SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (It-Tmien Awla)

5 ta' Ġunju 2008 *

Fil-Kawża C-534/06,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 234 KE, imressqa mill-Corte suprema di cassazione (l-Italja), permezz ta' deċiżjoni tat-23 ta' Novembru 2006, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fis-27 ta' Diċembru 2006, fil-proċeduri

Industria Lavorazione Carni Ovine Srl

vs

Regione Lazio,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (It-Tmien Awla),

* Lingwa tal-kawża: it-Taljan.

komposta minn G. Arestis, President tal-Awla, J. Malenovský u T. von Danwitz (Relatur), Imħallfin,

Avukat Ġenerali: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
Reġistratur: R. Grass,

wara li rat il-proċedura bil-miktub,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għal Industria Lavorazione Carni Ovine Srl, minn G. Fontana u P. Galli, avvocati,

— għall-Gvern Taljan, minn I. M. Braguglia, bħala aġent, assistit minn G. Aiello, avvocato dello Stato,

— għall-Gvern Elleniku, minn I. Chalkias u I. Pouli, bħala aġenti,

— għall-Kummissjoni tal-Komunitajiet Ewropej, minn C. Cattabriga, bħala aġent,

wara li rat id-deċiżjoni meħuda, wara li semgħet lill-Avukat Ġenerali, li taqta' l-kawża mingħajr konklużjonijiet,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikolu 13 tar-Regolament tal-Kunsill (KEE) Nru 866/90, tad-29 ta' Marzu 1990, dwar it-titjib tal-kundizzjonijiet tal-ipproċessar u tal-kummerċjalizzazzjoni tal-prodotti agrikoli (ĠU L 91, p. 1).

2 Din it-talba ġiet ippreżentata fil-kuntest ta' kawża bejn Industria Lavorazione Carni Ovine Srl (iktar 'il quddiem "ILCO") u r-Regione Lazio dwar ir-rifjut ta' din tal-aħħar li tħallas għajnuna finanzjarja mogħtija lil ILCO.

Il-kuntest ġuridiku

3 Fl-Artikolu 13 tiegħu, ir-Regolament Nru 866/90 jipprovdi li "huma esklużi l-investimenti [...] għall-kummerċjalizzazzjoni jew l-ipproċessar ta' prodotti li jiġu minn pajjiżi terzi" [traduzzjoni mhux uffiċjali].

4 L-Artikolu 17(2) ta' dan ir-regolament, bl-isem "Proċeduri għall-ħlas ta' għajnuna", jipprovdi:

"2. L-awtorità jew il-korp intermedjarju msemmi fil-paragrafu 1 għandu jivverifika d-dokumenti ġustifikattivi kollha relattivi għall-infiq tal-benefiċjarji finali u jiżgura r-regolarità tagħhom qabel ma jħallas il-kontribuzzjoni Komunitarja […] [traduzzjoni mhux uffiċjali]."

5 L-Artikolu 24 tar-Regolament tal-Kunsill Nru 4253/88, tad-19 ta' Diċembru 1988, li jistabbilixxi dispożizzjonijiet sabiex jiġi implementat ir-Regolament (KEE) Nru 2052/88 fir-rigward tal-koordinazzjoni tal-attivitajiet tal-fondi strutturali differenti bejniethom stess, minn naħa waħda, u bejnhom u dawk tal-Bank Ewropew għall-Investiment u l-istrumenti finanzjarji l-oħrajn li jeżistu, min-naħa l-oħra (ĠU L 374, p. 1), kif emendat bir-Regolament tal-Kunsill (KEE) Nru 2082/93, tal-20 ta' Lulju 1993, (ĠU L 193, p. 20), jipprovdi:

"Tnaqqis, sospensjoni u tneħħija ta' l-għajnuna

1. Jekk it-twettiq ta' azzjoni jew miżura jidher li la jiġġustifika parti u lanqas it-totalità tal-għajnuna finanzjarja mogħtija, il-Kummissjoni għandha twettaq eżami xieraq tal-każ fil-kuntest tas-sħubija […]

2. Wara dan l-eżami, il-Kummissjoni tista' tnaqqas jew tissospendi l-għajnuna għall-azzjoni jew għall-miżura kkonċernata jekk l-eżami jikkonferma l-eżistenza ta' irregolarità jew ta' modifika importanti li taffettwa n-natura jew il-kundizzjonijiet tal-implementazzjoni tal-azzjoni jew tal-miżura u li għaliha ma ntalbitx l-approvazzjoni tal-Kummissjoni.

3. Kull somma li tkun tħallset indebitament u li trid tiġi rkuprata għandha titħallas lura lill-Kummissjoni. […]" [traduzzjoni mhux uffiċjali].

Il-kawża prinċipali u d-domanda preliminari

6 ILCO kisbet l-għoti ta' għajnuna finanzjarja ekwivalenti għal 50 % tal-ispejjeż eliġibbli, li minnhom nofs jitħallsu mill-baġit tar-Regione Lazio u l-bqija mill-Fond Agrikolu Ewropew ta' Gwida u Garanzija (FAEGG), għall-bini f'żewġ fażijiet ta' impjant għall-qatla, l-ipproċessar u l-konservazzjoni tal-laħam tan-nagħaġ fit-territorju tal-Komun ta' Acquapendente.

7 Permezz ta' rapport tas-17 ta' Ottubru 1996, ir-Regione Lazio inizjalment ipprovdiet għall-ħlas tal-bilanċ tal-għajnuna li kien għadu dovut lil ILCO.

8 Madankollu, matul l-istess xahar, wara spezzjoni li saret fuq il-post, l-awtoritajiet reġjonali kkonstataw li nagħaġ ġejjin minn pajjiżi terzi kienu nqatlu fl-impjant kofinanzjat.

9 Peress li, għal din ir-raġuni, ir-Regione Lazio ddeċiediet li tissospendi l-ħlas tal-bilanċ tal-għajnuna finanzjarja, ILCO għamlet talba lit-Tribunale di Roma (tribunal ta' Ruma) għall-ħlas tas-somma ta' ITL 1 617 575 382, liema talba ntlaqgħet permezz ta' digriet tal-5 ta' Ġunju 1997.

10 Mill-osservazzjonijiet ta' ILCO jirriżulta li, fid-19 ta' Ġunju 1997, il-Kummissjoni ffissat id-data ta' skadenza tat-terminu għall-eżekuzzjoni tal-ħlasijiet dovuti lil ILCO għall-31 ta' Diċembru 1997 u li r-Regione Lazio informat lill-Kummissjoni, permezz ta' ittri indirizzati lilha matul ix-xhur ta' Ġunju, Awwissu u Ottubru 1997, li l-investigazzjonijiet ġudizzjarji pendenti setgħu jestendu lil hinn minn din id-data u talbet informazzjoni dwar il-proċedura li kellha ssegwi.

11 Fl-1 ta' Ottubru 1997, ir-Regione Lazio ressqet oppożizzjoni kontra d-digriet tat-Tribunale di Roma tal-5 ta' Ġunju 1997, li ġiet miċħuda permezz ta' deċiżjoni tas-26 ta' Marzu 1999.

12 Madankollu din is-sentenza ġiet mibdula fl-appell mill-Corte d'appello di Roma (qorti tal-appell ta' Ruma), permezz ta' sentenza tad-9 ta' Settembru 2002.

13 Skond l-osservazzjonijiet tal-Kummissjoni, mill-ispezzjonijiet li saru jirriżulta li 7.4 % tan-numru totali ta' annimali maqtula minn ILCO fl-impjant kofinanzjat fl-1997, l-1998 u l-2000 kienu joriġinaw minn barra l-Komunità.

14 Barra minn hekk, l-osservazzjonijiet ta' ILCO u tal-Kummissjoni, juru l-fatt li, fis-26 ta' Settembru 2002, il-Kummissjoni pproponiet lir-Regione Lazio sabiex tnaqqas, mingħajr ma adottat deċiżjoni ta' tnaqqis skont l-Artikolu 24 tar-Regolament Nru 4253/88, kif emendat bir-Regolament Nru 2082/93, il-bilanċ dovut lil ILCO b'ammont ekwivalenti għal 11.47 % tal-ammont totali tal-għajnuna. Permezz ta' deċiżjoni tat-18 ta' Ottubru 2002, ir-Regione Lazio aċċettat din il-proposta.

15 Fid-9 ta' Jannar 2003, ILCO ressqet appell fil-Corte di cassazione (qorti ta' kassazzjoni) kontra s-sentenza tal-Corte d'appello di Roma tad-9 ta' Settembru 2002, billi invokat b'mod partikolari l-ksur tal-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90.

16 Quddiem il-Corte suprema di cassazione, ILCO sostniet li, filwaqt li dan l-artikolu jipprovdi biss li l-għajnuna Komunitarja ma tistax tingħata biex tiffinanzja proġetti li għandhom bħala suġġett l-ipproċessar ta' prodotti li jiġu minn pajjiżi terzi, ma jirriżultax minnu li operatur ekonomiku li jkun kiseb finanzjament u użah skont ir-regoli Komunitarji, u li jkun irrispetta l-obbligi kuntrattwali u laħaq l-għanijiet previsti fil-programm ikkonċernat ma jkunx jista' xorta joqtol annimali ġejjin minn pajjiżi terzi.

17 Peress li l-appell fil-qorti ta' kassazzjoni ta' ILCO għandu jiġi miċħud jekk l-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90 jimponi li l-impjant kofinanzjat għandu jintuża esklużivament għall-ipproċessar ta' prodotti li joriġinaw mill-Komunità, il-Corte suprema di cassazione ssospendiet il-proċeduri quddiemha u għamlet is-segwenti domanda preliminari lill-Qorti tal-Ġustizzja:

"L-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90 […] għandu jiġi interpretat fis-sens li jeskludi l-ħlas ta' għajnuna finanzjarja fil-każ fejn ikun hemm anki kummerċjalizzazzjoni jew ipproċessar ta' prodotti li joriġinaw minn barra t-territorju Komunitarju, meta l-programm speċifiku li għalih tkun inkisbet din l-għajnuna finanzjarja jkun ġie rrispettat fis-sens illi l-prodotti li joriġinaw mill-Komunità jkunu ġew ikkumerċjalizzati u/jew ipproċessati fil-kwantitajiet previsti?"

Fuq id-domanda preliminari

18 Preliminarjament, għandu jiġi ppreċiżat li l-Qorti tal-Ġustizzja hija mitluba espressament sabiex tinterpreta l-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90, bl-esklużjoni tal-Artikolu 24 tar-Regolament Nru 4253/88, li huwa l-bażi legali ta' deċiżjoni eventwali tal-Kummissjoni li twassal għal tnaqqis, sospensjoni jew tneħħija ta' għajnuna finanzjarja.

19 Peress li mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li l-kawża prinċipali tikkonċerna l-għajnuna finanzjarja mogħtija lil ILCO fit-totalità tagħha, għandu jiġi ddeterminat jekk, f'kuntest bħal dak tal-kawża prinċipali, l-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90 jawtorizzax lill-awtorità kompetenti, fil-kuntest tar-relazzjoni ġuridika tagħha mal-benefiċjarju finali, tirrifjuta kompletament il-ħlas ta' għajnuna finanzjarja mogħtija lil dan tal-aħħar.

20 Fl-osservazzjonijiet tagħhom, ILCO u l-Kummissjoni jsostnu li l-kummerċjalizzazzjoni jew l-ipproċessar tan-nagħaġ li jiġu minn pajjiżi terzi ma jistgħux jeskludu l-finanzjament fit-totalità tiegħu. Il-Gvern Elleniku, min-naħa tiegħu, jenfasizza li, taħt ċerti kundizzjonijiet, il-benefiċjarju tal-għajnuna jista' juża l-impjant kofinanzjat anke għall-ipproċessar u l-kummerċjalizzazzjoni ta' nagħaġ li jiġu minn pajjiżi terzi.

21 Il-Gvern Taljan, min-naħa tiegħu, jirrakkomanda interpretazzjoni restrittiva tal-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90, billi jeskludi kull għajnuna finanzjarja Komunitarja fil-każ fejn prodotti minn barra l-Komunità jkunu ġew ikkumerċjalizzati jew ipproċessati fl-impjant li kien is-suġġett ta' tali għajnuna. Insostenn ta' dan l-argument, dan il-Gvern isostni li, għal kull deroga mill-kundizzjonijiet imposti minn dan l-artikolu, il-leġiżlatur Komunitarju pprovda dispożizzjoni espressa.

22 Madankollu, dan l-argument ma jistax jiġi aċċettat. Fil-fatt għandu jiġi rrilevat li, f'ċirkustanzi simili għal dawk tal-kawża prinċipali, m'hijiex kwistjoni ta' deroga formali mill-kundizzjonijiet stipulati f'dan l-artikolu. Il-kwistjoni tirrigwarda pjuttost dik jekk l-awtorità kompetenti tistax tirrifjuta totalment il-ħlas tal-għajnuna mogħtija, meta kien jidher *a posteriori* li investiment li kien is-suġġett ta' għajnuna finanzjarja jkun serva, sa ċertu punt, għall-kummerċjalizzazzjoni jew l-ipproċessar ta' prodotti li jiġu minn pajjiżi terzi. F'dan ir-rigward, għandhom jiġu eżaminati r-rekwiżiti li jitnisslu mill-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90 u mill-prinċipju ta' proporzjonalità.

23 Fir-rigward tal-interpretazzjoni tal-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90, għandu jiġi rrilevat li din id-dispożizzjoni, skont il-kliem tagħha stess, espressament ma tipprovdi l-ebda obbligu fuq il-benefiċjarju ta' għajnuna finanzjarja, iżda timponi xi kundizzjonijiet għall-għoti ta' tali għajnuna.

24 Madankollu, il-fatt li l-leġiżlatur Komunitarju, f'dan l-Artikolu 13, ipprojbixxa biss il-finanzjament ta' proġett ta' investiment għall-kummerċjalizzazzjoni jew l-ipproċessar ta' prodotti li jiġu minn pajjiżi terzi, loġikament jimplika li l-benefiċjarju għandu, fl-istadju tal-implementazzjoni tal-proġett issussidjat, jirrispetta l-għan Komunitarju li kien ir-raġuni tal-finanzjament tiegħu, kif ġustament jirrileva l-Gvern Elleniku fl-osservazzjonijiet tiegħu. Fil-fatt, li kieku l-benefiċjarju ta' għajnuna finanzjarja kien liberu li juża l-impjanti kofinanzjati għall-kummerċjalizzazzjoni jew l-ipproċessar ta' prodotti li jiġu minn barra l-Komunità, l-għan ta' din id-dispożizzjoni tal-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90, jiġifieri t-titjib tal-kummerċjalizzazzjoni u l-ipproċessar ta' prodotti agrikoli Komunitarji, ma jkunx jista' jinkiseb.

25 Fir-rigward tal-kwistjoni jekk in-nuqqas ta' osservanza ta' tali obbligu min-naħa ta' dan il-benefiċjarju jawtorizzax lill-awtorità kompetenti sabiex tirrifjuta kompletament il-ħlas tal-għajnuna finanzjarja, għandu jiġi mfakkar li l-prinċipju ta' proporzjonalità, li jikkostitwixxi prinċipju ġenerali tad-dritt Komunitarju u li ġie kkonfermat diversi drabi mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, b'mod partikolari fil-qasam tal-politika agrikola komuni, għandu jiġi rrispettat kemm mil-leġiżlatur Komunitarju kif ukoll mill-leġiżlaturi u l-qrati nazzjonali li japplikaw id-dritt Komunitarju. Dan il-prinċipju jeżiġi li l-atti tal-istituzzjonijiet Komunitarji ma jaqbżux il-limiti ta' dak li huwa xieraq u meħtieġ għat-twettiq tal-għanijiet leġittimament segwiti mil-leġiżlazzjoni inkwistjoni, filwaqt li huwa mifhum li, meta teżisti għażla bejn diversi miżuri xierqa, għandha tintgħażel dik li hija l-anqas oneruża u l-iżvantaġġi kkawżati m'għandhomx ikunu sproporzjonati meta mqabbla ma' l-għanijiet intiżi (ara s-sentenza tas-17 ta' Jannar 2008, Viamex Agrar Handel u ZVK, C-37/06 u C-58/06, Ġabra p. I-69, punti 33 u 35, kif ukoll il-ġurisprudenza ċċitata fiha).

26 F'dan ir-rigward, skont ġurisprudenza stabbilita, għandu jiġi vverifikat jekk l-obbligi inkwistjoni f'kuntest bħal dak tal-kawża prinċipali għandhomx jiġu kkunsidrati

bħala obbligi prinċipali, li l-osservanza tagħhom hija ta' importanza fundamentali għall-funzjonament tajjeb ta' sistema Komunitarja u li n-nuqqas ta' osservanza tagħhom jista' jiġi ssanzjonat permezz tat-telf totali tal-għajnuna finanzjarja kkonċernata mingħajr ma dan iwassal għal vjolazzjoni tal-prinċipju ta' proporzjonalità, jew inkella bħala obbligi sekondarji, li l-ksur tagħhom m'għandux jiġi ssanzjonat bl-istess rigorożità bħan-nuqqas ta' osservanza ta' obbligi prinċipali (ara, b'analoġija, fir-rigward tal-kwistjoni ta' telf totali ta' garanzija, is-sentenza tas-27 ta' Novembru 1986, Maas, 21/85, Ġabra p. 3537, punt 15 u l-ġurisprudenza ċċitata fiha).

27 Għandu jiġi kkonstatat li l-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90 ma jagħti l-ebda element li jippermetti li tiġi preċiżata l-portata tal-obbligu tal-benefiċjarju, partikolarment fir-rigward tal-kontinwità tiegħu fiż-żmien, l-influwenza li ċerti ċirkustanzi partikolari jista' jkollhom fuq dan l-obbligu u l-effett tal-eżistenza ta' programm speċifiku li jiffissa għanijiet fir-rigward tal-użu tal-impjant kofinanzjat.

28 Issa, f'dan ir-rigward, il-Gvern Elleniku kif ukoll l-Kummissjoni ġustament jirrilevaw li jeżistu raġunijiet leġittimi li jistgħu jinkoraġġixxu lill-benefiċjarju ta' għajnuna sabiex sussegwentement juża l-impjanti ssussidjati anki għall-kummerċjalizzazzjoni jew l-ipproċessar ta' prodotti li jiġu minn pajjiżi terzi. Għalhekk, f'ċirkustanzi bħal dawk fil-kawża prinċipali, il-fatt li l-epidemija tal-enċefalopatija sponġiformi bovina ġabet magħha żieda kunsiderevoli fit-talba għal-laħam tan-nagħaġ, li naqqset id-disponibbiltà ta' dan il-prodott fis-suq Komunitarju, jista' jikkostitwixxi tali raġuni leġittima, kif issostni l-Kummissjoni.

29 Barra minn hekk, għandu jiġi rrilevat li l-kwantità ta' prodotti li jiġu minn Stati Membri ttrattati fl-impjant kofinanzjat inkwistjoni fil-kawża prinċipali tikkorrispondi mal-kwantità prevista mill-programm speċifiku fil-kuntest ta' liema ngħatat l-għajnuna finanzjarja u li 7.4 % biss min-numru totali ta' annimali maqtula f'dan l-impjant kienu ġejjin minn barra l-Komunità.

30 Għalhekk, għandu jiġi kkonstatat li, meta jiġu kkunsidrati l-partikolaritajiet bħal dawk li jikkaratterizzaw il-kawża prinċipali, imfakkra fil-punti 28 u 29 ta' din is-sentenza, u fin-nuqqas ta' speċifikazzjoni fl-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90 fir-rigward tal-portata tal-obbligu li jitnissel minnu li benefiċjarju ta' għajnuna finanzjarja ma jużax impjanti kofinanzjati għall-kummerċjalizzazzjoni jew l-ipproċessar ta' prodotti li jiġu minn pajjiżi terzi, ma jistax jiġi kkonstatat, f'sitwazzjoni bħal dik fil-kawża prinċipali, ksur ta' obbligu prinċipali li jinvolvi t-telf totali tal-għajnuna finanzjarja kkonċernata. Dan l-apprezzament, barra minn hekk, huwa sostnut mill-fteħim milħuq bejn ir-Regione Lazio u l-Kummissjoni li jitnaqqas il-bilanċ tal-għajnuna kkonċernata b'ammont ekwivalenti għal 11.47 % tat-total ta' din l-għajnuna, mingħajr ma l-Kummissjoni kienet ħadet deċiżjoni ta' tnaqqis, jew ta' tneħħija, ta' din l-għajnuna.

31 Fid-dawl ta' dak li ntqal preċedentement, ir-risposta li għandha tingħata għad-domanda magħmula hi li l-Artikolu 13 tar-Regolament Nru 866/90 għandu jiġi interpretat fis-sens li, f'ċirkustanzi bħal dawk tal-kawża prinċipali, ma jeskludix il-ħlas ta' għajnuna finanzjarja fil-każ ta' kummerċjalizzazzjoni jew ta' pproċessar li kien jikkonċerna wkoll prodotti li joriġinaw minn barra t-territorju Komunitarju, meta l-programm speċifiku li għalih tkun inkisbet din l-għajnuna finanzjarja jkun ġie rrispettat sakemm prodotti li joriġinaw mill-Komunità jkunu ġew ikkumerċjalizzati u/jew ipproċessati fil-kwantitajiet previsti.

Fuq l-ispejjeż

32 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din il-qorti li tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni tal-osservazzjonijiet lill-Qorti tal-Ġustizzja, barra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

Għal dawn il-motivi, Il-Qorti tal-Ġustizzja (It-Tmien Awla) taqta' u tiddeċiedi:

L-Artikolu 13 tar-Regolament tal-Kunsill (KEE) Nru 866/90, tad-29 ta' Marzu 1990, dwar it-titjib tal-kundizzjonijiet tal-ipproċessar u tal-kummerċjalizzazzjoni tal-prodotti agrikoli, għandu jiġi interpretat fis-sens li, f'ċirkustanzi bħal dawk tal-kawża prinċipali, ma jeskludix il-ħlas ta' għajnuna finanzjarja fil-każ ta' kummerċjalizzazzjoni jew ta' pproċessar li kien jikkonċerna wkoll prodotti li joriġinaw minn barra t-territorju Komunitarju, meta l-programm speċifiku li għalih tkun inkisbet din l-għajnuna finanzjarja jkun ġie rrispettat sakemm il-prodotti li joriġinaw mill-Komunità jkunu ġew ikkummerċjalizzati u/jew ipproċessati fil-kwantitajiet previsti.

Firem