll is-sentenzi tal-21 ta' Jannar 1993, Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, punt 18); tal-11 ta' Settembru 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, punt 41) u tat-18 ta' Marzu 2010, Alassini *et* (C-317/08 sa C-320/08, EU:C:2010:146, punt 40).

64 Sentenza tat-13 ta' Diċembru 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punt 18).

65 Fuq kollox il-Qorti tal-Ġustizzja rrifjutat tirrikonoxxi dak l-effett legali għal notifiki tal-Kummissjoni (sentenza tat-13 ta' Diċembru 2012, Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, punt 31).

66 Sentenza tal-10 ta' April 1984, von Colson u Kamann (14/83, EU:C:1984:153).

67 Kif żviluppata u kkonsolidata suċċessivament, pereżempju, fis-sentenzi tal-5 ta' Ottubru 2004, Pfeiffer *et* (C-397/01 sa C-403/01, EU:C:2004:584, punti 114 sa 115); tal-4 ta' Lulju 2006, Adeneler *et* (C-212/04, EU:C:2006:443, punti 108 sa 109) u tal-15 ta' April 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punti 99 sa 101).

68 Ara l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Kokott fil-kawża Expedia (C-226/11, EU:C:2012:544, punti 38 sa 39), li qiesu li awtoritajiet u qrati nazzjonali għandhom iqisu kif imiss komunikazzjonijiet tal-politika tal-Kummissjoni dwar il-kompetizzjoni. Ċertament dan kien jimplika f'dak il-każ partikolari li dawk l-awtoritajiet u l-qrati kellhom iqisu l-evalwazzjoni tal-Kummissjoni, kif stabbilita f'dawk il-komunikazzjonijiet, ta' x'jikkostitwixxi restrizzjoni notevoli tal-kompetizzjoni u *kellhom jagħtu raġunijiet li setgħu jkunu suġġetti għal stħarriġ ġudizzjarju għal kull diverġenza*.

esterni[69], ma jistax jiġi eskluż li dik il-linja ta' ġurisprudenza tista' tapplika ugwalment għal rakkomandazzjonijiet, li ċertament huma forma iktar avvanzata u raffinata ta' liġi mhux vinkolanti minħabba li huma wħud mill-atti "tipiċi" imsemmija fl-Artikolu 288 TFUE u minħabba li jkollhom jitqiesu minn qrati nazzjonali[70].

101. Għaliex tali pożizzjoni qed tissejjaħ apparentement intermedja? Għas-sempliċi raġuni li l-obbligu li mħallef jagħti motivazzjoni meta jwarrab ċertu sors neċessarjament ifisser li dak is-sors ikun ta' natura *vinkolanti*. Ikun biss għaliex sors *mandatorju* jitwarrab li mħallef ikun obbligat jiġġustifika[71]. Għalhekk, jekk "l-obbligu li jittieħed qies" kellu jiġi interpretat bħala li jimponi dmir fuq imħallfin nazzjonali li jiġġustifikaw u jfissru għaliex huma ma jkunux segwew rakkomandazzjoni, dan ikun *eo ipso* jfisser li tali rakkomandazzjonijiet mhux biss ikollhom "xi effetti legali", iżda li fil-fatt ikunu vinkolanti.

102. It-tieni nett, liema huma eżattament id-dmirijiet ta' awtoritajiet nazzjonali vis-à-vis rakkomandazzjoni? Il-kliem tal-Artikolu 4(3) TUE, meta jsemmi d-dmir ta' kooperazzjoni leali u sinċiera fl-Unjoni, huwa bla dubju komprensiv ħafna u potenzjalment ta' portata kbira. Jista' jiġi ssuġġerit li minħabba li dik id-dispożizzjoni tirreferi biss għal "obbligi' u minħabba li rakkomandazzjonijiet, skont l-Artikolu 288 TFUE "ma jkunux vinkolanti", ma jistgħux, mid-definizzjoni, joħolqu xi obbligu u, għalhekk, bl-ebda mod ma jaqgħu taħt l-Artikolu 4(3) TUE.

103. Ma naħsibx li jekk l-Artikolu 4(3) TUE jinftiehem hekk ikun qiegħed jirrifletti verament il-metodu interpretattiv li l-Qorti tal-Ġustizzja kienet, għal ċertu żmien, qiegħda tadotta għal dik id-dispożizzjoni. Id-dmir ta' kooperazzjoni sinċiera u leali aktarx li jkun applikat fuq il-livell ta' prinċipji, li mhux dejjem jiffoka fuq dispożizzjoni konkreta u speċifika jew fuq obbligu legali diskret[72].

104. Anki jekk wieħed kellu jassumi li ma jkunx hemm obbligu *pożittiv* biex tkun implementata rakkomandazzjoni, jista' jingħad l-istess fir-rigward ta' obbligi potenzjalment "inqas qawwija" tal-Istati Membri, bħal li jittieħed qies ta' rakkomandazzjoni meta tkun qiegħda tiġi adottata leġiżlazzjoni fil-qasam partikolari? Dak l-effett jista' forsi jkun iktar viżibbli għal rakkomandazzjonijiet postleġiżlattivi, li jintużaw biex jitlaħħmu kunċetti legali f'leġiżlazzjoni vinkolanti. Ma jistax ikun mistenni minn Stat Membru, meta jkun qiegħed jimplementa parti oriġinali ta' leġiżlazzjoni tal-Unjoni, li magħha r-rakkomandazzjoni postleġiżlattiva tkun b'xi mod "annessa", li jimplementaha bil-mod iċċarat ulterjorment f'dik ir-rakkomandazzjoni? Jekk le, għaliex allura tkun ir-rakkomandazzjoni? Jekk iva, allura l-effetti legali kunsiderevoli u reali ta' rakkomandazzjoni bilkemm ikunu jistgħu jiġu kkontestati.

105. Madankollu, jista' ċertament jingħad li ma hemmx obbligu ta' implementazzjoni minħabba li ma hemmx sanzjoni separata u distinta meta ma jsirx hekk. Anki jekk wieħed iwarrab ftit dak li jifhem b'mod daqsxejn formalistiku li tkun sanzjoni "*diretta*" bħala l-element ewlieni u li jiddefinixxi saħħa *vinkolanti*[73], xi ngħidu għal obbligi *negattivi* potenzjali li jorbtu lill-Istati Membri fir-rigward ta' rakkomandazzjonijiet? F'dan l-istadju dan huwa ċertament fl-isfera ta' konġetturi u ma huwiex

69 Ara s-sentenzi tat-28 ta' Ġunju 2005, Dansk Rørindustri *et* vs Il-Kummissjoni (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P sa C-208/02 P u C-213/02 P, EU:C:2005:408, punti 209 sa 211) u tad-29 ta' Settembru 2011, Arkema vs Il-Kummissjoni (C-520/09 P, EU:C:2011:619, punt 88).

70 Ara s-sentenza tat-13 ta' Diċembru 2012, Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, punt 26).

71 Kuntrarjament għal sorsi permissibbli jew persważivi - ara pereżempju Peczenik, A. On Law and Reason, Kluwer, Dordrecht, 1989, p. 319 *ff.*

72 Ara, b'analoġija, kif il-kooperazzjoni leali intużat biex jinħolqu obbligi b'rabta ma' effett dirett, ir-responsabbiltà ta' Stat Membru għal ksur tad-dritt tal-Unjoni jew l-adozzjoni ta' sanzjonijiet (pereżempju, is-sentenzi tas-16 ta' Diċembru 1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, punt 12); tat-2 ta' Frar 1977, Amsterdam Bulb (50/76, EU:C:1977:13, punt 32) u tad-19 ta' Novembru 1991, Francovich *et* (C-6/90 u C-9/90, EU:C:1991:428, punt 36) rispettivament.

73 Kif diġà ġie ssuġġerit iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 45), dak il-ħsieb strett lanqas ma jipprevali f'għadd ta' kurrenti ta' teorija legali pożittivista. Minbarra dan, l-istess mod kif wieħed jifhimha jmur tassew lil hinn mir-realtà ta' kif "xewqat mhux vinkolanti" espressi mill-istess regolatur li jista' wkoll, l-għada, joħroġ leġiżlazzjoni vinkolanti u sanzjonijiet fl-istess qasam jew f'wieħed relatat, tista' tinftiehem u titqies minn min ikunu indirizzati. Għalhekk, minbarra sanzjonijiet diretti, jista' jkun hemm sanzjonijiet *indiretti*, ċertament f'każijiet bl-istess nies fuq l-istess naħat (l-istess regolatur u l-istess grupp ta' persuni indirizzati). Ta' min jiftakar li loġika simili wasslet biex xi ġurisdizzjonijiet nazzjonali għolja jissuġġettaw l-atti "mhux vinkolanti" ta' tali tip ta' regolaturi għal stħarriġ ġudizzjarju (iktar 'il fuq, nota ta' qiegħ il-paġna 52).

element ta' liġi valida; iżda jekk l-effett li għandhom id-direttivi li jimblokkaw, japplika għall-perijodu qabel ma l-perijodu tat-traspożizzjoni tagħhom ikun skada, u f'dan il-perijodu l-Istati Membri ma jkunux jistgħu jadottaw miżura li tkun tista' tikkompromettti serjament ir-riżultat preskritt minn direttiva[74], tista' l-istess loġika ma tkunx applikabbli għal rakkomandazzjoni?

106. It-tielet nett u l-aħħar, x'tipi ta' effetti legali jistgħu jipproduċu rakkomandazzjonijiet fil-kuntest ta' regoli u proċeduri nazzjonali? Fis-sentenza Grimaldi l-Qorti tal-Ġustizzja għamlitha ċara li seta' jsir rinviju ta' domandi preliminari għal interpretazzjoni ta' rakkomandazzjoni[75]. Tibqa' d-domanda jekk qorti nazzjonali setgħetx titlob lill-Qorti tal-Ġustizzja tevalwa l-validità ta' rakkomandazzjoni. Sa fejn naf jiena, tali każ għadu qatt ma seħħ, iżda jidher li fis-sentenza Grimaldi l-Qorti tal-Ġustizzja kkonfermat li tali rinviju kien possibbli[76].

107. Għalhekk donnu jidher li l-Qorti tal-Ġustizzja diġà pprevediet b'mod ċar li rakkomandazzjoni għandha tipproduċi effetti legali fil-livell nazzjonali. Wara kollox, hija intiża li titqies fl-Istati Membri, ikun xi jkun eżattament ir-riżultat. Wieħed jista' jżid li fl-imgħoddi l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja rrikonoxxiet u fil-fatt stħarrġet, permezz tal-proċedura ta' deċiżjoni preliminari, diversi atti mhux vinkolanti tal-Unjoni li fil-fatt kellhom riperkussjonijiet fuq il-livell nazzjonali, dan l-aħħar inkluża stqarrija għall-istampa tal-Bank Ċentrali Ewropew[77].

108. Għalhekk, rakkomandazzjoni, bħal atti oħra tad-dritt tal-Unjoni apparentement mhux ta' natura vinkolanti, jistgħu jkunu suġġetti għal talba għal deċiżjoni preliminari, kemm għal interpretazzjoni kif ukoll għal validità. Kif nifhimha jiena, dan bilkemm jista' jkun mod ieħor, f'sistema kompleta ta' rimedji legali[78]. L-għan ta' rakkomandazzjonijiet huwa li jinduċu għall-konformità. Immaġina Stat Membru li, wara li jkun aġixxa *in bona fide* u fl-ispirtu ta' kooperazzjoni sinċiera u leali, ikun ittraspona rakkomandazzjoni fid-dritt nazzjonali. B'att ta' leġiżlazzjoni nazzjonali dak l-Istat Membru jkun stabbilixxa obbligi għal individwi fil-livell nazzjonali. Issa, jekk dik il-leġiżlazzjoni nazzjonali tiġi kkontestata quddiem il-qrati nazzjonali, ikun daqsxejn stramb li jiġi rrifjutat eżami ta' dak li jikkostitwixxi l-bażi sostantiva ta' dik il-leġiżlazzjoni nazzjonali, jiġifieri, ir-rakkomandazzjoni tal-Unjoni[79], bl-iskuża kemxejn formalistika li dak li jkun ħoloq dawk l-obbligi kienet leġiżlazzjoni nazzjonali, mhux strument tad-dritt tal-Unjoni, u li l-Istat Membru jkun għamel hekk purament għax hekk ikun ried.

74 Bl-ewwel sentenza tkun dik tat-18 ta' Diċembru 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628).

75 "Hija ġurisprudenza stabbilita li l-fatt li miżura tad-dritt Komunitarju ma għandhiex effett vinkolanti ma jipprekludix lill-Qorti tal-Ġustizzja milli tiddeċiedi dwar l-interpretazzjoni tagħha fi proċeduri għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 177" (sentenzi tat-13 ta' Diċembru 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punt 9), u tal-21 ta' Jannar 1993, Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, punt 18 u l-ġurisprudenza ċċitata)).

76 "[…] kuntrarju għall-Artikolu 173 tat-Trattat KEE, li jeskludi eżami mill-Qorti tal-Ġustizzja ta' atti li jkunu ta' natura ta' rakkomandazzjonijiet, l-Artikolu 177 jagħti lill-Qorti tal-Ġustizzja ġurisdizzjoni biex tagħti *deċiżjoni preliminari dwar il-validità* u l-interpretazzjoni *tal-atti kollha* tal-istituzzjonijiet tal-Komunità *mingħajr eċċezzjoni*" - sentenza tat-13 ta' Diċembru 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punt 8) – enfasi miżjuda minni.

77 Sentenza tas-16 ta' Ġunju 2015, Gauweiler *et* (C-62/14, EU:C:2015:400). Il-Qorti tal-Ġustizzja ma eżaminatx l-ammissibbiltà tal-azzjoni kontra stqarrija għall-istampa bħala tali. Iżda ara l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Cruz Villalón fil-kawża Gauweiler *et* (C-62/14, EU:C:2015:7, punt 70 *et seq.*).

78 Ara, pereżempju, is-sentenzi tat-23 ta' April 1986, Les Verts vs Il-Parlament (294/83, EU:C:1986:166, punt 23) u tat-28 ta' Marzu 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punt 66).

79 B'mod partikolari f'każijiet li fihom il-kontestazzjoni nazzjonali għat-traspożizzjoni nazzjonali sempliċement tkun tirrifletti l-istess kwistjoni potenzjali tar-rakkomandazzjoni nnifisha – ara dwar dan, b'analoġija, is-sentenza tat-22 ta' Ġunju 2010, Melki u Abdeli (C-188/10 u C-189/10, EU:C:2010:363, punti 54 sa 55).

4. Lura għall-oriġini: ERTA u effetti legali

109. Id-diskussjoni dettaljata fit-taqsima preċedenti kellha għan doppju: biex turi, l-ewwel nett, il-problemi li t-test ERTA (kif sussegwentement immodifikat gradwalment) jiltaqa' magħhom meta jiġi applikat għal rakkomandazzjonijiet (imma, fl-opinjoni tiegħi, b'mod usa' wkoll meta jiġi applikat għal strumenti oħra ta' liġi mhux vinkolanti); u, it-tieni nett, li minkejja li forsi ma jkunux ingħataw saħħa vinkolanti fis-sens tradizzjonali u pjuttost dejjaq tal-kelma, rakkomandazzjonijiet jistgħu jipproduċu effetti legali sinjifikattivi, kemm fil-livell tal-Unjoni kif ukoll f'dak nazzjonali.

110. Fil-fehma tiegħi, għalhekk, it-test ERTA kif applikat mill-Qorti Ġenerali jeħtieġlu xi ftit aġġustament mill-ġdid. Is-suġġeriment tiegħi f'dan ir-rigward huwa veru sempliċi: it-test għandu jmur lura għall-oriġini tiegħu, għas-sentenza ERTA, u wkoll għall-kliem tal-Artikolu 263(1) TFUE. Dawn it-tnejn jirreferu għal "effetti legali" u mhux għal "effett legali vinkolanti". Bħal fil-qigħan tax-xmajjar, anki fil-ġurisprudenza, xi drabi jkun jeħtieġ titnaddaf ix-xmajra billi jitneħħa n-naqal (ta' kliem) miġmugħ tul is-snin li jagħmel lil-liġi impossibbli li wieħed isib tarfha.

111. Dan l-aġġustament mill-ġdid ma huwiex ir-rivoluzzjoni li jidher li hu mal-ewwel daqqa t'għajn. Il-bażi tat-test għall-evalwazzjoni jekk att tad-dritt tal-Unjoni jipproduċix jew le effetti legali vis-à-vis dawk li jindirizza u/jew terzi tibqa' l-istess: dak li għandu jiġi evalwat huma l-kliem, il-kuntest u l-għan tal-att ikkontestat. Madankollu, hemm bżonn ta' żewġ kjarifiki dwar il-mod li bih dan it-test għandu jiġi applikat: l-ewwel, dak li għandu jiġi evalwat hija l-eżistenza ta' effetti legali biss, mhux ta' effett legali vinkolanti. It-tieni, fit-test, l-enfasi għandha tkun fuq il-kontenut u l-kuntest tal-miżura, mhux fuq il-kliem biss.

112. Kif diġà spjegat fit-taqsima preċedenti, id-differenza bejn effetti legali vinkolanti u dawk mhux vinkolanti hija ta' ftit użu analitiku għal liġi mhux vinkolanti. Jekk il-prerekwiżit għall-eżistenza ta' effetti vinkolanti jkun ta' mekkaniżmu ta' infurzar dirett u koerċizzjoni, allura mid-definizzjoni tagħha, liġi mhux vinkolanti qatt mhu ser tkun vinkolanti, irrispettivament mid-dispożizzjonijiet li jkun hemm fiha.

113. Minflok, l-evalwazzjoni tal-kapaċità ta' liġi mhux vinkolanti li tiġġenera effetti legali, jiġifieri, li jkollha impatt fuq jew fis-sitwazzjoni legali ta' min tindirizza, għandha tiffoka fuq kwistjoni differenti: nista' jiena, bħala wieħed indirizzat raġonevolment, ninferixxi mill-kontenut, mill-għan u mill-iskema ġenerali u mill-kuntest globali ta' rakkomandazzjoni jew, b'mod iktar ġenerali, ta' strument ta' liġi mhux vinkolanti, li jiena nkun mistenni nagħmel xi ħaġa? Ikolli aktarx nimmodifika l-imġiba tiegħi b'dak il-mod, jew li dak l-att aktarx ikun ser iħalli impatt fuq il-pożizzjoni legali tiegħi?

114. Wara dan, skont it-tliet pilastri klassiċi ta' kull interpretazzjoni statutorja, il-kliem, il-kuntest u l-għan f'każijiet dwar l-evalwazzjoni ta' rakkomandazzjoni jew ta' strumenti oħra ta' liġi mhux vinkolanti, il-kliem (partikolarment id-denominazzjoni u l-forma verbali) ta' att ma għandhomx jegħlbu l-kontenut, il-kuntest u l-għan tiegħu fil-qafas tal-evalwazzjoni tiegħu. Il-kliem għandu wkoll, permezz tal-mertu tal-att, pjuttost ikun sekondarju għal elementi sostanzjali fil-kuntest ta' ammissibbiltà. Kieku kellu jkun mod ieħor, il-kliem ta' "stedina" ikun neċessarjament iwassal għall-esklużjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju. Ikun, fil-fatt, ifisser li l-forma tiġi qabel is-sustanza u, għalhekk, li ebda rakkomandazzjoni li tuża kliem ta' "tħeġġiġ" ma qatt tkun tista' tiġi suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju. Għalhekk, forsi għandu jkun hemm iktar enfasi delikata fuq il-loġika, il-kontenut, il-kuntest u l-għan.

115. F'tali evalwazzjoni ta' kuntest u għan, tliet fatturi jidhru li huma rilevanti biex jiġi ddeterminat jekk att tal-Unjoni jkunx aktarx jipproduċi effetti legali u jkun raġonevolment mistenni jkun hemm konformità miegħu.

116. L-ewwel fattur li għandu jitqies huwa l-grad ta' *formalizzazzjoni* (il-miżura tal-Unjoni tieħu l-forma ta' att legali?) u ta' *definittività* (kienet adottata fl-aħħar, bħala l-kulminazzjoni ta' konsultazzjoni jew, b'mod iktar ġenerali, fi "proċess ta' tfassil ta' liġijiet mhux vinkolanti"?) Fi kliem ieħor u meta dawn jitqiesu t-tnejn flimkien, l-att tal-Unjoni inkwistjoni jkun jidher li jkun aktarx parti ffinalizzata minn leġiżlazzjoni?

117. Dwar il-format ta' att li jista' jiġi kkontestat, huwa għandu jidher bħal test legali biex ikun jista' raġonevolment jintgħaraf bħala li jipproduċi effetti legali. F'dan ir-rigward, att ikun jidher li jkun att legali jekk, pereżempju, jinqasam f'artikoli jew, għall-inqas, f'taqsimiet, jekk jiġi ppubblikat fil-Ġurnal Uffiċjali (ċertament fis-serje L, fejn suppost tkun ippubblikata leġiżlazzjoni).

118. Dwar l-aspett ta' definittività, atti preparatorji aktarx li ma jaslux sa hawn minħabba dan. L-istess loġika diġà tapplika għal atti preparatorji fil-kuntest tal-proċess ta' teħid ta' deċiżjonijiet tal-Unjoni [80]. Dan għandu jgħodd ukoll *a fortiori* għal proċessi li jfasslu liġijiet mhux vinkolanti. Tali esklużjoni minn stħarriġ ġudizzjarju ta' atti preparatorji tidher wisq iktar importanti fil-kuntest ta' liġi mhux vinkolanti fejn il-proċess ta' konsultazzjoni jista' jinvolvi l-adozzjoni ta' diversi atti.

119. It-tieni fattur huwa relatat mal-kontenut u mal-għan ġenerali tal-att ikkontestat: kemm huma preċiżi "l-obbligi" li jkun hemm fih? X'inhu l-għan ġenerali segwit? Iktar ma l-atti tal-Unjoni jkunu ġenerali u astratti, aktarx li inqas ikunu jinduċu għal konformità konkreta u speċifika minn min jindirizzaw. Jekk, min-naħa l-oħra, l-att tal-Unjoni jkollu bħala karatteristiċi għadd ta' impenji speċifiċi u preċiżi, dak l-element ċertament ikun rilevanti. Barra dan, jekk it-test ikollu għan ċar li jarmonizza, ikun iktar probabbli li jitqies bħala li x'aktarx iwassal għal effetti legali.

120. It-tielet fattur huwa ta' infurzar. Il-miżura jkollha xi mekkaniżmi ta' konformità, infurzar jew sanzjoni? Naturalment dan ma jkollux bħala għan biss l-infurzar *dirett*, li huwa wisq improbabbli li jkun preżenti, iżda mekkaniżmi *indiretti* jew infurzar, kemm strutturali kif ukoll istituzzjonali.

121. Fost il-mekkaniżmi ta' konformità strutturali jista' jkun hemm għadd ta' mekkaniżmi indiretti, bħal irrapportar, notifikazzjoni, sorveljanza u superviżjoni. Elementi ta' pressjoni reċiproka wkoll ikunu ta' rilevanza, bħall-pubblikazzjoni ta' tabelli ta' prestazzjoni, rapporti li jkunu jinvolvu li min ma jkunx konformi jissemma pubblikament eċċ.

122. L-element *istituzzjonali* wkoll huwa rilevanti: liema istituzzjoni adottat l-istrument inkwistjoni? Tkun l-istess istituzzjoni li f'oqsma relatati jew anki fl-istess oqsma ta' regolazzjoni tkun tista' timponi sanzjonijiet fuq l-istess nies li jkunu indirizzati [81]? Jekk dan huwa tabilħaqq il-każ, allura aktarx li l-att ikkontestat għandu effettivament jinduċi għal konformità.

5. L-applikazzjoni tat-test għal dan il-każ

123. Meta nara r-Rakkomandazzjoni kkontestata minn tali lenti jkolli nikkonkludi li b'mod ġenerali din ir-Rakkomandazzjoni tmur kunsiderevolment lil hinn minn dak li jista' jkun mistenni minn dokument li sempliċement jirrakkomanda ċerti *prinċipji*. F'dan il-każ speċifiku, wieħed jista' tabilħaqq jargumenta li din ir-Rakkomandazzjoni għandha tipproduċi effetti legali u li dawk li hija tindirizza, li huma raġonevoli, aktarx jimmodifikaw imġibthom biex ikunu konformi, għall-inqas parzjalment, magħha.

124. Jekk is-sustanza għandha tiġi qabel l-indikazzjoni formali ta' att f'dak li għandu x'jaqsam mal-evalwazzjoni tan-natura vera tiegħu, allura l-analiżi li jkollha ssir tkun, wara li jkun tneħħa t-titolu formali tad-dokument, dak li d-dokument ikun jidher li hu mill-kliem, il-kontenut, il-kuntest u l-għan tiegħu.

80 Sentenza tat-12 ta' Settembru 2006, Reynolds Tobacco *et* vs Il-Kummissjoni (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punt 55 u l-ġurisprudenza ċċitata).

81 Ara wkoll iktar 'il fuq, nota ta' qiegħ il-paġna 73.

125. Nibda mill-għan ġenerali tar-Rakkomandazzjoni, il-premessi tagħha[82] u d-dokumenti li jakkumpanjaw l-adozzjoni tagħha[83]: dawn jgħidu pjuttost b'mod espliċitu li r-Rakkomandazzjoni għandha l-għan li tilħaq grad minimu ta' armonizzazzjoni billi tirrakkomanda prinċipji għal livell ogħla ta' protezzjoni tal-konsumaturi, ġugaturi u minorenni dwar servizzi ta' logħob tal-azzard onlajn. Fl-istess waqt, huwa wkoll ċar li tagħmel hekk f'suġġett pjuttost sensittiv, ċertament mill-mod kif jifhmuha għadd ta' Stati Membri[84].

126. Imbagħad, hemm diversi elementi ta' kontenut u kuntest li jixirqilhom ikunu enfasizzati. L-ewwel nett, l-att ikkontestat huwa test strutturat ħafna, u mid-dehra tiegħu, test legali. Ma għandux inqas minn tletin premessa. Ir-Rakkomandazzjoni stess hija maqsuma fi tnax-il taqsima enumerata. Kienet ippubblikata fis-serje L ta' *Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*.

127. Għaldaqstant il-forma attwali tar-Rakkomandazzjoni tħalli l-impressjoni li għandha tipproduċi effetti legali. Dan huwa kkonfermat ukoll mill-fatt li r-Rakkomandazzjoni ma hijiex att preparatorju. Tindika wkoll il-kulminazzjoni ta' proċess ta' konsultazzjoni minħabba li tlaħħam Green Paper preċedenti u Komunikazzjoni tal-Kummissjoni. Għalhekk tikkristallizza b'mod ċar il-pożizzjoni ta' din tal-aħħar dwar it-tema tal-protezzjoni tal-konsumatur f'servizzi ta' logħob tal-azzard onlajn billi tagħmel xi rakkomandazzjonijiet konkreti ħafna lill-Istati Membri.

128. It-tieni nett, il-livell ta' dettall u preċiżjoni ta' dispożizzjonijiet konkreti huwa impressjonanti. Minflok issemmi "prinċipji" biss, ir-Rakkomandazzjoni tistabbilixxi regoli pjuttost ċari u preċiżi.

129. Biex nagħti ftit eżempji: fit-Taqsima III r-Rakkomandazzjoni tistabbilixxi l-kontenut iddettaljat tal-informazzjoni li għandha tintwera fuq il-paġna ta' destinazzjoni tal-websajt ta' logħob tal-azzard u tkun aċċessibbli fil-paġni kollha tal-websajt. Fit-Taqsima V r-Rakkomandazzjoni tistieden lill-Istati Membri jiżguraw li persuna tkun tista' tipparteċipa f'servizz ta' logħob tal-azzard onlajn jekk tkun irreġistrata bħala ġugatur u jkollha kont mal-operatur. Id-dettalji tal-identità tal-ġugatur għandhom ikunu vverifikati minn dan tal-aħħar. Barra minn dan, it-Taqsima VIII għandha l-għan li tirregola komunikazzjoni kummerċjali. B'mod partikolari tipprekludi lill-Istati Membri milli jagħmlu ċerti dikjarazzjonijiet, bħal meta jpinġu l-logħob tal-azzard bħala attraenti soċjalment jew jissuġġerixxu li l-logħob tal-azzard jista' jsolvi problemi personali.

130. It-tielet nett, ir-Rakkomandazzjoni għandha "stediniet" ta' superviżjoni u irrapportar iddettaljati u komprensivi ħafna. Skont it-Taqsima XI l-Istati Membri "huma mistiedna jaħtru awtoritajiet regolatorji tal-logħob tal-azzard meta japplikaw il-prinċipji stabbiliti f'din ir-Rakkomandazzjoni sabiex jiżguraw u jissorveljaw b'mod indipendenti l-konformità effettiva mal-miżuri nazzjonali meħuda għall-appoġġ tal-prinċipji stabbiliti f'din ir-Rakkomandazzjoni". It-Taqsima XII tirrigwarda rrapportar. Skont id-dispożizzjonijiet tagħha l-Istati Membri mhux biss huma mistiedna *jinnotifikaw* lill-Kummissjoni b'kull miżura ta' implementazzjoni, iżda wkoll jiġbru data annwali għall-finijiet ta' statistika qabel ċerti skadenzi.

131. Fir-rigward ta' tali "stediniet" għal rapportar u superviżjoni, jeħtieġ isiru żewġ osservazzjonijiet. L-ewwel, donnu jidher li fl-imgħoddi u b'mod ġenerali l-Qorti tal-Ġustizzja wriet sensittività partikolari fejn jiddaħħlu mekkaniżmi ta' konformità jew sorveljanza f'diversi strumenti atipiċi. F'mill-inqas żewġ okkażjonijiet hija annullat atti atipiċi tal-Kummissjoni għaliex kienu jirregolaw rekwiżiti ta' rrapportar fid-dettall u bla dubju kienu marru lil hinn minn dak li hu xieraq għal dak it-tip ta' att[85]. It-tieni, fil-kuntest ta' din ir-Rakkomandazzjoni partikolari interessanti jkun innotat li

82 Premessi 8 u 9 ċċitati iktar 'il fuq fil-punti 11 u 12 ta' dawn il-konklużjonijiet.

83 Iktar 'il fuq, punt 30 ta' dawn il-konklużjonijiet.

84 Ara, pereżempju, is-sentenza tat-22 ta' Jannar 2015, Stanley International Betting u Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punt 51).

85 Sentenza tat-13 ta' Novembru 1991, Franza vs Il-Kummissjoni (C-303/90, EU:C:1991:424, punti 20 sa 25), fejn kodiċi ta' mġiba li jimplementa regolament tal-Kunsill li jitlob informazzjoni mingħand l-Istati Membri b'ċerta frekwenza u b'ċerti mezzi; sentenza tas-16 ta' Ġunju 1993, Franza vs Il-Kummissjoni (C-325/91, EU:C:1993:245, punti 22 sa 23), fejn komunikazzjoni tal-Kummissjoni li kienet tlaħħam direttiva kienet timponi obbligi addizzjonali, bħal irrapportar annwali ta' data finanzjarja lill-Kummissjoni f'ċerta data.

rakkomandazzjoni mhux vinkolanti li l-Istati Membri ma jkunux obbligati jimplementaw xorta waħda tistenna li dawk l-Istati Membri (jew anki dawk biss li jkunu ddeċidew jaċċettaw "l-istedina") jaħtru, jissorveljaw, jinnotifikaw, jevalwaw, jiġbru data u jirrapportaw lura lill-Kummissjoni sa dati speċifiċi dwar dawk l-attivitajiet (għalkollox volontarji).

132. Il-paragrafu 54 tar-Rakkomandazzjoni mbagħad jgħid li l-Kummissjoni għandha tevalwa l-implementazzjoni (*sic!*) tar-Rakkomandazzjoni sad-19 ta' Jannar 2017. Madankollu, kien ġie stabbilit fis-seduta li l-Kummissjoni sa issa naqset milli tagħmel dan *minħabba* li għadha tistenna jaslulha r-rapporti tal-Istati Membri qabel ma tabbozza r-rapport tagħha stess. F'dan l-istadju jidhirli li l-grad ta' dissonanza konjittiva li hemm f'tali propożizzjonijiet jilħaq il-kwalità ta' trikk mentali Jedi avvanzat.

133. Ir-raba', ir-Rakkomandazzjoni tfasslet biex tinduċi lill-Istati Membri jadottaw ċerta leġiżlazzjoni u permezz ta' dik il-leġiżlazzjoni jkollhom impatt fuq impriżi tal-logħob tal-azzard u fuq ġugaturi, li huma dawk indirizzati minnha indirettament. Għalhekk, ċertament, wieħed jista' jsostni li, formalment u minnha nnifisha, ma hijiex ir-Rakkomandazzjoni imma l-leġiżlazzjoni nazzjonali potenzjali li jkollha impatt fuq id-drittijiet ta' terzi, imma jkun diffiċli wieħed jiċħad li s-sors effettiv tal-leġiżlazzjoni nazzjonali għandu jinstab f'dik ir-Rakkomandazzjoni [86].

134. Il-ħames, forsi minnu nnifsu punt marġinali imma jenfasizza wkoll id-dissonanza bejn il-kontenut u t-titolu, huwa interessanti jiġu nnotati kemm il-premessa 29 kif ukoll il-paragrafu 2 tar-Rakkomandazzjoni. Jgħidu, rispettivament, li din ir-Rakkomandazzjoni ma tinterferix mad-Direttivi tal-Unjoni (vinkolanti u validi) u ma hijiex ta' ndħil fid-dritt tal-Istati Membri li jirregolaw servizzi ta' logħob tal-azzard. Dawn id-dikjarazzjonijiet sempliċement iqanqlu l-mistoqsija li jekk ir-Rakkomandazzjoni kienet tabilħaqq purament rakkomandazzjoni mhux vinkolanti intiża li ma jkollha ebda effetti legali kienu x'kienu, għaliex dan kien meħtieġ jingħad b'mod espliċitu. Strument veru ta' liġi mhux vinkolanti li jorbot qatt ma jista', mid-definizzjoni tiegħu stess, jinterferixxi mal-leġiżlazzjoni vinkolanti u valida tal-Unjoni jew mal-kompetenzi tal-Istati Membri.

135. Kollox ma' kollox, dwar dawn l-elementi ta' għan, kontenut u kuntest, jekk qarrej kellu jingħata dak id-dokument bit-titolu tiegħu mneħħi u jiġi mistieden jaqra t-test mingħajr ma jkun jaf it-titolu tiegħu, ma jkunx hemm periklu wieħed jassumi li seta' jaħseb li kien qed jaqra direttiva jew, xi drabi, anki regolament, iżda ċertament dokument leġiżlattiv bil-ħsieb li jimponi obbligi ċari u preċiżi u jinduċi għall-konformità.

136. Huwa biss issa li ngħaddi għall-kliem tar-Rakkomandazzjoni, b'mod iktar konkret għat-test speċifiku tad-dispożizzjonijiet individwali (wara li diġà tkellimt fil-punti preċedenti ta' din it-taqsima dwar il-livell ta' dettall u konkretezza ta' dawk id-dispożizzjonijiet). Fil-motivazzjoni tal-Qorti Ġenerali l-kliem donnu għandu funzjoni deċiżiva. Madankollu, għar-raġunijiet li ppruvajt nispjega b'mod ġenerali fit-taqsima preċedenti [87], fil-fehma tiegħi, il-kliem huwa sinjifikattiv, iżda mhux deċiżiv. Barra dan, huwa ċertament ma għandux ikun deċiżiv jekk fih u minnu nnifsu ma jkunx attwalment konklużiv.

137. Fis-sottomissjonijiet bil-miktub u orali tiegħu l-appellant ikkontesta l-evalwazzjoni lingwistika li għamlet il-Qorti Ġenerali fid-digriet tagħha. B'mod partikolari l-appellant sostna li f'żewġ lingwi mit-tlieta uffiċjali tal-Belġju, jiġifieri l-Olandiż u l-Ġermaniż, il-kliem tad-dispożizzjonijiet jidher li huwa "iktar qawwi" milli f'verżjonijiet lingwistiċi oħra. Għalhekk, bħala konsegwenza loġika, ir-Rakkomandazzjoni kellha tipproduċi effetti legali "iktar qawwija" fil-Belġju.

86 Ara wkoll iktar 'il fuq, il-punti 102 sa 105. Ara wkoll il-punti 97 sa 98 u l-potenzjal li r-Rakkomandazzjoni tinfluwenza l-interpretazzjoni ta' regoli nazzjonali eżistenti adottati fl-istess qasam u li jittrattaw l-istess suġġett.

87 Iktar 'il fuq, punt 114.

138. Din is-sottomissjoni partikolari tal-appellant ma hijiex konvinċenti. Ċertament, il-perċezzjoni setgħet tkun li xi verżjonijiet lingwistiċi kienu "iktar vinkolanti" minn oħrajn. Dan huwa partikolarment il-każ għall-verżjoni Ġermaniża, Spanjola, Olandiża u Portugiża. Kuntrarjament għall-affermazzjonijiet tal-Qorti Ġenerali, il-verżjoni Pollakka u Ċeka setgħu forsi wkoll taw lok għal dibattitu.

139. Madankollu, huwa ta' ftit rilevanza li l-verżjoni Olandiża u Ġermaniża jidhru li jużaw kliem iktar imperattiv minn oħrajn. Il-fatt li l-Olandiż u l-Ġermaniż huma lingwi uffiċjali fil-Belġju ma jagħtihomx iktar piż minn kull verżjoni oħra lingwistika. Hemm il-prinċipju magħruf sewwa ta' awtentiċità ugwali tal-verżjonijiet kollha lingwistiċi ta' sorsi tal-Unjoni li fil-fehma tiegħi għandu jkun applikabbli għal rakkomandazzjonijiet bħalma huwa għal kull miżura oħra adottata skont l-Artikolu 288TFUE. Hija ġurisprudenza stabbilita li fil-każ ta' diverġenzi bejn verżjonijiet lingwistiċi, id-dispożizzjoni inkwistjoni għandha tiġi interpretata b'riferiment għall-għan u għall-iskema ġenerali tar-regoli li minnhom tkun tifforma parti [88].

140. Huma preċiżament tali paraguni lingwistiċi dibattibbli li juru u jenfasizzaw għaliex l-ammont ta' tidwiriet tal-frażi "huma mistiedna biex" minflok "għandhom" għandu sinjifikat limitat biss fl-evalwazzjoni ta' tali miżura. B'mod ġenerali l-verżjonijiet lingwistiċi kollha jgħaddu mill-istess direzzjoni u jippermettu konklużjoni ċara dwar in-natura tal-kliem mingħajr ma jkun jeħtiġilhom jeżaminaw fil-fond il-kuntest u l-għan ta' miżura. Jew ma jkunux jaqblu ma' xulxin u l-kliem tar-Rakkomandazzjoni ma għandux jegħleb il-kuntest u l-għan tagħha. Madankollu ma huwiex korrett li wieħed jgħid li hemm diskrepanzi fost id-diversi verżjonijiet lingwistiċi u xorta waħda jsostni li minħabba li l-maġġoranza tagħhom jgħidu X, dik għandha tkun l-interpretazzjoni korretta. Fis-sistema ta' awtentiċità ugwali tal-lingwi kollha ebda lingwa ma tista' "titqiegħed f'minoranza" f'interpretazzjoni [89].

141. Fl-aħħar mill-aħħar, madankollu, eżami tal-irqaqat tal-użu (mhux) imperattiv tal-lingwa f'xi lingwi tal-Unjoni dejjem ser ikun inkonklużiv, b'mod partikolari fl-eżami ta' effetti legali ta' strumenti ta' liġi mhux vinkolanti. Għal dak it-tip partikolari ta' evalwazzjoni l-kuntest, is-sistema u l-loġika huma ta' ferm iktar importanza. Inevitabbilment ikun hemm differenza enormi fl-interpretazzjoni tal-kliem "Nistiednek tibgħatli l-kummenti tiegħek bil-miktub dwar din il-kwistjoni qabel nofsinhar tal-Ġimgħa li ġej", skont jekk dan il-kliem jingħadx minn kap ta' xi ħadd, minn kollega riċerkatur ta' xi ħadd jew minn sieħeb jew sieħba ta' xi ħadd. Naturalment jiddependi mir-relazzjoni attwali inkwistjoni, imma huwa wisq probabbli li fl-ewwel każ "l-istedina" tkun fil-fatt kmand, fit-tieni sempliċi suġġeriment u fit-tielet ċajta.

142. Kollox ma' kollox, kull element individwali ta' kontenut u kuntest maqtugħ għalih waħdu jista' jwassalha biex tkun għadha titqies bħala rakkomandazzjoni li ma tkunx intiża tiġġenera effetti legali. Madankollu, meta jitqiesu flimkien l-operazzjoni *konġunta* ta' dawn l-elementi differenti fil-kuntest ta' *din* ir-Rakkomandazzjoni speċifika, u l-fatt li hija kienet adottata mill-istituzzjoni responsabbli għas-sorveljanza tar-regoli fl-istess qasam (jiġifieri r-regolazzjoni tas-suq intern), nasal biex nikkonkludi li b'mod ċar ir-rakkomandazzjoni tfittex li tipproduċi effetti legali u li tinduċi għal konformità lil hinn minn sempliċement suġġerimenti dwar politika.

143. Għal dawn ir-raġunijiet kollha nqis li t-tielet aggravju tal-appellant huwa fondat sewwa. Il-Qorti Ġenerali żbaljat fil-liġi meta b'mod skorrett evalwat l-effetti legali tar-Rakkomandazzjoni inkwistjoni u, konsegwentement, b'mod skorrett iddikjarat r-rikors għal annullament inammissibbli.

88 Ara, pereżempju, is-sentenza tas-26 ta' April 2012, DR u TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, punt 45 u l-ġurisprudenza ċċitata).

89 Inklużi, bir-raġun, anki s-sitwazzjonijiet estremi li fihom ikun jidher aktarx b'mod ċar li jkun hemm żball fit-traduzzjoni f'verżjoni lingwistika waħda biss tal-miżura tal-Unjoni – ara, pereżempju s-sentenza tad-19 ta' April 2007, Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233).

B. Il-forma tiddetermina s-sustanza

144. Għall-kuntrarju ta' atti "atipiċi" maħruġa minn istituzzjonijiet jew korpi tal-Unjoni, li għalihom kien oriġinarjament tfassal it-test ERTA, rakkomandazzjonijiet huma atti "tipiċi", elenkati fl-Artikolu 288 TFUE, li l-istħarriġ ġudizzjarju tagħhom huwa espressament eskluż skont l-Artikolu 263(1) TFUE. Għandu dan il-fatt jaqdi xi funzjoni fl-eżami ta' rakkomandazzjonijiet u tal-ammissibbiltà tagħhom?

145. L-argument fil-Parti A ta' dawn il-konklużjonijiet kien ibbażat fuq il-premessa li t-test ERTA, għalkemm forsi xi ftit rivedut, huwa applikabbli għal rakkomandazzjonijiet, bħalma huwa għal kull forma oħra ta' liġi mhux vinkolanti. L-ewwel parti ta' din it-taqsima tiddeskrivi fil-qosor metodu alternattiv, li jisħaq iktar dwar il-fatt li rakkomandazzjonijiet huma atti "tipiċi", li għalihom il-forma għandha tiddetermina l-interpretazzjoni tas-sustanza (1). Madankollu, għal għadd ta' raġunijiet, nirrakkomanda lill-Qorti tal-Ġustizzja żżomm il-metodu tas-sustanza (modifikata) minflok l-approċċ dwar il-forma kif deskritt fil-qosor fil-Parti A ta' dawn il-konklużjonijiet (2). Jekk, madankollu, il-Qorti tal-Ġustizzja jkun jidrilha li fil-każ speċifiku ta' rakkomandazzjonijiet, il-forma għandha tabilħaqq tiddetermina l-interpretazzjoni tas-sustanza, allura ser niddeskrivi fil-qosor diversi kjarifiki importanti li jkunu meħtieġa (3).

1. Esklużjoni (sħiħa): rakkomandazzjoni tfisser rakkomandazzjoni

146. Il-motivazzjoni tal-Qorti Ġenerali bdiet mill-premessa li t-test li l-Qorti tal-Ġustizzja fasslet fis-sentenza ERTA għal atti "atipiċi" tal-istituzzjonijiet u l-korpi tal-Unjoni jista' jiġi applikat ukoll għal atti "tipiċi", bħal rakkomandazzjoni. Dak il-punt ta' tluq jista' jiġi dibattut fuq żewġ livelli: normattiv u prattiku. B'mod *normattiv* l-Artikolu 288 TFUE jgħid b'mod ċar li rakkomandazzjoni ma hijiex vinkolanti. Imbagħad l-ewwel sentenza tal-Artikolu 263(1) TFUE teskludi espliċitament rakkomandazzjonijiet tal-Kummissjoni mill-kamp ta' applikazzjoni ta' dik id-dispożizzjoni u b'hekk minn azzjonijiet ta' annullament. Dawk iż-żewġ dispożizzjonijiet moqrija flimkien b'mod ċar jgħidu li rakkomandazzjoni ma tistax tkun vinkolanti u ma tistax tiġi suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju.

147. Madankollu, ma' dan żid dak li qalet il-Qorti tal-Ġustizzja fis-sentenza Grimaldi, meta reġgħet daħħlet l-evalwazzjoni sostantiva fil-miżien: rakkomandazzjoni ma hijiex suġġetta għal stħarriġ sakemm tkun "rakkomandazzjoni vera"[90]. Għalhekk l-implikazzjoni hija li jista' jkun hemm "rakkomandazzjoni falza" li setgħet tinqabad u tiġi mistħarrġa. Minkejja l-kliem pjuttost ċar tat-Trattati, hemm, għalhekk, xi jsostni fil-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja biex rakkomandazzjonijiet ikunu suġġetti, minkejja li huma atti "tipiċi" (bl-assenza tal-saħħa vinkolanti tagħhom tkun iddikjarata b'mod ċar fit-Trattat) għat-test ERTA[91].

148. Minkejja dan, dak li mbagħad jiġri fil-livell *prattiku* huwa li fl-evalwazzjoni jekk dokument ikunx rakkomandazzjoni "vera" jew "falza", il-fatt li d-dokument ikun jissejjaħ rakkomandazzjoni allura dan bilfors "itebba'" l-evalwazzjoni tal-kuntest u tal-għan tagħha. Iżda għal darba oħra, test li kien tfassal għal atti "atipiċi" għandu jitwettaq li b'mod ġenerali "ma jarax il-forma", billi jinjora t-titolu/il-kopertura tad-dokument. Xorta oħra, wieħed bilfors jispiċċa b'tip ta' raġunament ċirkulari li bih il-forma eventwalment tiddetermina l-interpretazzjoni tas-sustanza.[92]

90 Sentenza tat-13 ta' Diċembru 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punt 16).

91 Li mbagħad wassal lill-Qorti Ġenerali tiddikjara li "l-unika fatt li r-rakkomandazzjoni inkwistjoni hija formalment indikata bħala rakkomandazzjoni u li ġiet adottata taħt il-kunsiderazzjoni legali tal-Artikolu 292 TFUE ma hijiex ta' natura li teskludi awtomatikament il-kwalifika tagħha ta' att li jista' jiġi kkontestat" (punt 20 tad-digriet appellat).

92 Deskritt fid-dettall iktar 'il fuq, il-punti 77 sa 79.

149. Dan iwassalni għall-metodu alternattiv possibbli. Ikun jimplika, minflok ma l-forma ta' att "tipiku"' titħalla ttebba' bil-kwiet l-interpretazzjoni tan-natura ta' att "atipiku", li dik id-distinzjoni tinġieb għall-konklużjonijiet loġiċi sħaħ tagħha: forma "tipika" timplika konsegwenzi tipiċi, *indipendentement* mill-kontenut. Rakkomandazzjoni qatt mhu ser ikollha saħħa vinkolanti u ma għandha tipproduċi ebda effetti legali. Daqshekk. Ma jkunx hemm ħtieġa li ssiru iktar evalwazzjonijiet dwar jekk rakkomandazzjoni tkunx "vera" jew "falza". Rakkomandazzjoni tfisser rakkomandazzjoni.

150. Jista' jinsilet parallel ma' opinjonijiet skont it-Trattat KEFA: atti li kienu wkoll espressament mhux vinkolanti u mhux suġġetti għal stħarriġ mill-qrati. Il-Qorti tal-Ġustizzja kkonfermat lura fl-1957, li dawk l-atti ma setgħux jiġu suġġetti għal stħarriġ ġudizzjarju. Għamlitha ċara b'mod partikolari li opinjonijiet jagħtu biss gwida. Tqiesu bħala "pariri biss mogħtija lil impriżi. Dawn tal-aħħar, għalhekk, jibqgħu ħielsa jagħtu jew ma jagħtux kashom imma għandhom jifhmu li meta ma jagħtux kas ta' opinjoni kuntrarja huma jkunu qiegħdin jaċċettaw ir-riskji li jiltaqgħu magħhom bħala riżultat ta' sitwazzjoni li huma stess ikunu għenu tinħoloq (...). Fi kliem ieħor, il-libertà ta' deċiżjoni u r-responsabbiltà tal-impriżi jibqgħu, bħal dawk tal-Awtorità Għolja, ma jinbidlux"[93]. Dik id-dikjarrzzjoni stess tista' attwalment tinġabar f'parafrażi *in extenso* fil-każ ta' rakkomandazzjonijiet.

2. Sustanza jew forma?

151. Hemm żewġ argumenti favur il-metodu *formali* għal atti legali "tipiċi": (i) l-argument taċ-ċertezza legali u l-prevedibbiltà, u (ii) l-argument tal-ħtieġa ta' ċerta flessibbiltà leġiżlattiva.

152. L-ewwel nett, il-metodu formali jibqa' fidil għall-kliem tal-Artikolu 263 TFUE li mill-1957 'l hawn dejjem eskluda b'mod konsistenti u espliċitu rakkomandazzjonijiet u opinjonijiet mill-kamp ta' applikazzjoni ta' azzjonijiet ta' annullament.

153. Marbuta ma' dan hemm l-affidabbiltà u l-aspettattivi. Għalkemm kważi dejjem pinġut bħala ħażin, il-formaliżmu għandu wkoll dimensjonijiet pożittivi. Irawwem iċ-ċertezza legali u l-prevedibbiltà. Dak li għandu jingħad għandu jingħad kif inhu, mingħajr il-ħtieġa dejjem ta' evalwazzjoni sostantiva u kontestwali tiegħu.

154. Dan huwa iktar validu fir-rigward ta' sorsi "tipiċi" u formalizzati. Kemm setgħet tmur 'il bogħod "is-sustanza qabel il-forma"? Allura sorsi oħra tipiċi tad-dritt tal-Unjoni, bħal regolament u direttiva, għandhom ukoll jiġu evalwati dwar il-kontenut ġenwin u attwali tagħhom? Jistgħu allura huma wkoll ikunu potenzjalment "ikklassifikati mill-ġdid", minħabba li t-titolu tagħhom ma jkunx jaqbel mal-kontenut tagħhom? F'każijiet estremi tista' tali klassifikazzjoni mill-ġdid twassal anki għall-esklużjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju? Tista' l-Qorti tal-Ġustizzja tiddikjara rikors għal annullament kontra, pereżempju regolament, inammissibbli minħabba li dak ir-regolament ikun tant ġie abbozzat ħażin li fil-fatt ma jkun jista' jipproduċi ebda effett legali (vinkolanti)?

155. It-tieni nett, rakkomandazzjonijiet jistgħu jkunu punti validi ta' riferiment, ispirazzjoni u prattika tajba. Ikunu jistgħu jippermettu li soluzzjonijiet u ideat differenti jiġu ttestjati biex jiġi ddeterminat liema minnhom għandhom jinġiebu 'l quddiem u liema minnhom jitwarrbu. B'dan il-mod jistgħu jitqiesu bħala speċi ta' laboratorju leġiżlattiv. Forsi jkun ġust wieħed jirrikonoxxi li jekk rakkomandazzjoni tkun tista' tiġi attakkata u jinxteħet dubju dwarha, tali flessibbiltà ta' laboratorju leġiżlattiv tintilef. B'mod partikolari l-Kummissjoni tkun tista' effettivament ma titħallhiex issegwi forom iktar informali ta' azzjoni biex iġġib 'il quddiem l-aġenda tagħha fl-interess tal-Unjoni.

93 Sentenza tal-10 ta' Diċembru 1957, Société des usines à tubes de la Sarre vs L-Awtorità Għolja (1/57 u 14/57, EU:C:1957:13) Ġabra p. 115.

156. Ir-risposta għal dawn iż-żewġ argumenti mill-aspett tal-metodu "is-sustanza qabel il-forma" ma hijiex ikkumplikata: l-ewwel nett, dan il-metodu jkun meħtieġ eżattament meta ma jiġux osservati l-limiti formali ta' att "tipiku". Għalhekk, mhux talli ma jixħetx dubju fuq l-atti tipiċi kollha, anzi dan il-metodu, min-natura tiegħu, huwa rriżervat għal sitwazzjonijiet estremi. It-tieni nett, l-attrazzjonijiet ta' laboratorju leġiżlattiv flessibbli għandhom isibu limiti ċari fil-prinċipju ta' legalità tas-setgħa pubblika u fil-prinċipju ta' kompetenza attribwita. Anki laboratorji leġiżlattivi b'intenzjoni tajba jistgħu malajr jinbidlu "f'leġiżlazzjoni bil-ħabi".

157. Għall-kuntrarju hemm mill-inqas tliet argumenti li huma favur il-metodu sostantiv indikat fil-Parti A: (i) is-sustanza qabel il-forma li tkopri kollox; (ii) il-ħtieġa li tkun żgurata protezzjoni ġudizzjarja effettiva, u (iii) b'mod ġenerali l-koerenza ta' rimedji legali fid-dritt tal-Unjoni.

158. L-ewwel nett, anki jekk tabilħaqq ikun hemm xi eċċezzjonijiet partikolari, il-metodu u l-mentalità ġenerali fid-dritt tal-Unjoni huma sempliċement it-tnejn sostantivi: f'oqsma bla għadd tad-dritt tal-Unjoni dak li qiegħed jiġi eżaminat huwa s-sustanza, il-qofol ta' fenomenu, kategorija jew istituzzjoni - mhux verament il-mod kif jissejħu formalment jew it-tikketta tagħhom. Il-forma ċertament għandha sinjifikat. Madankollu, fid-dritt tal-Unjoni, il-forma tikkostitwixxi l-ewwel approssimazzjoni għan-natura vera ta' att. Ma hijiex deċiżiva.

159. It-tieni nett, kif diġà ġie spjegat fid-dettall iktar 'il fuq [94], bilkemm huwa fatt dibattibbli li rakkomandazzjonijiet verament jipproduċu għadd ta' effetti legali sinjifikattivi anki jekk strettament jistgħu ma jkunux vinkolanti fil-każ individwali. Jekk dan tabilħaqq huwa l-każ, isegwi li għandu jkun hemm protezzjoni legali effettiva. Infakkar li fl-imgħoddi, kemm oriġinarjament fil-kawża ERTA, imma mbagħad ukoll f'kawżi li ġew wara, il-Qorti tal-Ġustizzja ma qagħditx ittella' u tniżżel u rrikonoxxiet evoluzzjoni soċjali u legali u għalqet *lacunae* li nħolqu minħabba f'hekk fil-protezzjoni legali [95]. Kien issuġġerit ukoll li l-miġja ta' modi ġodda u "eħfef" ta' governanza tirrappreżenta tali tip ta' evoluzzjoni [96].

160. It-tielet nett, l-argument dwar il-koerenza ta' rimedji legali fid-dritt tal-Unjoni huwa rilevanti f'żewġ livelli: minn naħa, il-koerenza bejn l-Artikolu 263 TFUE (rikors għal annullament) u l-Artikolu 267 TFUE (il-proċedura ta' deċiżjonijiet preliminari) u, min-naħa l-oħra, il-pożizzjoni ta' rikorrenti privileġġati jew mhux privileġġati f'dawk il-proċeduri.

161. Hija ġurisprudenza stabbilita li "[l]-istħarriġ tal-legalità tal-atti tal-Unjoni li l-Qorti tal-Ġustizzja tiżgura skont it-trattati huwa bbażat, skont ġurisprudenza stabbilita, fuq żewġ proċeduri ġudizzjarji kumplimentari [...]. [I]t-Trattat FUE, minn naħa, fl-Artikoli 263 u 277 tiegħu u, min-naħa l-oħra, fl-Artikolu 267 tiegħu, jistabbilixxi sistema sħiħa ta' rimedji u ta' proċeduri maħsuba sabiex jiġi żgurat l-istħarriġ tal-legalità tal-atti tal-Unjoni, billi ħallih fir-responsabbiltà tal-qorti tal-Unjoni [...] Huwa inerenti f'din is-sistema sħiħa ta' rimedji u ta' proċeduri li l-partijiet fil-kawża jkollhom, fil-kuntest ta' rikors ippreżentat quddiem qorti nazzjonali, id-dritt li jikkontestaw il-legalità tad-dispożizzjonijiet li jinsabu f'atti tal-Unjoni, li huma ta' bażi għal deċiżjoni jew għal att nazzjonali meħuda fil-konfront tagħha [...]" [97].

94 Iktar 'il fuq, punti 87 sa 108.

95 Għal eżempju partikolari ara s-sentenza tat-23 ta' April 1986, Les Verts vs Il-Parlament (294/83, EU:C:1986:166, punt 24).

96 Iktar 'il fuq, il-punti 81 sa 86.

97 Sentenza tat-28 ta' Marzu 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punti 66 sa 67 u l-ġurisprudenza ċċitata). Ara wkoll il-konklużjonijiet 1/09 (Ftehim għall-ħolqien ta' Sistema Unifikata ta' Riżoluzzjoni ta' Tilwim fil-Qasam tal-Privattivi) tat-8 ta' Marzu 2011 (EU:C:2011:123, punt 70).

162. Nixtieq nenfasizza żewġ aġġettivi li hemm f'dik il-kwotazzjoni: "kumplimentari" u "sħiħa". Forsi kemxejn paradossali, dak it-tieni aġġettiv jista' jkun problematiku għal rikorrent privileġġat, jiġifieri Stat Membru li jkun "mistieden" jagħmel xi ħaġa minn rakkomandazzjoni, u ma jkunx jaqbel ma' dik "l-istedina", mingħajr ma jkun (għad) hemm, madankollu, xi kawża relatata ma' dik ir-rakkomandazzjoni fil-livell nazzjonali.

163. Minn naħa, kif diġà indikat[98], talba għal deċiżjoni preliminari dwar il-validità ta' rakkomandazzjoni tidher li hija possibbli. Jekk dan huwa l-każ, ikun diffiċli wieħed jifhem għaliex għandu jkun iktar diffiċli għal rikorrent privileġġat jikkontesta att direttament quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja abbażi tal-Artikolu 263 TFUE milli għal rikorrent mhux privileġġat indirettament abbażi tal-Artikolu 267 TFUE.

164. Min-naħa l-oħra, anki jekk il-loġika ġenerali tal-komplementarjetà kellha treġi, li ma jitħeġġewx kontestazzjonijiet diretti għal validità u li wieħed jipprova jinkanalahom permezz tal-proċedura ta' deċiżjoni preliminari, il-pożizzjoni ta' Stat Membru ma ssirx wisq iktar faċli. B'mod prattiku, kif għandu jaġixxi Stat Membru? Għandu l-ewwel jimplementa r-rakkomandazzjoni (li fl-ewwel lok huwa ma riedx jagħmel hekk) u mbagħad jikkontestaha quddiem il-qrati nazzjonali tiegħu? Għandu jivvinta tilwima?

165. Mingħajr ma nixtieq nerġa nqajjem dawn il-kwistjonijiet[99], huwa biżżejjed li jiġi enfasizzat li l-Istati Membri ma humiex biss individwi li, forsi iktar 'il quddiem, ikunu obbligati jikkonformaw ma' miżura tal-Unjoni wara li tkun ġiet applikata għalihom b'deċiżjoni individwali, dwar liġi nazzjonali jew tal-Unjoni. Huma l-Istati Membri li fl-ewwel lok ikunu mistiedna jimplementaw dawk ir-regoli. Ikun, għalhekk, sempliċement illoġiku li l-Istati Membri jiġu mġiegħla jagħmlu xi ħaġa u, fl-istess waqt, jirtiraw il-possibbiltà tagħhom li jressqu azzjoni quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja. Dan imur kontra l-interessi tal-amministrazzjoni tajba tal-ġustizzja minħabba li jdewwem azzjoni li tkun tista' tittieħed kontra rakkomandazzjoni; iżda wkoll kontra l-interessi ta' min ikun abbozza r-rakkomandazzjoni stess. Minflok ma jitħalla jinkanala l-kunflitt potenzjali, isolvih u jimxi 'l quddiem, l-Istat Membru jkun sempliċement sfurzat jirrifjuta li jikkoopera u jistenna sakemm waħda mill-qrati tiegħu stess u possibbilment qorti fi Stat Membru ieħor tressaq talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE dwar il-validità tal-att ikkontestat. Dan ma tantx jagħmel sens prattiku għalija.

3. Il-kjarifiki (potenzjalment) meħtieġa

166. Kollox ma' kollox, nifhem li hemm raġunijiet iktar konvinċenti biex nistieden lill-Qorti tal-Ġustizzja testendi t-test ERTA mmodifikat biex ikun jinkludi l-istħarriġ ġudizzjarju potenzjali ta' rakkomandazzjonijiet.

167. Madankollu, kieku l-Qorti tal-Ġustizzja kellha tiddeċiedi li ssegwi l-linja li biha l-forma ta' att "tipiku" tiddetermina kif is-sustanza tiegħu tiġi pperċepita u interpretata, mingħajr ma jkun meħtieġ eżami separat tiegħu, jidher li jkun essenzjali jiġu kkjarifikati diversi punti. Dawk il-kjarifiki meħtieġa effettivament huma relatati mal-elementi identifikati preċedentement bħala effetti legali attwali ta' rakkomandazzjonijiet[100]. Irrid b'mod partikolari nenfasizza tliet elementi ewlenin: (i) l-iskop tad-dmir ta' kooperazzjoni leali u sinċiera li għandhom l-Istati Membri b'rabta ma' rakkomandazzjonijiet; (ii) l-assenza ta' effetti preventivi ta' rakkomandazzjonijiet fuq il-proċess leġiżlattiv potenzjali għall-ġejjieni fuq il-livell tal-Unjoni; u (iii) kjarifika tal-iskop tal-obbligu fil-kawża Grimaldi li għandhom qrati nazzjonali.

98 Iktar 'il fuq, il-punti 106 sa 108.

99 Stabbilita bis-sentenza tal-1 ta' April2004, *Il-Kummissjoni vs Jégo-Quéré* (C-263/02 P, EU:C:2004:210).

100 Iktar 'il fuq, il-punti 87 sa 108.

168. L-ewwel nett, rakkomandazzjonijiet la huma vinkolanti, lanqas ma jitħallew jipproduċu effetti legali. Għaldaqstant ma jistgħux joħolqu drittijiet jew obbligi, għall-Istati Membri jew għal individwi. Sa fejn għandhom x'jaqsmu l-Istati Membri, il-prinċipju ta' kooperazzjoni leali u sinċiera ma jistax jintuża biex dik il-propożizzjoni tibda tittiekel b'kull mod. L-Istati Membri huma kompletament intitolati ma jagħtu ebda kas tal-kontenut ta' rakkomandazzjoni mingħajr ma jkun hemm ebda possibbiltà ta' sanzjonijiet diretti jew indiretti. Dan huwa minnu mhux biss "għall-obbligi" konkreti li l-Istati Membri huma mħeġġa jimplementaw, iżda wkoll għal kull "stedina" ta' rrapportar. Ma jista' jkun hemm ebda obbligu, negattiv jew pożittiv li joħroġ minn rakkomandazzjoni. Rakkomandazzjoni wkoll ma tistax tintuża biex tiddefinixxi kunċett legali standard jew indeterminat li mbagħad, wara li jkun ingħata kontenut minn dik ir-rakkomandazzjoni, jiġi infurzat kontra Stat Membru jew individwu.

169. It-tieni nett, rakkomandazzjoni, ċertament waħda preleġiżlattiva, hija sempliċement waħda unilaterali, mhux vinkolanti, tal-opinjoni ta' istituzzjoni. Jekk qatt ikollha tiġi segwita b'leġiżlazzjoni vinkolanti, il-proċess leġiżlattiv għandu jibda mill-bidu nett. B'mod partikolari, rakkomandazzjoni ma tistax toħloq "shortcut" jew "antiċipazzjoni" leġiżlattivi billi jiġu esklużi ċerti nies ewlenin mill-proċess leġiżlattiv ta' wara, jew effettivament jiġu ppenalizzati xi nies ewlenin fil-proċess sussegwenti minħabba li ma jkunux issottomettew diġà l-fehmiet, l-osservazzjonijiet, id-data jew ir-rapporti tagħhom dwar ir-rakkomandazzjoni u/jew fil-proċess "tal-implementazzjoni" tagħha.

170. L-aħħar fost kollox, hemm is-sentenza Grimaldi [101]. Jekk rakkomandazzjonijiet ma humiex vinkolanti, allura ma jistgħux mid-definizzjoni tagħhom jiġġeneraw *obbligu* għall-qrati nazzjonali li jqisu tali gwida mhux vinkolanti, *a fortiori* biex ma ngħidu xejn dwar xi dmir ta' interpretazzjoni konformi. Jekk il-Qorti tal-Ġustizzja kellha ssegwi din il-linja ta' metodu iktar formali għal att "tipiku" tad-dritt tal-Unjoni, ikun jeħtieġ li neżaminaw mill-ġdid is-sentenza Grimaldi f'dan ir-rigward u ngħidu b'mod ċar li ma hemmx obbligu nqisu rakkomandazzjoni. Il-qrati nazzjonali *jistgħu* jagħmlu hekk, jekk iqisu li dan ikun utli, iżda ċertament ma humiex obbligati jagħmlu dan.

171. Dan allura jkun ifisser li qrati nazzjonali għandhom iqisu rakkomandazzjonijiet bħal kull sors *permissibbli* ieħor ta' ispirazzjoni fil-proċess ta' interpretazzjoni legali, bħal kummentarju akkademiku jew argument komparattiv. Huma jkunu jistgħu jinkludu rakkomandazzjoni fil-motivazzjoni tagħhom jekk ikunu jixtiequ, iżda jistgħu jinjorawha kompletament, mingħajr ebda obbligu li jiġġustifikaw għaliex.

VII. Konklużjoni

172. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet esposti iktar 'il fuq, il-konklużjoni tiegħi hija li l-Qorti Ġenerali żbaljat fl-evalwazzjoni tagħha tal-effetti legali tar-Rakkomandazzjoni kkontestata. It-tielet aggravju tal-appellant huwa, għalhekk, fondat sewwa, mingħajr il-ħtieġa ta' eżami separat tal-ewwel u tat-tieni aggravju. Għaldaqstant, sa fejn iddikjara r-rikors bħala inammissibbli, id-digriet tal-Qorti Ġenerali għandu jiġi annullat.

173. Skont l-ewwel paragrafu tal-Artikolu 61 tal-Istatut tal-Qorti tal-Ġustizzja tal-Unjoni Ewropea, il-Qorti tal-Ġustizzja tista' wkoll, wara li tannulla d-deċiżjoni tal-Qorti Ġenerali, tagħti hija stess sentenza dwar il-kwistjoni, meta l-istat tal-proċeduri jkun jippermetti dan.

101 Iktar 'il fuq, il-punti 97 sa 101.

174. F'din il-kawża, il-Qorti tal-Ġustizzja ma hijiex f'pożizzjoni, f'dan l-istadju tal-proċeduri, li tagħti sentenza dwar il-mertu tal-azzjoni mressqa quddiem il-Qorti Ġenerali. Minħabba li l-Qorti Ġenerali ddikjarat l-azzjoni inammissibbli, kien hemm biss diskussjoni limitata ħafna u pjuttost indiretta dwar il-merti tal-każ quddiem dik il-ġurisdizzjoni. Barra dan, għall-istess raġunijiet, ma tħalliex ikun hemm intervenjenti oħra biex jippreżentaw l-osservazzjonijiet tagħhom [102]. Kieku l-Qorti tal-Ġustizzja kellha tiddikjara r-rikors għal annullament ammissibbli, aktarx li dawk l-intervenjenti, u potenzjalment oħrajn ukoll, ikunu interessati jissottomettu l-osservazzjonijiet tagħhom.

175. Madankollu jiena nqis li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha l-materjal kollu meħtieġ quddiemha biex tkun tista' tagħti deċiżjoni li biha tiċħad l-eċċezzjoni preliminari ta' inammissibbiltà magħmula mill-Kummissjoni fl-ewwel istanza. Fl-interess tal-effiċjenza u tal-ekonomija tal-proċedura, nipproponi li l-Qorti tal-Ġustizzja tieħu dik il-linja, billi tiddikjara l-azzjoni ammissibbli u tirrinvija l-kawża lill-Qorti Ġenerali għal deċiżjoni fuq il-merti.

176. Għalhekk nipproponi li l-Qorti tal-Ġustizzja:

– tannulla d-digriet tal-Qorti Ġenerali tal-Unjoni Ewropea fil-Kawża T–721/14 u tilqa' bħala ammissibbli r-rikors tal-appellant għal annullament f'dik il-kawża;

– tirrinvija l-kawża quddiem il-Qorti Ġenerali għal deċiżjoni fuq il-merti;

– tordna li l-ispejjeż ikunu rriżervati.

102 Iktar 'il fuq, in-nota ta' qiegħ il-paġna 24.