A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2019. szeptember 5.*

„Tagállami kötelezettségszegés – A növények egészségügyi védelme – 2000/29/EK irányelv – A növényeket vagy növényi termékeket károsító szervezetek Unióba történő behurcolása és Unión belüli elterjedése elleni védelem – A 16. cikk (1) és (3) bekezdése – (EU) 2015/789 végrehajtási határozat – A *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) Unióba történő behurcolásának és Unión belüli elterjedésének megelőzését célzó intézkedések – A 7. cikk (2) bekezdésének c) pontja – Visszaszorítási intézkedések – A fertőzött növényeknek a fertőzött terület 20 kilométeres sávjában való haladéktalan eltávolításának kötelezettsége – A 7. cikk (7) bekezdése – Nyomonkövetési kötelezettség – Éves felmérések – A 6. cikk (2), (7) és (9) bekezdése – Felszámolási intézkedések – Tartós és általános kötelezettségszegés – Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése – A lojális együttműködés kötelezettsége”

A C-443/18. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2018. július 4-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: B. Eggers és D. Bianchi, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: S. Fiorentino és G. Caselli avvocati dello Stato)

alperes ellen
benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: E. Regan tanácselnök (előadó), C. Lycourgos, Juhász E., M. Ilešič és I. Jarukaitis bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

tekintettel a Bíróság elnökének azon, az Európai Bizottság kérelmére hozott határozatára, miszerint az ügyet a Bíróság eljárási szabályzata 53. cikke (3) bekezdésének megfelelően soron kívül bírálják el,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: olasz.

Ítéletet

1 Keresetével az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Olasz Köztársaság:

– mivel nem biztosította a visszaszorítási területen legalább minden olyan növény haladéktalan eltávolítását, amelyről megállapították, hogy *Xylella fastidiosával* (a továbbiakban: *Xf)* fertőzött, amennyiben azok a fertőzött területnek az Európai Unió területének fennmaradó részével közös határától számított 20 kilométeres távolságon belül találhatók, nem teljesítette a 2016. május 12-i (EU) 2016/764 bizottsági végrehajtási határozattal (HL 2016. L 126., 77. o.) módosított, a *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) Unióba történő behurcolásának és Unión belüli elterjedésének megelőzését célzó intézkedésekről szóló, 2015. május 18-i (EU) 2015/789 bizottsági végrehajtási határozat (HL 2015. L 125., 36. o.; a továbbiakban: módosított 2015/789 végrehajtási határozat) 7. cikke (2) bekezdésének c) pontjából eredő kötelezettségeit;

– mivel nem biztosította a visszaszorítási területen az *Xf* jelenlétének megfelelő időpontokban, évente elvégzett felmérések révén történő nyomon követését, nem teljesítette a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikkének (7) bekezdéséből eredő kötelezettségeit; és

– továbbá, mivel állandó jelleggel nem tett haladéktalan intézkedéseket az *Xf* elterjedésének megelőzése érdekében, ismétlődő jelleggel megsértve ezzel az egyes fertőzött területekre vonatkozó végrehajtási határozatban előírt különös kötelezettségeket, amivel lehetővé tette a baktérium további terjedését, nem teljesítette a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 6. cikkének (2), (7) és (9) bekezdésében, 7. cikke (2) bekezdésének c) pontjában és (7) bekezdésében előírt kötelezettségeket, valamint a 2017. július 14-i (EU) 2017/1279 bizottsági végrehajtási irányelvvel módosított, a növényeket vagy növényi termékeket károsító szervezeteknek a Közösségbe történő behurcolása és a Közösségen belüli elterjedése elleni védekezési intézkedésekről szóló, 2000. május 8-i 2000/29/EK tanácsi irányelv (HL 2000. L 169., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 29. kötet, 258. o.; helyesbítés: HL 2008. L 20., 35. o.) 16. cikkének (1) bekezdéséből eredő fő kötelezettségeit és a lojális együttműködés EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése szerinti kötelezettségét.

Jogi háttér

A 2000/29 irányelv

2 A 2000/29 irányelv 16. cikke értelmében:

„(1) Minden tagállam köteles azonnal értesíteni a Bizottságot és a többi tagállamot arról, ha területén az I. melléklet A. részének I. szakaszában […] felsorolt károsító szervezetek bármelyike jelen van […]

Az érintett tagállam köteles megtenni minden szükséges intézkedést az érintett károsító szervezetektől megsemmisítésére [helyesen: szervezetek felszámolására], vagy – ha ez nem lehetséges – azok elterjedésének megakadályozására. A megtett intézkedésekről tájékoztatja a Bizottságot és a többi tagállamot.

[…]

(3) Az (1) és (2) bekezdésben említett esetekben a Bizottság a lehető legrövidebb időn belül megvizsgálja a helyzetet a Növény-egészségügyi Állandó Bizottság keretein belül. A Bizottság felhatalmazása alapján és a 21. cikk vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően helyszíni vizsgálat végezhető. El lehet fogadni – a (2) bekezdésben említett esetekben alkalmazott kártevőkre vonatkozó kockázatelemzésen vagy kártevőkre vonatkozó előzetes kockázatelemzésen alapuló – szükséges intézkedéseket, köztük azokat, amelyek révén eldönthető, hogy a tagállamok által tett intézkedéseket

hatályon kívül kell-e helyezni vagy módosítani kell-e, a 18. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárással összhangban. A Bizottság nyomon követi a helyzet alakulását, és – ugyanannak az eljárásnak a keretében – módosítja vagy visszavonja az említett intézkedéseket, ahogyan azt a helyzetben bekövetkezett fejlemények megkövetelik. […]

[…]”

3 A 2000/29 irányelv I. mellékletének A. része azokat a „[k]árosító szervezetek[et]” sorolja fel, „amelyeknek valamennyi tagállamba történő behurcolása és ott történő elterjesztése tilos” valamennyi tagállamban. E rész „A Közösség egyetlen részében sem előforduló és a közösség egészében jelentőséggel bíró károsító szervezetek” címet viselő II. szakaszának a „Baktériumok” című b) pontja 3. alpontjában a következő szöveget tartalmazza: „*Xylella fastidiosa* (Wells et al.)”.

A 2014/87/EU és a 2014/497/EU végrehajtási határozat

4 A 2000/29 irányelv – és különösen 16. cikke (3) bekezdésének negyedik mondata – alapján elfogadott, *Xylella fastidiosa* (Wells és Raju) Unión belüli elterjedésének megelőzését célzó intézkedésekről szóló, 2014. február 13-i 2014/87/EU bizottsági végrehajtási határozat (HL 2014. L 45., 29. o.) (2)–(4), valamint (7) és (8) preambulumbekezdése a következőket fejti ki:

„(2) 2013. október 21-én Olaszország arról értesítette a többi tagállamot és a Bizottságot, hogy a [z *Xf*] (a továbbiakban: meghatározott szervezet) megjelent a területén, Puglia régióban, Lecce megye két különböző részén. Ezt követően két további gócpontot találtak ugyanebben a megyében. A meghatározott szervezet jelenlétét több növényfaj, köztük az *Olea europaea L.* […] tekintetében is megerősítették, amelyek a levélszáradás és a gyors hanyatlás tüneteit mutatták. […]

(3) 2013. október 29-én Puglia régió a 2000/29 […] irányelv 16. cikke (1) bekezdésének megfelelően szükséghelyzeti intézkedéseket […] fogadott el a meghatározott szervezet megjelenésének megelőzésére és annak felszámolására.

(4) Olaszország jelentette, hogy az általa végzett vizsgálat nem mutatta ki a meghatározott szervezet jelenlétét a szomszédos Brindisi és Taranto megyékben.

[…]

(7) A meghatározott szervezet természetéből fakadóan gyorsan és nagy távolságra képes terjedni. Annak megakadályozása érdekében, hogy a meghatározott szervezet az Unió többi részén is elterjedjen, azonnali intézkedéseket kell hozni. A gazdaszervezetek körére, a vektorokra, a terjedési útvonalakra és a kockázatcsökkentési lehetőségekre vonatkozó további információk rendelkezésre állásáig helyénvaló megtiltani a[z ültetésre szánt] növények szállítását azokról a területekről, ahol valószínűleg fertőzött növények találhatók.

(8) Figyelemmel a meghatározott szervezet előfordulásának helyszíneire, Lecce megye különleges földrajzi helyzetére és az elhatárolásra vonatkozó feltételek bizonytalanságaira, helyénvaló az egész megyére kiterjeszteni a fenti tilalmat annak gyors és hatékony alkalmazása érdekében.”

5 Ezen első végrehajtási határozat értelmében a Bizottság tehát megtiltotta az 1. cikkben az „ültetésre szánt növények szállítás[át] Olaszországból, Puglia régióból, Lecce megyéből”, előírta a 2. cikkben éves felmérések elvégzését annak megállapítása érdekében, hogy az *Xf* baktérium előfordul-e, továbbá a 3. cikkben kötelezte a tagállamokat annak biztosítására, hogy amennyiben bárki tudomást szerez e baktérium jelenlétéről, vagy okkal feltételezi annak jelenlétét, tíz naptári napon belül értesítse az illetékes hatóságot.

6 Az említett végrehajtási határozatot hatályon kívül helyezte a *Xylella fastidiosa* (Wells és Raju) Unióba történő behurcolásának és Unión belüli elterjedésének megelőzését célzó intézkedésekről szóló, 2014. július 23-i 2014/497/EU bizottsági végrehajtási határozat (HL 2014. L 219., 56. o.).

7 E második – az elsővel azonos jogalappal rendelkező – végrehajtási határozat értelmében a Bizottság korlátozta azon növények szállítását, amelyek az *Xf* baktérium gazdanövényei, és az Unióba való behozatalukat különböző feltételekhez kötötte, amennyiben olyan harmadik országokból származtak, amelyekben ez a baktérium tudvalevőleg jelen van (2. és 3. cikk). Ezen túlmenően az *Xf* baktérium felszámolása és további elterjedésének megakadályozása céljából a Bizottság kötelezte a tagállamokat, hogy szükség esetén alakítsák ki azokat a „fertőzött területből" és „pufferzónából" álló „körülhatárolt területeket", amelyekben a tagállamok kötelesek eltávolítani az *Xf* baktériummal fertőzött valamennyi növényt, a lehetséges megfertőződés tüneteit mutató növényeket, és azokat a növényeket, amelyeknél fennáll a megfertőződés lehetősége (a 7. cikk és a III. melléklet 2. szakaszának a) pontja).

A 2015/789 végrehajtási határozat

8 A 2014/497 végrehajtási határozatot hatályon kívül helyezte az első kettővel azonos jogalap alapján elfogadott 2015/789 végrehajtási határozat, amely a következő preambulumbekezdéseket tartalmazza:

„(1) Tekintettel a Bizottság által elvégzett ellenőrzésekre, valamint az olasz hatóságok által bejelentett új fertőzésekre, a [2014/87] bizottsági végrehajtási határozatban előírt intézkedéseket meg kell erősíteni.

[…]

(4) A meghatározott szervezet felszámolása és az Unió többi részében való további elterjedésének megakadályozása érdekében a tagállamoknak ki kell alakítaniuk a fertőzött területből és pufferzónából álló körülhatárolt területeket, amelyeken felszámolási intézkedéseket kell hozniuk. […]

[…]

(7) A meghatározott szervezet már széles körben elterjedt Lecce megyében. Amennyiben a bizonyítékok szerint a szóban forgó terület egyes részein a meghatározott szervezet már több mint két éve jelen van, és azt már nem lehet felszámolni, a felelős hivatalos szerv számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy felszámolási intézkedések helyett visszaszorítási intézkedéseket alkalmazzon legalább a termőhelyek, a meghatározott kulturális, társadalmi vagy tudományos értékkel rendelkező növények, valamint az Unió területe fennmaradó részével közös határ védelme érdekében. A visszaszorítási intézkedésekkel a szóban forgó területen a bakteriális fertőző anyag mennyiségének minimális mértékűre való csökkentésére és a vektorpopuláció lehető legalacsonyabb szinten tartására kell törekedni.

(8) Annak érdekében, hogy biztosított legyen az Unió területe fennmaradó részének hatékony védelme a meghatározott szervezettel szemben, és figyelembe véve, hogy a meghatározott szervezet nemcsak a meghatározott, ültetésre szánt növények szállítása okán, hanem természetes módon és emberi közreműködéssel is elterjedhet, indokolt megfigyelési területet kialakítani közvetlenül a Lecce megye fertőzött területét körülvevő pufferzónán kívül.

[…]"

9 A 2015/789 végrehajtási határozatot módosította a 2015. december 17-i (EU) 2015/2417 végrehajtási határozat (HL 2015. L 333., 43. o.), majd a 2016/764 végrehajtási határozat, amelynek (1)–(4) preambulumbekezdése így szól:

„(1) A [2015/789] végrehajtási határozat elfogadásától 2016 februárjáig terjedő időszakban Olaszország a Lecce megyével határos területek több különböző része tekintetében számolt be a Bizottságnak a [z *Xf*] (a továbbiakban: meghatározott szervezet) megjelenéséről. A meghatározott szervezet Taranto és Brindisi megye több különböző településén jelent meg. A Bizottság által 2015 novemberében végzett legutóbbi ellenőrzés alkalmával megerősítést nyert, hogy a [2015/789] végrehajtási határozatban előírt felmérési tevékenységeket a Lecce megyével határos területeken (Puglia régió, Olaszország) csak igen korlátozott mértékben végezték el. Az ellenőrzés alkalmával az is megerősítést nyert, hogy jelenlegi felmérési program még mindig nem teszi lehetővé a meghatározott szervezet új megjelenéseinek időben történő felismerését és a területen való elterjedése tényleges mértékének pontos meghatározását.

(2) A legutóbbi ellenőrzés megerősítette annak kockázatát, hogy a meghatározott szervezet gyorsan fog terjedni az érintett terület többi részén. Ezen okból, valamint az érintett terület nagyságára való tekintettel indokolt a fertőzött területet, ahol visszaszorítási intézkedések alkalmazhatók, Lecce megye határain túlra kiterjeszteni, és a meghatározott növényeknek a szóban forgó területről való kiszállítását csak nagyon szigorú feltételek mellett engedélyezni. Tekintettel arra, hogy a vektorrovarok kora tavasszal kezdődő rajzási időszakának beálltával megnő annak a kockázata, hogy a meghatározott szervezet továbbterjed az Unió területének fennmaradó részére, a fertőzött területet indokolt mihamarabb kiterjeszteni. A fertőzött területet ezért indokolt kiterjeszteni Brindisi és Taranto megye azon településeire, illetve azok olyan részeire, ahol a meghatározott szervezet megjelent, illetve valószínű, hogy már elterjedt és megtelepedett. A fertőzött területbe azonban nem indokolt belevonni azokat a területeket, amelyeket Olaszország e határozat elfogadását megelőzően a meghatározott szervezettől mentesnek nyilvánított.

(3) A jogbiztonság érdekében a 7. cikk (2) bekezdése c) pontjának szövegét indokolt módosítani annak egyértelművé tétele érdekében, hogy az említett cikkel összhangban meghozandó intézkedések csak a fertőzött területen belül alkalmazandók.

(4) Annak érdekében, hogy biztosított legyen az Unió területe fennmaradó részeinek hatékony védelme a meghatározott szervezettel szemben, továbbá a visszaszorítási terület megnövelésére figyelemmel helyénvaló a megfigyelési területet az említett visszaszorítási területen végzett felmérésekre vonatkozó új követelményekkel felváltani. E követelményeket az említett visszaszorítási területen a pufferzóna határán belüli 20 km széles sávban, valamint a fertőzött területet övező 10 km-es pufferzónában indokolt alkalmazni.”

10 A módosított 2015/789 végrehajtási határozat „Fogalommeghatározások” címet viselő 1. cikke előírja:

„E határozat alkalmazásában:

a) »meghatározott szervezet«: a[z *Xf*] bármely alfaja;

b) »gazdanövények«: a vetőmagok kivételével minden olyan ültetésre szánt növény, amely »az Unió területén a [z *Xf*] fajra fogékony gazdanövények« bizottsági adatbázisban felsorolt nemzetségek vagy fajok valamelyikébe tartozik, és amelyről megállapítást nyert, hogy az Unió területén fogékony a meghatározott szervezet okozta fertőzésre, vagy amelyről megállapítást nyert, hogy – amennyiben valamely tagállam a 4. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében a meghatározott szervezetnek csak egy vagy több alfaja vonatkozásában határolt körül egy adott területet – fogékony a meghatározott szervezet említett alfajára vagy alfajaira;

c) »meghatározott növények«: gazdanövények és minden […] ültetésre szánt növény […];

[…]”

11 A módosított 2015/789 végrehajtási határozatnak „A körülhatárolt területek kialakítása” címet viselő 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha a meghatározott szervezet jelenléte megerősítést nyer, az érintett tagállam a (2) bekezdésnek megfelelően haladéktalanul körülhatárol egy területet (a továbbiakban: körülhatárolt terület).

[…]

(2) A körülhatárolt terület egy fertőzött területből és egy pufferzónából áll.

A fertőzött terület magában foglal minden olyan növényt, amelyekről kimutatták, hogy a meghatározott szervezettel fertőzöttek, a meghatározott szervezet általi lehetséges fertőzés tüneteit mutató összes növényt, valamint minden olyan egyéb növényt, amelyek a fertőzött növények közvetlen közelében találhatók, azokkal megegyező termesztési forrásból – ha az ismeretes – vagy fertőzött növényekből származnak, és ezért valószínű, hogy a meghatározott szervezettel fertőzöttek.

Ami a meghatározott szervezet Lecce megyében és a II. mellékletben felsorolt településeken való jelenlétét illeti, a fertőzött terület legalább az említett tartományra és településekre kiterjed, illetve adott esetben csak a szóban forgó települések egyes telekkönyvi parcelláira (»Fogli«).”

A pufferzóna legalább 10 km szélességű a fertőzött terület körül.

[…]”

12 A módosított 2015/789 végrehajtási határozat „Felszámolási intézkedések” címet viselő 6. cikkének szövege az alábbi:

„(1) Az a tagállam, amely a 4. cikkben említett körülhatárolt területet alakított ki, a szóban forgó területen meghozza a (2)–(11) bekezdésben meghatározott intézkedéseket.

(2) Az érintett tagállam az azon növények 100 m-es körzetén belül, amelyeket megvizsgáltak, és amelyekről megállapították, hogy a meghatározott szervezet által fertőzöttek, azonnal eltávolítja a következőket:

a) a gazdanövényeket, azok egészségi állapotától függetlenül;

b) azon növényeket, amelyekről köztudott, hogy a meghatározott szervezettel fertőzöttek;

c) azon növényeket, amelyek a szóban forgó szervezet általi lehetséges fertőzés tüneteit mutatják, vagy feltételezhetően fertőzöttek a szóban forgó szervezet által.

[…]

(7) Az érintett tagállam megfelelő időpontokban, évente elvégzett felmérések révén nyomon követi a meghatározott szervezet jelenlétét. A tagállam elvégzi a meghatározott növények vizuális vizsgálatát, valamint mintát vesz a tüneteket mutató növényekből és a tüneteket mutató növények közelében található tünetmentes növényekből, és laboratóriumi módszerrel megvizsgálja azokat.

A pufferzónákban 100 m × 100 m-es négyzetrács alapján kell meghatározni a felmérés területét. Minden ilyen négyzetben kell vizuális vizsgálatot végezni.

[…]

(9) Az érintett tagállam szükség esetén intézkedéseket hoz bármely olyan sajátosság vagy komplikáció kezelésére, amelyről észszerűen feltételezhető, hogy megakadályozza, gátolja vagy késlelteti a felszámolást, különös tekintettel az összes fertőzött vagy fertőzésgyanús növény megközelítésére és megfelelő megsemmisítésére vonatkozó intézkedésekre, függetlenül a növények előfordulási helyétől és attól, hogy köz- vagy magántulajdonban vannak-e, illetve az értük felelős személytől vagy szervtől.

[…]”

13 A módosított 2015/789 végrehajtási határozat „Visszaszorítási intézkedések” címet viselő 7. cikke értelmében:

„(1) A 6. cikktől eltérve az érintett tagállam felelős hivatalos szerve kizárólag a 4. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésében említett fertőzött területen dönthet úgy, hogy a (2)–(7) bekezdésben meghatározott visszaszorítási intézkedéseket alkalmazza […]

(2) Az érintett tagállam haladéktalanul eltávolít legalább minden olyan növényt, amelyekről megállapították, hogy a meghatározott szervezet által fertőzöttek, amennyiben azok a következő helyek valamelyikén találhatók:

[…]

c) a 4. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésében említett fertőzött területen található hely a fertőzött területnek az Unió területének fennmaradó részével közös határától számított 20 km-es távolságon belül.”

[…]

(7) Az érintett tagállam megfelelő időpontokban évente elvégzett felmérések segítségével nyomon követi a meghatározott szervezet jelenlétét a (2) bekezdés c) pontja szerinti, 20 km-es távolságon belül elhelyezkedő területeken.

[…]”

14 A módosított 2015/789 végrehajtási határozat II. mellékletében, amely a határozat 4. cikkének (2) bekezdése által érintett települések felsorolását tartalmazza, szerepelnek a Brindisi és Taranto megyében található települések.

A pert megelőző eljárás

15 A Bizottság 2015. december 11-én, tekintettel az *Xf* baktérium Puglia tartományban való elterjedésére és a helyzet 2013 októberétől való folyamatos romlására, felszólító levelet intézett az olasz hatóságoknak, amelyben felrótta nekik egyrészt azt, hogy elmulasztották eltávolítani a fertőzött, valamint a 2015/789 végrehajtási határozat 6. cikke (2) bekezdésének és 7. cikke (2) bekezdése c) pontjának megfelelően konkrét kötelezettségek hatálya alá tartozó növényeket, másrészt hogy nem tettek eleget a felmérések végzésére vonatkozó kötelezettségnek e végrehajtási határozat 6. cikkének (7) bekezdésével és 8. cikkének (2) bekezdésével összhangban.

16 2016. február 10-én az olasz hatóságok válaszoltak e felszólító levélre, és kiemelték egyebek mellett azt, hogy a Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) felfüggesztő hatályú intézkedéseket fogadott el, és 2016. január 22-én az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz a 2015/789 végrehajtási határozat 6. cikke (2) bekezdése a fertőzött növények 100 méteres körzetén belüli kivágási

kötelezettségre vonatkozó a) pontjának érvényességével kapcsolatban. Az olasz hatóságok előadták, hogy e bírósági eljárások folytán a fák kivágása jelentős késedelmet szenvedett, és a 2015/789 végrehajtási határozat egy részének végrehajtása jogilag lehetetlenné vált.

17 2016. július 25-én, mivel a 2016/764 végrehajtási határozat módosította a 2015. december 11-i felszólító levélben hivatkozott kifogások földrajzi kiterjedését, a Bizottság kiegészítő felszólító levelet intézett az olasz hatóságokhoz, amelyben megállapította, hogy az Olasz Köztársaság folyamatos és tartós jelleggel nem teljesíti a módosított 2015/789 végrehajtási határozatból eredő különös kötelezettségeit és a 2000/29 irányelv 16. cikkének (1) bekezdéséből eredő általános kötelezettséget. A Bizottság ezenfelül arra hivatkozott, hogy az Olasz Köztársaság megsértette a lojális együttműködés EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt elvét. Egyébiránt ez a felszólító levél megállapítást tett többek között a fertőzött növények haladéktalan eltávolításának elmulasztásáról és a felméréseket illetően fennálló hiányosságokról.

18 2016. augusztus 26-án az olasz hatóságok a kiegészítő felszólító levélre adott válaszukban hangsúlyozták, hogy a módosított 2015/789 végrehajtási határozat által előírt nyomon követés és eltávolítási intézkedések végrehajtásának bírósági akadályai elhárultak, és e tevékenységeket újrakezdték, vagy tervezték azok újrakezdését, továbbá kiegészítő információkat szolgáltattak a visszaszorítási intézkedések végrehajtása, valamint a 2015 és 2016 folyamán folytatott nyomonkövetési tevékenységek vonatkozásában.

19 2017. július 14-én a Bizottság indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyben az Olasz Köztársaságnak az uniós jog többszöri megsértését rótta fel. A Bizottság először is azt kifogásolta, hogy az Olasz Köztársaság, megsértve a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontját, nem gondoskodott a visszaszorítási területen a fertőzött növények haladéktalan kivágásáról. Másodszor, a Bizottság felrótta, hogy e tagállam megsértette a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 6. cikkének (3), (7) és (9) bekezdését, valamint 7. cikkét, mivel elmulasztotta az annak biztosítására vonatkozó kötelezettségét, hogy a fertőzött növények 100 méteres körzetén belül mind a visszaszorítási területen, mind a pufferzónában mintát vegyenek, valamint hogy az *Xf* jelenléte vonatkozásában nyomonkövessék a helyzetet megfelelő időpontokban végzett éves felmérések által. Harmadszor, a Bizottság felrótta, hogy az Olasz Köztársaság állandó és általános jelleggel nem teljesítette az arra vonatkozó kötelezettségét, hogy elfogadja a megfelelő intézkedéseket az *Xf* elterjedésének megakadályozására, megsértve ezzel a 2000/29 irányelv 16. cikkének (1) bekezdését, valamint az említett módosított 2015/789 végrehajtási határozat 6. cikkének (2) bekezdését és 7. cikkének (2) bekezdését. Negyedszer, a Bizottság felrótta, hogy e tagállam megsértette a lojális együttműködésre vonatkozó, az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt kötelezettséget, számos olyan mulasztás által, amelyek folytán az említett tagállamnak a 2015-ös évtől kezdve nem állt módjában megakadályozni a betegség több mint 40 kilométeren való elterjedését.

20 Az olasz hatóságok 2017. szeptember 14-én válaszoltak ezen, indokolással ellátott véleményre. E hatóságok, elismerve a helyzet súlyosságát és a növények haladéktalan eltávolítására vonatkozó kötelezettségüket, előadták többek között, hogy a vágás helyzete számottevően javult a tartományi szinten elfogadott új eljárásoknak köszönhetően.

21 A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy az Olasz Köztársaság 2018 májusában még nem felelt meg az indokolással ellátott véleményben az *Xf* elterjedésének megakadályozása céljából megfogalmazott, haladéktalan beavatkozásra vonatkozó felhívásnak, és hogy a felsorolt kötelezettségszegések tartós fennállása folytán a károsító szervezet jelentős mértékben elterjedt a visszaszorítási területen és a pufferzónában, megindította a jelen keresetet.

A keresetről

Az első, a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdése c) pontjának megsértésére alapított kifogásról

A felek érvei

22 Első kifogásával a Bizottság azt rója fel az Olasz Köztársaságnak, hogy nem teljesítette a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerinti, haladéktalan eltávolításra vonatkozó kötelezettséget, számos növényt a fertőzés kimutatása után hónapokkal, sőt akár egy évvel, a vektorrovarok rajzásának időszakában is a helyén hagyva. Márpedig a betegség kimutatása és a fertőzött növények tényleges kivágása közötti időnek néhány napra kell korlátozódnia, de az mindenesetre, a körülmények függvényében, nem haladhatja meg a tíz munkanapot.

23 A jelen ügyben az olasz hatóságok által az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidő lejártáig, azaz 2017. szeptember 14-ig kivágott fertőzött növények aránya csak az évre vonatkozó nyomon követés gyakorlása során azonosított fertőzött növények 78%-át érte el, és ezen időpontban még 191 eltávolítandó fa továbbra is állt. Ezenfelül az e hatóságok által nyújtott információk elemzése rámutat, hogy jelentős idő, mintegy nyolc hét telt el a fertőzött növények azonosításának időpontja és a kivágást elrendelő határozat meghozatala és kézbesítése között. A késedelem egyik fő oka az, hogy a tulajdonosokat azonosítani kell, és értesíteni kell őket a kivágási intézkedésről. Amennyiben ezen azonosítás lehetetlennek bizonyul, a kivágási intézkedést nem tudják közölni, és a hatóságok így nem járhatnak el a kivágás ügyében. Továbbá ha a tulajdonos ellenzi az intézkedést, az olasz hatóságok nem tudják garantálni a fertőzött növények haladéktalan eltávolítását.

24 Az ezen eltávolítás haladéktalan elvégzésére vonatkozó kötelezettség ugyanakkor azt jelenti, hogy az illetékes hatóságoknak késedelem nélkül kell eljárniuk. E tekintetben az Olaszországban és más, olyan tagállamokban szerzett tapasztalat, amelyekben az *Xf* baktérium jelenlétét kimutatták, azt bizonyítja, hogy egy fertőzött fa egy héten belül is eltávolítható. Ezzel szemben, ha a baktérium kimutatása és a fertőzött növények kivágása között eltelt idő ezt az időszakot jelentős mértékben meghaladná, a baktérium terjedése folytatódna. Mivel a vektorrovarok nagy része képes 100 m-ig terjedő távolságot megtenni 12 napon belül, a haladéktalan beavatkozás alapvető fontossággal bír. Ez még inkább igaz a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerinti fertőzött területen végzett visszaszorítási intézkedésekre, amely területen az eltávolítási kötelezettség kizárólag a fertőzött növényekre vonatkozik.

25 A fertőzött növények kimutatása és eltávolítása között eltelt idő minimumra csökkentése az egyetlen eszköz tehát annak megelőzésére, hogy a károsító szervezet elterjedjen az Unió többi részében. A tagállamokat e tekintetben eredménykötelem terheli. A módosított 2015/789 végrehajtási határozat ugyanis, közvetlen alkalmazása folytán, nem hagy mérlegelési mozgásteret a tagállam számára végrehajtása tekintetében. A fertőzött növények eltávolítására vonatkozó kötelezettség nem értelmezhető tehát akként, hogy a növények eltávolítására vonatkozó intézkedések előírására korlátozódik, ezen intézkedések végrehajtására már nem.

26 A 2016. június 9-i Pesce és társai ítéletében (C-78/16 és C-79/16, EU:C:2016:428) a Bíróság megerősítette, hogy a Bizottság joggal vélhette úgy, hogy a fertőzött növények haladéktalan eltávolítására vonatkozó kötelezettség megfelelő és szükséges eszköz az *Xf* baktérium elterjedésének megelőzésére. A Bíróság elismerte továbbá, hogy a Bizottság mérlegelte a szóban forgó, különböző érdekeket. Ez még inkább vonatkozik a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett intézkedésre, amelynek értelmében csak a fertőzött fákat kell

kivágni. Ezenkívül az, hogy gyorsan, a vektorrovarok rajzását megelőzően járjanak el fertőzött növények eltávolítása érdekében, még alapvetőbb fontosságú az éves felméréseket illetően állandóan és folyamatosan fennálló késedelemre való tekintettel.

27 Az Olasz Köztársaság által a földterületek tulajdonosainak azonosítása és a néhányuk által benyújtott jogorvoslati kérelmekből eredő jogi és gyakorlati problémák nem igazolhatják, hogy a fertőzött fák eltávolítására csak hónapokkal a fertőzés kimutatását követően került sor. Még kevésbé hivatkozhat e tagállam az általános jellegű nemzeti rendelkezésekre, még ha azokat az uniós jog más rendelkezései alapján fogadták is el. A Bizottságnak nem áll szándékában ellenezni a tulajdonosok megfelelő részvételét és jogaik, valamint jogorvoslati eszközeik gyakorlását. Mindazonáltal, a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 6. cikkének (9) bekezdése értelmében a fák kivágására vonatkozó eredménykötelem az Olasz Köztársaság számára azzal jár, hogy el kell fogadnia valamennyi ahhoz szükséges intézkedést, hogy egy fertőzött fa kimutatását követően haladéktalanul eljárhasson. Így a 2015-ös év folyamán az olasz hatóságok nemzeti szükséghelyzeti intézkedéseket alkalmaztak az első gócpont felszámolása érdekében.

28 Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikkének (2) bekezdésében szereplő „haladéktalanul” kifejezést magának a kötelezettségnek a tartalmára és az azt szabályozó jogi feltételekre tekintettel kell értelmezni.

29 Mivel egy olyan eszköz elfogadása, mint amilyen a fertőzött növények eltávolítása, jelentős következményekkel jár a magántulajdonhoz való jog tekintetében, elengedhetetlen, hogy a tulajdonost előzetesen azonosítsák, és közöljék vele az intézkedést. Márpedig a jelen ügyben, figyelemmel Puglia tartomány sajátos tulajdoni és a mezőgazdasági területek kezelésére vonatkozó rendszerére, igen nehéz lett volna a tulajdonosok azonosítása, mivel az esetek jelentős számában azok elhunytak vagy Puglia tartományon kívül laknak, ami késleltette volna értesítésüket. Ezenkívül jelentős számú, igen nagy méretű olajfa volt érintve.

30 Ezenfelül, a Procura della Repubblica di Lecce (leccei ügyészség, Olaszország) 2015. december 18-i végzése, mivel sürgősen elrendelte minden olyan olajfa zár alá vételét, amelyet ki kellett volna vágni, jogilag lehetetlenné tette az intézkedések végrehajtását 2015. december 28., e végzés a Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (a leccei bíróság mellett működő vizsgálóbíró, Olaszország) általi megerősítésének időpontja és 2016. július 25., a zár alá vétel feloldásának időpontja között.

31 A szóban forgó eltávolítási intézkedések elfogadását ugyancsak erősen vitatták arra való hivatkozással, hogy nincs kellő bizonyosság ezen intézkedések alkalmazásának időszakában az olajfák elszáradásának jelensége és az *Xf* baktérium közötti kapcsolat tekintetében. Ezt a bizonytalanságot csak az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) 2016. március 31-i tudományos véleménye oldotta fel. Ugyanakkor nemzeti szinten továbbra is olyan félretájékoztatási kampányt folytatnak, amely szerint a fertőzött növényeket nem kivágni kell, hanem kezelni.

32 Egyébiránt pontatlan az a megállapítás, amely szerint a módosított 2015/789 végrehajtási határozat arra vonatkozó eredménykötelmet ír elő a tagállamok számára, hogy gondoskodjanak arról, hogy a fertőzött fákat a fertőzés állapotának megállapítását követő záros határidőn belül kivágják. A módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének szövege ugyanis egy magatartásra, jelesül az eltávolításra, nem pedig e magatartás eredményére utal. Ilyen eredménykötelem hiányában a kötelezettségszegés fennállása, amint az következik. a 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária ítélet 107. és 108. pontjából (C-488/15, EU:C:2017:267), annak eseti elemzés útján történő vizsgálatát teszi szükségessé, hogy az érintett tagállam gondos erőfeszítéseivel megfelelően járt el, függetlenül attól, hogy megvalósultak-e a szabályozás céljai. Márpedig a jelen ügyben az Olasz Köztársaság által végzett komplex szabályozási, szervezési és eszközgazdálkodási tevékenység, ami a szóban forgó intézkedések elfogadását és végrehajtását illeti, azt bizonyítja, hogy e tagállam teljesítette az említett módosított 2015/789 végrehajtási határozatból eredő kötelezettségeit.

A Bíróság álláspontja

33 A módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében az érintett tagállamnak az úgynevezett „visszaszorítási” területen, amely a fertőzött terület Lecce megyét és a határozat II. mellékletében felsorolt, Brindisi és Taranto megyében található településeket magában foglaló részét jelenti, visszaszorítási intézkedésként el kellett volna járnia az ügyben, hogy haladéktalanul eltávolítsanak legalább minden olyan növényt, amelyről megállapították, hogy a meghatározott szervezettel, azaz az *Xf* baktériummal fertőzött, amennyiben azok a fertőzött területnek az Unió területének fennmaradó részével közös határától számított 20 kilométeres távolságon belül találhatók (a továbbiakban: a visszaszorítási terület 20 kilométeres sávja).

34 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegés megtörténtét a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben foglalt határidő végén észlelt helyzete alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (lásd különösen: 2019. március 21-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-498/17, EU:C:2019:243, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

35 A jelen ügyben az indokolással ellátott véleményben foglalt határidő 2017. szeptember 14-én járt le.

36 Márpedig az Olasz Köztársaság nem vitatja, hogy ebben az időpontban a 2016-os évre vonatkozó nyomon követés gyakorlása címén végzett felmérés során azonosított összesen 886 fertőzött növény közül jelentős arányú, jelesül 191 darab, az összes fertőzött növény közel 22%-át képviselő növényt nem távolítottak még el a visszaszorítási terület 20 kilométeres sávjában.

37 Ezenkívül e tagállam azt sem vitatja, hogy a fertőzött növények e 20 kilométeres sávban történő eltávolítását, amennyiben arra sor került, csak több hónappal e növények fertőzöttségének megállapítását követően végezték el.

38 Márpedig a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének megfogalmazása e tekintetben nem ad helyt semmilyen észszerű kételynek. Az e rendelkezésben használt „haladéktalanul” kifejezés, szokásos köznyelvi jelentésére tekintettel, nem egyeztethető össze több hetes vagy – mint a jelen esetben – több hónapos csúszással.

39 Ez az értelmezés annál is nyilvánvalóbb, mert az EFSA 2015. január 6-i és 2016. március 17-i véleménye értelmében, amelyek megállapításait e tekintetben a felek nem vitatták, kizárólag a fertőzött növények gyors eltávolítása alkalmas az *Xf* baktérium elterjedésének megelőzésére. Ugyanis, amint a Bizottság által keresete alátámasztásául benyújtott tudományos adatokból következik, amelyeket az Olasz Köztársaság ugyancsak nem vitatott, a vektorrovar, a jelen esetben a kabóca, több mint 100 métert tesz meg mindössze 12 nap leforgása alatt.

40 Így a Bizottság 2018-as vizsgálatra vonatkozó jelentése (Final report of an audit carried out in Italy from 28 May 2018 to 1 June 2018 in order to evaluate the situation and official controls for *[Xylella fastidiosa]* rapport [Az Olaszországban 2018. május 28. és 2018. június 1-je között a *Xylella fastidiosa* helyzetének és hivatalos ellenőrzésének értékelése céljából végzett vizsgálatra vonatkozó végső jelentés, DG (SANTE) 2018–6485, 23–24. o.] (a továbbiakban: 2018. évi vizsgálati jelentés) kifejezetten kiemeli, hogy a 2016-os évre vonatkozó, 2017 májusában lezárt nyomon követés gyakorlása során beazonosított pozitív fertőzöttségi esetek több mint 90%-át olyan növények közelében fedezték fel, amelyeket 2015 folyamán fertőzöttként azonosítottak, és amelyek kiemelésére jelentős késedelemmel került sor.

41 Az Olasz Köztársaság állításával ellentétben a módosított 2015/789 határozat 7. cikkének (2) bekezdésében előírt, haladéktalan eljárásra vonatkozó követelmény nem értelmezhető akként, hogy az kizárólag az ezen eltávolítás biztosítására irányuló intézkedések nemzeti hatóságok által történő meghozatalát jelenti.

42 Ugyanis az következik e rendelkezésnek mind szövegéből, amely minden kétséget kizáróan a fertőzött növények „eltávolítását” követeli meg, mind hatékony érvényesüléséből, hogy e követelmény csakis magára az eltávolításra vonatkozhat, mivel csak a fertőzött növények tényleges eltávolítása, nem pedig az azt előíró intézkedések elfogadása alkalmas az *Xf* baktérium elterjedésének megakadályozására, amely, amint az kitűnik egyebek között a 2015/789 végrehajtási határozat (4), (7) és (8) preambulumbekezdéséből, valamint a 2015/2417 végrehajtási határozat (1), (2) és (4) preambulumbekezdéséből, a módosított 2015/789 végrehajtási határozat és különösen a visszaszorítási intézkedések által megvalósítani kívánt célt képezi (lásd analógia útján: 2016. június 9-i Pesce és társai ítélet, C-78/16 és C-79/16, EU:C:2016:428, 54. pont).

43 Az ilyen eltávolítás tehát alkalmas a módosított 2015/789 végrehajtási határozat elfogadásának alapját képező 2000/29 irányelv céljának megvalósítására, amely nem más, mint hogy magas szintű növényegészségügyi védelmet biztosítson a károsító szervezetek harmadik országokból importált termékekben való behurcolásával szemben (lásd ebben az értelemben: 2003. szeptember 30-i Anastasiou és társai ítélet, C-140/02, EU:C:2003:520, 45. pont).

44 Ebből az következik, hogy a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikkének (2) bekezdése a tagállamok számára pontos eredménykötelmet ír elő az *Xf* baktériummal fertőzött növények eltávolítása tekintetében, és e kötelezettség elmulasztásának objektív megállapítása önmagában elegendő a kötelezettségszegés fennállásának bizonyításához. A jelen ügy tárgyát képező helyzet tehát nem hasonlítható a Bíróság által a 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária (C-488/15, EU:C:2017:267) ítélet – amelyre az Olasz Köztársaság hivatkozott – 107. és 108. pontjában vizsgált helyzethez.

45 Ami az Olasz Köztársaság által a visszaszorítási terület 20 kilométeres sávjában található fertőzött növények késedelmes eltávolításának igazolásául előadott különböző anyagi, közigazgatási és jogi akadályokat illeti, amelyek a számos igen nagy méretű olajfára, a nemzeti jogból eredő, az érintett földterületek tulajdonosainak azonosítására és az eltávolítási intézkedések velük való közlésére vonatkozó kötelezettségre, valamint a kivágás megakadályozása iránt benyújtott bírósági jogorvoslati kérelmekre vonatkoznak, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a tagállamok nem hivatkozhatnak belső jogrendjükre az uniós jogból eredő kötelezettségek és határidők megsértésének igazolása céljából (lásd különösen: 2019. március 21-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-498/17, EU:C:2019:243, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

46 Az Olasz Köztársaság végső soron nem vitatta, hogy lehetősége lett volna – amint azt a Bizottság előadta – olyan nemzeti szükséghelyzeti intézkedések elfogadására, amelyek a 2015-ben elfogadott intézkedésekhez hasonlóan gyorsabb eljárásokat írnak elő az ilyen közigazgatási és bírósági akadályok áthidalása érdekében.

47 Egyébként, jóllehet a Procura della Repubblica di Lecce (leccei ügyészség) által büntetőeljárás keretében elrendelt és a Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (a leccei bíróság mellett működő vizsgálóbíró) által hatályában megerősített zár alá vétel alkalmas volt arra 2016 első részében, hogy az érintett terület egészén megakadályozza a fertőzött olajfák eltávolítását, meg kell állapítani, amint azt a Bizottság előadta – anélkül, hogy azt az olasz kormány érdemben vitatta volna –, hogy az olasz hatóságok e zár alá vétel feloldását követően nem fogadták el a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontjában előírt haladéktalan intézkedéseket.

48 Következésképpen az első kifogásnak helyt kell adni.

A második, a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (7) bekezdésének megsértésére alapított kifogásról

A felek érvei

49 Második kifogásával a Bizottság azt rója fel az Olasz Köztársaságnak, hogy nem teljesítette az *Xf* baktérium jelenlétének a visszaszorítási terület 20 kilométeres sávjában való nyomon követésére vonatkozó, a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikkének (7) bekezdéséből eredő kötelezettségét.

50 A jelen esetben az *Xf* baktérium jelenlétének észlelésére irányuló, 2016-os évre vonatkozó felmérés 2016 augusztusában kezdődött és 2017 májusában zárult. A 2017-es évre vonatkozó nyomon követés gyakorlása címén végzett felmérés 2017 júliusában kezdődött és 2018 áprilisában fejeződött be. E felméréseket részben tehát az év azon időszakaiban végezték, amelyek nem kedveznek valamely fertőzés lombhullató növényeken és fákon való kimutatásának, jelesül a téli hónapokban, amikor a lombhullató fáknak és lágyszárú növényeknek nem volt már levelük. Következésképpen a szemrevételezéses vizsgálat, mint a kimutatás módszere fertőzésgyanú esetén, meghiúsult.

51 Márpedig a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikkének (7) bekezdése szerinti, „megfelelő időpontokban” végzendő éves felmérésre vonatkozó kötelezettség, összhangban e kötelezettség és a 2000/29 irányelv céljával, amely a betegség elterjedésének megakadályozása, azt követeli meg, hogy e felmérést az év azon időszakában végezzék, amikor e betegség kimutatható, vagyis, olajfák esetében, a nyári időszak folyamán. Ezenkívül, tekintettel a jelentés december 31-ig történő benyújtásának kötelezettségére, valamint annak érdekében, hogy a fertőzött növények eltávolítása a tavasz beköszönte előtt lehetővé váljon, amely időszakban az *Xf* baktérium vektorrovarának terjedése megkezdődik, a felmérést az év vége előtt be kellene fejezni.

52 A módosított 2015/789 végrehajtási határozat tehát arra kötelezi a tagállamokat, hogy éves nyomonkövetési kampányukat olyan módon folytassák le, hogy december előtt jelentést, valamint a következő évre vonatkozó akciótervet tudjanak benyújtani. E végrehajtási határozat tehát egyértelműen meghatározza, hogy a nyomon követést nem csak a fertőzött fák meghatározása szempontjából tudományos szinten legalkalmasabb időpontban, de egyúttal olyan időpontban kell elvégezni, amely biztosítja, hogy a fákat haladéktalanul és bizonyosan kivágják a következő rajzási időszak kezdete előtt.

53 Az Olasz Köztársaság arra hivatkozik, hogy a nyomon követés 2016 augusztusában való megkezdése egybeesik az *Xf* gazdanövényei legnagyobb része szempontjából optimálisnak tekinthető időszakkal, nevezetesen azzal, amikor a levelek elszáradásának jellegzetes tünetei megjelennek a kifejlett leveleken.

54 Egyébiránt az *Xf* által okozott fertőzések a gazdanövény és a baktériumalfaj függvényében különbözőek lehetnek tüneteik és súlyosságuk tekintetében. Így az olajfák esetében a fertőzés által okozott károsodások nem a kifejlett levelek nyári időszak végén történő elszáradásának tipikus tüneteiben mutatkoznak meg, hanem főként az ágak atipikus elszáradásában, amely kisebb vagy nagyobb számú ágat érinthet.

55 Márpedig a területen gyűjtött bizonyítékok azt mutatják, hogy a tünetek egész évben jelentkezhetnek. Ez következik a Bizottság egészségügyi és élelmiszer-biztonsági főigazgatóságának az Xf baktérium Unió területén való jelenlétére vonatkozó felmérésről szóló 2015. december 16-i, ezen igazgatóság honlapján közzétett iránymutatásából is. Ezenkívül a nyári időszakban okozott fertőzések a fertőzés esetleges átadását követő harmadik hónaptól kezdve kimutathatók. Így korai jelleggel, a téli időszakban kiszűrhetők az azt megelőző nyári időszakban történt, kezdeti stádiumban lévő fertőzések.

A Bíróság álláspontja

56 A módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikkének (7) bekezdése értelmében az érintett tagállam megfelelő időpontokban évente elvégzett felmérések segítségével nyomon követi a meghatározott szervezet jelenlétét a visszaszorítási terület 20 kilométeres sávjában.

57 Jóllehet e rendelkezés szövege szerint mindössze annyit ír elő, hogy a szóban forgó éves felméréseket az év egy meghatározott időszakában végezzék el, ekként az illetékes nemzeti hatóságok számára mérlegelési mozgásteret hagy e tekintetben, ugyanezen szöveg értelmében e felméréseket „megfelelő” időpontban kell elvégezni.

58 Márpedig, tekintettel a módosított 2015/789 végrehajtási határozat és különösen a 7. cikk (2) bekezdésének c) pontjában foglalt visszaszorítási intézkedések céljára, amely – amint az a jelen ítélet 42. pontjából következik – az *Xf* baktérium elterjedésének megelőzése, meg kell állapítani, hogy az említett felméréseket az év olyan időszakában kell elvégezni, amely lehetővé teszi mind a növények fertőzésének kimutatását, mind az e fertőzés visszaszorítására irányuló intézkedések végrehajtását, amelyek – e rendelkezés értelmében – a fertőzött növények haladéktalan eltávolítását jelentik.

59 A jelen ügyben nem vitatott, hogy a 2016-os évre vonatkozó nyomon követés gyakorlása címén, az *Xf* baktérium jelenlétének a visszaszorítási terület 20 kilométeres sávjában való beazonosítása céljából végzett felmérést 2016 augusztusában kezdték el és 2017 májusában fejezték be.

60 Márpedig meg kell jegyezni, amint azt a Bizottság helytálló módon állítja, hogy egy ilyen felmérés, amelyet tavasszal zártak le, amely egybeesik a vektorrovar rajzási időszakával, és – vitathatatlanul – az *Xf* baktérium terjedési időszakának újraindulásával is, a gyakorlatban az illetékes nemzeti hatóságok számára lehetetlenné teszi a visszaszorítási intézkedéseknek a visszaszorítási terület 20 kilométeres sávjában a fertőzött növények e terjedési időszak kezdete előtt történő eltávolításával történő érdemi végrehajtását.

61 Következésképpen, még azt feltételezve is, amint azt az Olasz Köztársaság állítja, hogy az *Xf* baktérium egész évben kimutatható, amit a Bizottság vitat, a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikkének (7) bekezdésében előírt éves felmérésnek az év kellően korai időszakában kellene befejeződnie a tavasz kezdete előtt, lehetővé téve az e cikk 2. cikkének c) pontjában foglalt követelménynek megfelelően, a fertőzött növények megfelelő időben történő eltávolítását.

62 Következésképpen a második kifogásnak helyt kell adni.

A harmadik, az* Xf *baktérium elterjedésének megelőzéséhez szükséges intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettség tartós és általános megsértésére alapított kifogásról

A felek érvei

63 Harmadik kifogásával a Bizottság az Olasz Köztársaságnak az *Xf* elterjedésének megelőzésére vonatkozó kötelezettség tartós és általános megsértését rója fel, amely a módosított 2015/789 végrehajtási határozat által meghatározott intézkedések ismételt és elkülönülő megsértésében nyilvánul meg. A kötelezettség e megsértése ellentétes nem csupán az e végrehajtási határozat 6. cikkének (2), (7) és (9) preambulumbekezdéséből, valamint 7. cikke (2) bekezdésének c) pontjából és (7) bekezdéséből eredő kötelezettségekkel, de a 2000/29 irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében foglalt fő kötelezettséggel és a lojális együttműködés EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében kimondott kötelezettségével is.

64 Általános és tartós kötelezettségszegés nem csak akkor állapítható meg, ha egy tagállam nem teljesíti az uniós jogból eredő, olyan speciális helyzetekre vonatkozó kötelezettségeit, amelyeket orvosolt még az előtt, hogy a jogsértési eljárás kellően előrehaladt volna, de akkor is, és még inkább akkor, ha, mint a jelen ügyben, miután az érintett tagállam nem orvosolta a korábbi kötelezettségszegéseit, azok egy baktérium elterjedését eredményezték, ennélfogva pedig a Bizottság által elfogadott intézkedések módosítását tették szükségessé a felszámolási és visszaszorítási kötelezettség hatálya alá tartozó különleges zónák tekintetében.

65 A jelen ügyben tehát a kötelezettségszegés megállapításának az érintett területek tekintetében egy meghatározott időpontban alkalmazandó végrehajtási határozatból eredő különös kötelezettségekre történő korlátozása a Bizottság számára azt jelentené, hogy mozgó célpontot kísérel meg eltalálni. Márpedig az ezen intézmény által elérni kívánt cél az *Xf* baktérium megsemmisítése vagy legalábbis a jelenlegi fertőzött zónán kívüli elterjedésének megakadályozása. Következésképpen a fertőzött növények eltávolítására vonatkozó fő kötelezettség az idők folyamán változatlan marad, még ha azt különböző területekre kell is alkalmazni az ezt követő végrehajtási határozatok értelmében. Ezenkívül egy ilyen határozat elfogadása nem mentesíti a tagállamokat azon, a 2000/29 irányelv 16. cikkének (1) bekezdéséből eredő fő kötelezettségük alól, hogy elfogadjanak az *Xf* baktérium elterjedésének megelőzéséhez szükséges minden intézkedést.

66 Az, hogy az olasz hatóságok tartósan elmulasztották a fertőzött növények haladéktalan eltávolítását a Puglia tartomány legdélebbi területén kimutatott első gócpontról való értesítést, 2013 októberét követően, lehetővé tette, hogy az *Xf* baktérium fokozatosan elterjedjen „az olasz csizma sarkának” teljes hosszában. Ezt az elterjedést súlyosbítja az arra vonatkozó kötelezettség olasz hatóságok részéről történő megsértése, hogy megfelelő időben éves felméréseket végezzenek a vektorrovar rajzási időszakának kezdete előtt.

67 Így az olasz hatóságok által a visszaszorítási területen a 2017-es év tekintetében 2018 folyamán – megkésve – elvégzett felmérés eredményeire vonatkozóan megküldött adatok több ezer fertőzött fa jelenlétét tárják fel, és újból azt mutatják, hogy jelentős késedelemmel került sor a fertőzött fák kivágására a vektorrovar rajzásának időszakában. Közelebbről ezek az adatok, amint a 2018-as vizsgálati jelentésben szerepelnek, azt mutatják, hogy a vektorrovar 2018-as rajzási időszakában továbbra még mindig nagyszámú fertőzött fát nem vágtak ki, ami hozzájárult az *Xf* baktérium elterjedéséhez. Tekintettel arra, hogy a módosított 2015/789 végrehajtási határozatban előírt visszaszorítási terület és pufferzóna ilyen körülmények között már nem látja el a feladatát, e zónákat két alkalommal is elmozdították északi irányba. Ez az elmozdítás bizonyítja, hogy az *Xf* baktérium Lecce megyéből tovább terjedt Brindisi és Taranto megye egész területére.

68 Az az egyszerű tény, hogy a tagállami hatóságok nem tudtak meghozni egy meghatározott helyzet, például a környezet romlása bekövetkeztének megelőzéséhez szükséges intézkedéseket, önmagában bizonyítja a kötelezettségszegést. Így az *Xf* baktérium Puglia tartomány egészében és a kontinens többi része irányában 2013 és 2018 között történő elterjedése, anélkül, hogy azt az olasz hatóságok képesek lettek volna megakadályozni, elegendő annak bizonyításához, hogy e hatóságok folyamatosan elmulasztották az *Xf* elterjedésének megelőzéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, megsértve ezzel a harmadik kifogásban említett szabályokat.

69 Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a fertőzés Puglia tartomány területén való progresszív – a módosított 2015/789 végrehajtási határozat fényében nyilvánvalóan nem kívánatos – terjedése nem kizárólag neki tudható be, és az önmagában nem bizonyít általános és tartós kötelezettségszegést e tagállam részéről.

70 Ez a terjedés ugyanis természetes jelenség, amely mint olyan nem kerülhető el automatikusan emberi beavatkozással, csupán kontrollálható és lassítható. Noha a hatóságok által végzett szabályozási, szervezési és eszközgazdálkodási tevékenység egyike azon elemeknek, amelyeknek meg kell valósulniuk a baktérium elterjedésének korlátozása érdekében, észszerűen nem jelenthető ki, hogy e tevékenység

önmagában megakadályozza a fertőzés nemkívánatos elterjedését. Az ugyanis pontosan olyan tényezőktől függ, amelyek ugyancsak kívül esnek a közigazgatás tevékenységén, és minden esetben a növényegészségügyi fertőzés jelenségének velejárói.

A Bíróság álláspontja

71 A jelen kifogással a Bizottság lényegében azt állítja, hogy maga az a tény, hogy az *Xf* baktérium terjedése 2013 óta nem állt meg Puglia tartományban, ennélfogva az Olasz Köztársaság nem érte el a módosított 2015/789 végrehajtási határozat által előírt eredményt, azt bizonyítja, hogy e tagállam általános és tartós jelleggel megsértette az e baktérium elterjedésének megakadályozásához szükséges intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettségét.

72 A Bizottság ebből arra következtet, hogy az Olasz Köztársaság ismétlődően nem teljesítette sem az e végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontjában és (7) bekezdésében előírt különös kötelezettségeit, amelyek az első két kifogás tárgyát képezték, sem az említett végrehajtási határozat 6. cikkének (2), (7) és (9) bekezdésében előírt kötelezettségeit. Ennélfogva e tagállam megsértette a 2000/29 irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében kimondott fő kötelezettséget, valamint a lojális együttműködés EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése szerinti kötelezettségét.

73 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a Bizottság a tagállami hatóságoknak egy konkrét helyzettel kapcsolatos és pontosan meghatározható magatartása alapján minden további nélkül egyúttal az uniós jog konkrét rendelkezéseivel kapcsolatos kötelezettségszegést is megállapíthat, illetve a nevezett rendelkezésekkel kapcsolatos tagállami kötelezettségszegést arra hivatkozva is meg lehet állapítani, hogy a hatóságok e rendelkezésekkel ellentétes általános gyakorlatot folytattak, amelyet az említett konkrét helyzetek adott esetben csak példaként támasztanak alá (lásd különösen: 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet, C-494/01, EU:C:2005:250, 27. pont; 2014. december 2-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-196/13, EU:C:2014:2407, 33. pont).

74 Ugyanis egy közigazgatási gyakorlat lehet kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgya, amennyiben az bizonyos mértékben tartós és általános jelleget mutat (lásd különösen: 2004. április 29-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-387/99, EU:C:2004:235, 28. pont; 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet, C-494/01, EU:C:2005:250, 28. pont; 2007. április 26-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-135/05, EU:C:2007:250, 21. pont).

75 A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében amikor a kereset a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok általános eljárása miatti kötelezettségszegés megállapítására irányul, abból a tényből, hogy az adott esetben feltárt hiányosságot orvosolták, még nem feltétlenül következik, hogy – mint azt a jelen ügy konkrét hiányosságai is mutatják – a hatóságok általános és változatlan magatartása megváltozott volna. Ilyen esetben az e kötelezettségszegés általános és tartós jellegének alátámasztására irányuló kiegészítő bizonyítékoknak a Bíróság előtti eljárás szakaszában való előterjesztését főszabály szerint nem lehet kizárni (lásd különösen: 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet, C-494/01, EU:C:2005:250, 32. és 37. pont; 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária ítélet, C-488/15, EU:C:2017:267, 42. pont; 2018. február 22-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-336/16, EU:C:2018:94, 47. és 48. pont).

76 Közelebbről a feltételezett tartós kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgya az indokolással ellátott vélemény után bekövetkezett tényekre is kiterjeszthető, ha ezek a tények ugyanolyan jellegűek, mint az említett véleményben említett tények, és ugyanazt a magatartást valósítják meg (2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária ítélet, C-488/15, EU:C:2017:267, 43. pont; 2018. február 22-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-336/16, EU:C:2018:94, 49. pont).

77 Egyébiránt ugyancsak emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság, amint azt a jelen kifogás alátámasztásául előadja, kérheti a Bíróságtól olyan kötelezettségszegés megállapítását, miszerint az adott esetben nem sikerült elérni az adott uniós jogi aktusban meghatározott célt (lásd ebben az értelemben különösen: 2006. április 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-441/02, EU:C:2006:253, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

78 Ezenfelül az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárással összefüggésben a Bíróságnak a bizonyítási teherre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bizottságnak kell bizonyítania az állítólagos kötelezettségszegés fennállását. A Bizottságot terheli annak bizonyítása, hogy a hivatkozott kötelezettségszegés fennáll, azonban nem alapíthatja keresetét akármilyen vélelemre (lásd különösen: 2006. április 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-441/02, EU:C:2006:253, 48. pont; 2019. május 2-i Bizottság kontra Horvátország [Biljane Donje-i hulladéklerakó] ítélet, C-250/18, nem tették közzé, EU:C:2019:343, 33. pont).

79 Tehát vitathatatlan, amint azt a Bizottság helytállóan megjegyezte, hogy a Bíróság már kimondta, hogy egy olyan tényhelyzet tartós fennmaradása, amely elhúzódó időszakon keresztül a környezet jelentős romlásához vezet anélkül, hogy az illetékes hatóságok bármiféle intézkedést tennének, annak a jele lehet, hogy a tagállam túllépte a valamely irányelv különös rendelkezése által, az e rendelkezés által előírt cél elérése érdekében ráruházott mérlegelési mozgásteret. A Bíróság kifejtette mindazonáltal, hogy abból a tényből, hogy a tényhelyzet nincs összhangban e céllal, főszabály szerint nem vonható le az a közvetlen következtetés, hogy az érintett tagállam szükségszerűen nem teljesítette az említett rendelkezés szerinti kötelezettségét (lásd ebben az értelemben: 2007. április 26-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-135/05, EU:C:2007:250, 37. pont; 2015. július 16-i Bizottság kontra Szlovénia ítélet, C-140/14, nem tették közzé, EU:C:2015:501, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

80 Közelebbről, tekintettel a hivatkozott kötelezettségszegés bizonyítására vonatkozó, a jelen ítélet 78. pontjában felidézett kötelezettségére, a Bizottság annak ürügyén, hogy az érintett tagállamnak felrója, hogy általános és tartós jelleggel nem teljesítette az uniós jogból eredő kötelezettségét, mivel az általa megjelölt célt nem érte el, nem mentesülhet ezen, arra vonatkozó kötelezettsége alól, hogy a felrótt kötelezettségszegést a különös rendelkezések általa hivatkozott megsértését jellemző konkrét tényezők alapján bizonyítsa, és nem indulhat ki egyszerű feltételezésekből vagy sematikus ok-okozati összefüggésekből (lásd ebben az értelemben: 2018. február 22-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-336/16, EU:C:2018:94, 78. pont).

81 Következésképpen a jelen ügyben önmagában abból a tényből, hogy a módosított 2015/789 végrehajtási határozatban meghatározott eredményt nem érték el, a Bizottság nem vonhatja le azt a következtetést, hogy az Olasz Köztársaság megsértette az e végrehajtási határozat által ezen eredmény elérése érdekében előírt különös kötelezettségeket, kivéve, ha bizonyítja, mégpedig konkrét bizonyítékok alapján, hogy e tagállam ténylegesen elkövette e kötelezettségszegést.

82 Márpedig, noha az első két kifogás vizsgálatból az következik, hogy a Bizottság megállapította, hogy az Olasz Köztársaság nem teljesítette a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontjában és (7) bekezdésében foglalt különös kötelezettségeit, és az általa a harmadik kifogás alátámasztásául előadott bizonyítékokból, különösen a 2018-as vizsgálati jelentésből kitűnik, hogy e kötelezettségszegés továbbra is fennállt az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidő lejártakor, ezen intézmény egyetlen konkrét bizonyítékot sem ad elő, amely bizonyítaná, hogy e tagállam nem teljesítette az e végrehajtási határozat 6. cikkének (2), (7) és (9) bekezdéséből eredő különös kötelezettségeit.

83 Ugyanakkor ezen utóbbi, a fertőzött területet és a pufferzónát magában foglaló körülhatárolt területen a fertőzött növények, valamint a fertőzött növények 100 méteres körzetében található növények, köztük az *Xf* baktérium gazdanövényei egészségi állapotuktól független felszámolására irányuló intézkedésekre vonatkozó rendelkezések megsértése semmiképpen sem állapítható meg olyan tényezők alapján,

amelyek az említett végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontjában és (7) bekezdésében foglalt külön rendelkezések megsértését bizonyítják, amelyek csak a fertőzött területnek csupán egy részét képező, a visszaszorítási terület 20 kilométeres sávjában található fertőzött növényekre vonatkoznak.

84 Következésképpen a Bizottság azzal, hogy ekként a 2015/789 végrehajtási határozat 6. cikkének (2), (7) és (9) bekezdésében előírt különös kötelezettségek Olasz Köztársaság által történő megsértését abból a megállapításból kívánta levezetni, amely szerint az *Xf* baktérium terjedése 2013 óta nem állt meg Puglia tartományban, azt feltételezi, hogy e kötelezettségszegés fennáll, továbbá hogy ok-okozati viszony áll fenn e kötelezettségszegés és az *Xf* baktérium elterjedése között.

85 Márpedig ilyen, az e különös kötelezettségek megsértésére vonatkozó konkrét bizonyítékok hiányában nem zárható ki, hogy – amint arra helytálló módon hivatkozott az Olasz Köztársaság – az *Xf* baktérium elterjedése, legalábbis részben, más körülményeknek, nem pedig az említett kötelezettségek e tagállam által történő megsértésének az eredménye.

86 Meg kell állapítani tehát, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy az Olasz Köztársaság ismétlődően megsértette a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 6. cikkének (2), (7) és (9) bekezdésében előírt különös kötelezettségeit.

87 Következésképpen a Bizottság azt sem róhatja fel az Olasz Köztársaságnak, hogy megsértette a 2000/29 irányelv 16. cikkének (1) bekezdését és az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdését, mivel az ezen intézmény által e tekintetben megfogalmazott kifogások ugyancsak azon az egyetlen tényen alapulnak, hogy az *Xf* baktérium 2013 óta elterjedt Puglia tartományban.

88 E körülmények között kitűnik, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy az Olasz Köztársaság, a módosított 2015/789 végrehajtási határozat által előírt intézkedések ismétlődő és elkülönülő megsértése által általános és tartós módon elmulasztotta az *Xf* baktérium elterjedésének megakadályozásához szükséges intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettséget.

89 Következésképpen a harmadik kifogást el kell utasítani.

90 Az előbbi megfontolások egészére tekintettel azt kell megállapítani, hogy az Olasz Köztársaság,

– mivel nem biztosította a visszaszorítási területen legalább minden olyan növény haladéktalan eltávolítását, amelyről megállapították, hogy *Xf-fel* fertőzött, amennyiben azok az e fertőzött területnek az Unió területének fennmaradó részével közös határától számított 20 kilométeres távolságon belül találhatók, nem teljesítette a módosított 2015/789 végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontjából eredő kötelezettségeit, és

– mivel nem biztosította a visszaszorítási területen az *Xf* jelenlétének megfelelő időpontokban, évente elvégzett felmérések révén történő nyomon követését, nem teljesítette a módosított végrehajtási határozat 7. cikkének (7) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

91 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (3) bekezdése alapján részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit. A jelen esetben, mivel a Bíróság csak részben adott helyt a felek keresetének, mindegyik fél maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

1) Az Olasz Köztársaság,

– **mivel nem biztosította a visszaszorítási területen legalább minden olyan növény haladéktalan eltávolítását, amelyről megállapították, hogy *Xylella fastidiosával* fertőzött, amennyiben azok az e fertőzött területnek az Unió területének fennmaradó részével közös határától számított 20 kilométeres távolságon belül találhatók, nem teljesítette a 2016. május 12-i (EU) 2016/764 bizottsági végrehajtási határozattal módosított, a *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) Unióba történő behurcolásának és Unión belüli elterjedésének megelőzését célzó intézkedésekről szóló, 2015. május 18-i (EU) 2015/789 bizottsági végrehajtási határozat 7. cikke (2) bekezdésének c) pontjából eredő kötelezettségeit; és**

– **mivel nem biztosította a visszaszorítási területen a *Xylella fastidiosa* jelenlétének megfelelő időpontokban, évente elvégzett felmérések révén történő nyomon követését, nem teljesítette az e végrehajtási határozat 7. cikkének (7) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.**

2) **A Bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasítja.**

3) **Az Európai Bizottság és az Olasz Köztársaság maga viseli saját költségeit.**

Aláírások